

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.068, DE 2014

Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, de forma a estender o prazo de carência do Fundo de Financiamento ao estudante do ensino Superior (Fies) para trinta e seis meses.

Autor: Deputado NILSON LEITÃO

Relator: Deputado **MOSES RODRIGUES**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.068, de 2014, pretende alterar o inciso IV do art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para ampliar a carência de pagamento do financiamento de dezoito para trinta e seis meses, contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, mantido o pagamento dos juros nos termos do § 1º deste artigo.

Não foram apresentadas emenda no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 7.068/2014 propõe alterar o prazo de carência, após a conclusão do curso, para que o estudante beneficiário do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) comece a saldar a dívida com a União. Em 2009, o prazo já havia sido ampliado de seis para dezoito meses.

Agora, a proposição pretende aumentar o prazo de carência dos atuais dezoito para trinta e seis meses.

A medida justifica-se plenamente em seu mérito, pois os altos valores das mensalidades, o acúmulo dos juros do financiamento e o fato de que nem sempre as famílias dos beneficiários têm renda familiar suficiente para auxiliar o concluinte a saldar a dívida com a União são fatores que dificultam o pagamento e o retorno dos recursos financeiros ao Fundo.

Tal é a relevância do Fies nas políticas públicas para a educação superior, que a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), dedica duas estratégias (12.6 e 12.20) da Meta 12 ao Fies:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. [...]

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, [...]

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Como se observa, o Fies configura-se, no ordenamento jurídico brasileiro, como um mecanismo fundamental e necessário para se atingir a meta de transformação da educação superior do País em um “sistema de massa”, no qual mais de 30% dos jovens em idade ideal (18 a 24 anos) para frequentar cursos superiores estejam matriculados nesse nível de ensino.

De acordo com o Simec, módulo de dados do Ministério da Educação (MEC) – <http://painel.mec.gov.br> –, se se considerar os

somatórios de benefícios concedidos desde a vigência do Novo Fies (desde 2010), tem-se os seguintes números para o período de 2010 até junho de 2015 (dado mais recente da série histórica que está disponível):

Tabela 1. Novos contratos do Fies (Brasil) – de 2010 a junho de 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	Junho/2015
Novos contratos firmados	76.170	154.265	377.865	559.448	732.494	243.113
Somatória	76.170	230.435	608.300	1.168.248	1.900.742	2.143.855

Como se pode notar, é um programa de grande alcance. O Fies afigura-se como decisivo para manter o determinado pela Lei do PNE e para promover a democratização da educação superior no País. Para que o Fundo continue a ter o sucesso e o impacto já amplamente reconhecidos pela sociedade brasileira, é fundamental viabilizar a sua sustentabilidade financeira e manter sua atratividade para seus beneficiários. A proposição em análise permite potencializar esses dois aspectos mencionados, sobretudo diante de um cenário de crise econômica que tende a ser prolongado.

A extensão do prazo de carência possibilitará a diminuição da inadimplência de ex-beneficiários do Fies para saldar a dívida com o Fundo. Com isso, haverá, de modo estrutural e constante, no longo prazo, maior fluxo de dívidas saldas ao Fundo, o que melhorará a estrutura e as condições de sustentabilidade financeira do Fies.

A medida proposta no Projeto de Lei proporcionará condições para que os beneficiários do Fies – um dos mais importantes programas de democratização da educação superior do País – desfrutem de condições mais favoráveis para saldar suas dívidas.

Ademais, deve-se salientar a dificuldade do graduado de ingressar no mercado de trabalho apenas com o diploma de graduação, especialmente no atual contexto de crise econômica. Os formados em cursos superiores frequentemente são demandados pelo mercado para logo ingressarem em especializações (pós-graduação *lato sensu*), cursos de aperfeiçoamento, atualização ou extensão, ou mesmo cursarem uma segunda graduação ou um mestrado (pós-graduação *stricto sensu*).

A exigência de formação continuada após o fim do curso superior impõe custos adicionais aos egressos do Fies, em geral quase imediatos. Essas despesas educacionais costumam sobrepor-se ao período em que os egressos ainda estão saldando a dívida com o Fundo, elemento que reforça a necessidade de ampliar o prazo de carência de pagamento do financiamento.

De acordo com o economista Samuel Pessôa, estima, o Fies é, em essência, um programa social. Isso porque a taxa de retorno dos recursos investidos nele é de cerca de 60%, visto que os juros aos estudantes beneficiários do fundo são subsidiados, bem abaixo da taxa de juros geral.

Para os contratos firmados até 2006, quando as taxas de juros eram de cerca de 9%, a inadimplência, nos contratos assinados junto à Caixa Econômica Federal, era de cerca de 25% dos contratos (este número deve ser comparado com os da Tabela 3, que se encontra adiante).

Renegociações oferecidas pelas instituições bancárias fizeram esses números caírem de 2008 a 2010. As opções oferecidas eram ou de ampliação do prazo de pagamentos ou de incorporação das prestações vencidas ao saldo devedor, com o respectivo aumento de valor das prestações. Com efeito, não apenas os Poderes Executivo e Legislativo contribuíram para o aperfeiçoamento do Fies, mas também as próprias instituições bancárias.

Após a remodelagem do Fies, em 2009-2010, a inadimplência caiu, devido à criação do FGEDUC e à extensão do prazo de carência de 6 para 18 meses (insculpida na Lei do Fies em maio de 2009), entre outras medidas. O FGEDUC é o fundo garantidor que serve para cobrir a inadimplência do Fies. A inadimplência está ligada à dificuldade de colocação profissional após a conclusão do curso superior financiado.

Conforme informação do FNDE de setembro de 2014, a inadimplência do Fies girava em torno de 3% a 4% na ocasião. Um relatório do Morgan Stanley, também de setembro de 2014, apontou que os atrasos acima de um ano no pagamento dos financiamentos do Fies chegam a 10%. Independentemente de qual dado seria o mais próximo do correto, ambos indicam taxas menores do que a registrada em 2011, nas tabelas 2 e 4 (que são as que tem os dados comparáveis a essas informações de setembro de 2014).

A ampliação quantitativa de beneficiários do Fies ocorreu de forma mais significativa a partir de 2012. O crescimento do programa permitiu às instituições de ensino superior privadas a manutenção de baixas taxas de inadimplência dos encargos educacionais de seus cursos. Isso é comprovado por estudo de 2014 do Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp).

Segundo a projeção realizada pelo Semesp em 2014, ao final de 2015, a taxa de inadimplência no ensino superior para mensalidades com mais de 90 dias de atraso chegaria a 8,4%, aumento de 0,6 ponto porcentual ante o ano anterior. Em 2014, a taxa foi de 7,8% (em termos gerais, a inadimplência de pessoas físicas no Brasil, em 2014, foi de 6,3%, o que mostra a relevância social e econômica do Fies para o setor da educação superior). Note-se que esses números do Semesp referem-se à inadimplência junto às instituições de ensino superior e não a dos beneficiários do Fies.

Isso significa que, mesmo com a crise, a perspectiva de sustentabilidade financeira da educação superior privada e de democratização do acesso a esse nível de ensino foi garantida pelos mecanismos destinados à manutenção e expansão do Fies. A ampliação dos prazos de carência mantém a atratividade do programa nesse período de contração econômica.

Em paralelo, os esforços do Poder Executivo em cumprir as metas de expansão da educação superior têm estimulado o governo a abrir créditos extraordinários destinados à concessão de novos financiamentos do Fies e ao FGEDUC. Desse modo, a manutenção da capitalização do Fies em proporções compatíveis com a quantidade de beneficiários do programa tem sido constantemente garantida.

O aumento da taxa de juros do Fies de 3,4% para 6,5% ocorrido em 2015 promove tendência de aumento da inadimplência do Fies, a ser verificada ainda quando houver dados estatísticos nesse sentido, tal como ocorreu com os contratos firmados até 2006 nesse programa. Por esse motivo, é necessário adotar medidas para mitigar essa tendência. A ampliação do prazo de carência representaria, tal como em 2009, um elemento capaz de contribuir para a não elevação da inadimplência.

Note-se que a ampliação do prazo de carência para o início do pagamento da dívida do Fies é uma tendência que tem se observado ao longo do tempo. O texto original da lei previa o início do pagamento da

dívida do financiamento um mês após o fim do curso. Em novembro de 2007, o prazo foi ampliado para 6 meses. A alteração mais recente foi a de maio de 2009, quando o prazo foi triplicado (de 6 para 18 meses). Essa extensão do prazo de carência não prejudicou o programa em nenhum momento. Seguem-se as tabelas com os dados oficiais de taxas de inadimplência disponíveis.

Tabela 2. Taxa de inadimplência do FIES por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência) – Série histórica para o Brasil

Ano	Contratos inadimplentes no ano com mais de 360 dias	Total de contratos no ano	%
2009	59.968	482.547	12,43
2010	64.061	529.734	12,09
2011	68.222	604.617	11,28

Tabela 3. Taxa de inadimplência do FIES acumulada até o ano (contratos com mais de 60 dias de inadimplência) – Série histórica para o Brasil

Ano	Contratos inadimplentes até o ano	Total de contratos acumulados até o ano	Taxa acumulada
2009	94.230	482.547	19,53
2010	97.179	529.734	18,34
2011	104.867	604.617	17,34

Tabela 4. Percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias – Série histórica para o Brasil

Ano	Valor com atraso acima de 360 dias	Valor total contratado	Taxa acumulada
2009	724.834.796,79	5.768.455.804,33	12,57
2010	792.547.341,44	6.206.807.052,13	12,77
2011	826.469.994,69	7.233.558.909,76	11,43

Tabela 5. Percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias – Série histórica para o Brasil

Ano	Valor de contratos com atraso acima de 60 dias (acumulado)	Valor total de contratos (acumulado)	Taxa acumulada
2009	1.128.471.826,36	5.768.455.804,33	19,56
2010	1.124.769.371,17	6.206.807.052,00	18,12
2011	1.171.192.616,51	7.233.558.909,76	16,19

Fonte: Relatório Performance/CAIXA, de 30/9/2011. In: MEC. SESu. FIES. **Prestação de contas ordinárias anual – Relatório de gestão do Exercício de 2011**. Brasília, mar. 2012.

Como se verifica nos indicadores de inadimplência elaborados pelo próprio Fundo de Financiamento Estudantil (**Prestação de contas ordinárias anual – Relatório de gestão do Exercício de 2011**), com

dados do triênio 2009-2011, tem-se que, desde que o prazo de carência do Fies foi ampliado, em 2009, a inadimplência observou queda percentual sob todos os aspectos e cortes. Ainda que a queda do inadimplemento em escala nacional tenha sido pequena, esse dado sugere que a ampliação do prazo de carência ao menos não prejudicou a sustentabilidade financeira do Fundo e chegou até mesmo a auxiliá-la discretamente.

O Relatório de Auditoria Interna CEF nº 209.229 (constante no Relatório de Gestão da Caixa Econômica Federal nº 5/2009 – **Tomada de Contas Anual do FIES para o Exercício de 2008**), em seu Plano de Providências, no “Item nº 2.0.1.1: Inadimplência nos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”, de 2008 (“Anexo II – Recomendações do Órgão ou Unidade de Controle Interno”) reconhece que as recomendações para reduzir a inadimplência haviam sido devidamente implementadas:

[...] a publicação da Lei 11.552/2007 [que ampliou o prazo de carência de um mês para seis meses] possibilitou que a inadimplência do FIES, no futuro, seja menos impactante, uma vez que estabeleceu taxas de juros menores (redução de 9% a. a. para 3,5% a. a. ou 6,5% a. a., de acordo com o curso), o aumento do prazo de amortização e novas modalidades de fiança (a solidária e a fiança da própria instituição de ensino)” (os grifos não são do original).

Além disso, a criação posterior do FGEDUC, mecanismo já sugerido naquela ocasião, representou avanço significativo na garantia da sustentabilidade financeira do Fundo e de redução da inadimplência. O FGEDUC permitiu garantir o repasse do risco do agente operador para o próprio Fundo de Financiamento Estudantil. Como se observa, portanto, os próprios órgãos de controle já recomendaram, no passado, a extensão do prazo de carência como um dos meios de reduzir a taxa de inadimplemento, reconhecendo a relevância dessa medida ter sido tomada na legislação.

Por sua vez, a grande expansão quantitativa de beneficiários do Fies desde 2012 demanda, no presente, a exigência de novo ajuste nesse aspecto, com a extensão do prazo de carência para início do pagamento da dívida de 18 para 36 meses após o fim do curso superior.

Em relação à situação atual de inadimplemento das dívidas do Fies por parte de seus ex-beneficiários, o FNDE respondeu à pergunta “Quais os índices de inadimplência do Fies?” (Requerimento de

Informação nº 781/2015, de autoria da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados) da seguinte forma:

A quase totalidade dos contratos concedidos a partir do ano de 2010, quando iniciou a atuação do FNDE como agente operador, ainda está na fase de utilização do financiamento. Soma-se a isso regra do Programa que concede ao estudante carência de um ano e meio para início da amortização. Dessa forma, a quase totalidade dos financiamentos concedidos a partir de 2010 ainda não está na fase de amortização, o que não gera, portanto, base viável para a avaliação da inadimplência do Fies.

Em suma, a conjuntura econômica e a necessidade de pensar as políticas de Estado em longo prazo, fazem a extensão do prazo de carência do Fies de 18 para 36 meses configurar-se como meio especialmente capaz de manter a orientação democratizante das políticas de educação superior brasileira, de garantir melhores condições de pagamento aos beneficiários do programa e de não prejudicar a dinâmica e a sustentabilidade do Fundo. Ademais, as ampliações de carência ocorridas em outros momentos foram positivas para reduzir a inadimplência, conforme demonstrado. Nesse momento, o aumento das taxas de juros ocorrido em 2015 poderá ser, portanto, contrabalançado pelo aumento do prazo de carência.

Diante do exposto, o nosso voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 7068, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **MOSES RODRIGUES**
Relator