

Nascimento, Paulo A. Meyer M.; Tavares, Rafael Rodrigues; Maciel, Fabio Bentz; dos Santos, Abigail Lima

## Working Paper

Financiamento federal a estudantes: Proposições para remodelagem do Fies, sua integração com renúncias e imunidades fiscais e extensão de seu alcance a cursos de EPT

Texto para Discussão, No. 3074

## Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Nascimento, Paulo A. Meyer M.; Tavares, Rafael Rodrigues; Maciel, Fabio Bentz; dos Santos, Abigail Lima (2024) : Financiamento federal a estudantes: Proposições para remodelagem do Fies, sua integração com renúncias e imunidades fiscais e extensão de seu alcance a cursos de EPT, Texto para Discussão, No. 3074, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,  
<https://doi.org/10.38116/td3074-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311611>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**3074**

**FINANCIAMENTO FEDERAL A  
ESTUDANTES: PROPOSIÇÕES  
PARA REMODELAGEM DO FIES,  
SUA INTEGRAÇÃO COM  
RENÚNCIAS E IMUNIDADES  
FISCAIS E EXTENSÃO DE SEU  
ALCANCE A CURSOS DE EPT**

**PAULO MEYER NASCIMENTO  
RAFAEL RODRIGUES TAVARES  
FABIO BENTZ MACIEL  
ABIGAIL LIMA DOS SANTOS**



**FINANCIAMENTO FEDERAL A  
ESTUDANTES: PROPOSIÇÕES  
PARA REMODELAGEM DO FIES, SUA  
INTEGRAÇÃO COM RENÚNCIAS E  
IMUNIDADES FISCAIS E EXTENSÃO DE  
SEU ALCANCE A CURSOS DE EPT**

**PAULO MEYER NASCIMENTO<sup>1</sup>**

**RAFAEL RODRIGUES TAVARES<sup>2</sup>**

**FABIO BENTZ MACIEL<sup>3</sup>**

**ABIGAIL LIMA DOS SANTOS<sup>4</sup>**

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* paulo.nascimento@ipea.gov.br.

2. Especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *E-mail:* rafael.tavares@fnde.gov.br.

3. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea à época da elaboração deste texto. *E-mail:* fabriobentzz@gmail.com.

4. Estagiária na Disoc/Ipea à época da elaboração deste texto. *E-mail:* abigaillima.santos@gmail.com.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

**Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

**Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

**Ouvidoria:** <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <https://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Financiamento federal a estudantes : proposições para remodelagem do Fies, sua integração com renúncias e imunidades fiscais e extensão de seu alcance a cursos de EPT / Paulo Meyer Nascimento [et al.]. – Brasília, DF: Ipea, 2024. 24 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3074).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Fies. 2. Prouni. 3. Pronatec. 4. Financiamento Estudantil. 5. Assistência Estudantil. 6. Empréstimos com Amortizações Condicionadas à Renda I. Nascimento, Paulo Meyer. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 379.1

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

**Como citar:**

NASCIMENTO, Paulo Meyer *et al.* **Financiamento federal a estudantes proposições para remodelagem do Fies, sua integração com renúncias e imunidades fiscais e extensão de seu alcance a cursos de EPT.** Brasília, DF: Ipea, dez. 2024. 24 p. (Texto para Discussão, n. 3074). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3074-port>

**JEL:** I22.

**DOI:** <https://dx.doi.org/10.38116/td3074-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 CONTEXTO GERAL .....	7
3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS.....	9
3.1 Acesso e ocupação de vagas .....	9
3.2 Inadimplência.....	12
3.3 Fiscalização e remuneração dos agentes financeiros.....	16
4 À GUIA DE UMA CONCLUSÃO: PROPOSIÇÕES DE AJUSTE DE CURTO PRAZO NO FIES E DE MÉDIO PRAZO PARA A REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E FINANCIAMENTO ESTUDANTIL .....	17
REFERÊNCIAS .....	21
APÊNDICE A .....	23

## SINOPSE

Este artigo discute caminhos para mudanças gradativas no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de viabilizar um modelo de financiamento estudantil mais amplo, equitativo, eficaz e eficiente no Brasil. As reformas propostas abrangem três dimensões: i) acesso e matrícula; ii) inadimplência; e iii) fiscalização e remuneração dos agentes financeiros. Em conjunto, as mudanças propostas levariam à fusão do Fies com programas federais de bolsas e subsídios. O novo programa financiaria cursos superiores e de educação profissional e tecnológica, aproveitando isenções fiscais existentes, recursos orçamentários ordinários e a emissão de títulos públicos. Estudantes elegíveis teriam mensalidades pagas pelo governo, a serem reembolsadas se e somente se tivessem renda compatível e em ritmo que não comprometa sua saúde financeira, com a Receita Federal do Brasil (RFB) lhe recolhendo, na fonte, contribuição para essa finalidade.

**Palavras-chave:** Fies; Prouni; Pronatec; financiamento estudantil; assistência estudantil; empréstimos com amortizações condicionadas à renda.

## ABSTRACT

This paper discusses pathways to gradually bring about changes in the Student Financing Fund (Fies) with the aim of enabling a broader, more equitable, effective, and efficient student financing model in Brazil. Proposed reforms encompass three dimensions: i) access and enrolment; ii) delinquency; and iii) oversight and remuneration of financial agents. Collectively, the proposed changes would lead to merging Fies with federal scholarship and grant schemes. The revamped program would finance tertiary degrees as well as postsecondary professional certificates, leveraging existing tax exemptions, budgetary resources, and issuance of government bonds. Eligible students would have their tuition fees paid by the government, to be reimbursed if their future incomes allow and in a manner that safeguards their financial health. The federal revenue service would withhold income-contingent repayments to fulfill this propose.

**Keywords:** Fies; Prouni; Pronatec; student financing; student assistance; income contingent loans.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste texto, discutimos alguns problemas identificados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e apresentamos propostas de ação imediata e de médio prazo para remodelar o programa, de forma a equacionar melhor sua sustentabilidade operacional e fiscal com proteção a estudantes. Algumas das recomendações de médio prazo repercutiriam também sobre o Programa Universidade para Todos (Prouni), sobre a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) e sobre as bolsas-formação que existiam no âmbito do antigo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

As mudanças propostas incluem também ajustes nos critérios de elegibilidade ao financiamento e de compartilhamento de riscos entre o Estado e as mantenedoras das instituições de educação superior, vinculação das prestações devidas à renda da pessoa e a ampliação do escopo do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), concomitantemente à sua integração ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e a outros registros administrativos com vistas a otimizar preenchimento de vagas e automatizar verificação de renda familiar para fins de elegibilidade ao financiamento estudantil. O objetivo é contribuir para um modelo integrado de financiamento estudantil, com vistas a um resultado mais amplo, equitativo, eficaz, efetivo e eficiente.

Este trabalho centra-se no Fies e por isso mesmo as seções 2 e 3, que sucedem esta introdução, tratam exclusivamente de tal programa. A seção 2 traz algumas estatísticas descritivas que buscam dar contorno ao contexto objeto do presente trabalho, para daí a seção 3 discutir três problemas identificados como centrais em uma eventual remodelagem do Fies. A seção 4 traz recomendações de política e segue com foco no Fies, mas, ao trazer proposições para um plano de médio prazo para reforma na assistência e no financiamento estudantil, remete a um caminho de integração dele com o Prouni e a possíveis desdobramentos com a educação profissional e tecnológica (EPT)<sup>1</sup> e com a Cebas.<sup>2</sup>

---

1. A legislação do Fies já prevê, desde 2010, a possibilidade de estender seu alcance à EPT, mas isso nunca chegou a se tornar realidade.

2. A Cebas é uma certificação que atesta que entidades beneficentes da assistência social cumpriram as contrapartidas que a Constituição Federal lhes exige para que lhes outorgue imunidade tributária. A rigor, são três Cebas: Educação, Saúde e Assistência Social. Cabe ao Ministério da Educação (MEC) emitir a Cebas para entidades beneficentes da assistência social com atuação em cursos regulares de educação básica e/ou de educação superior. Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) realizada em 2019 e referente ao exercício de 2018 concluiu que: i) o processo de certificação e de isenção da Cebas Educação permite que o gasto tributário seja destinado a fins alheios aos da política pública; ii) o MEC não dispõe de informações suficientes para o controle e para acompanhamento da efetiva oferta de bolsas, sujeitando a política a riscos de desvirtuamento das bolsas; iii) não há adequada transparência quanto à oferta de bolsas e à seleção de bolsistas; e iv) o custo estimado da Cebas Educação supera o seu retorno e se mostra mais custosa que outras políticas de financiamento da educação (CGU, 2019). A proposta delineada na seção 4 deste texto contribui, pois, para atender a recomendação do citado relatório de se reavaliar o desenho da política.

## 2 CONTEXTO GERAL

O Fies foi criado por medida provisória em 1999 para ocupar lacuna deixada por seu predecessor, o Programa de Crédito Educativo (Creduc), descontinuado alguns anos antes (Santos, Chaves e Paixão, 2021). Em 2001, foi promulgada a Lei nº 10.260/2001, que desde então persiste como principal instrumento normativo do programa, a despeito das sucessivas modificações que sofreu ao longo do tempo. A mais substancial reforma no Fies adveio com a Lei nº 13.530/2017, que teve por objetivo aproximá-lo do formato aclamado pela literatura (Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014; Nascimento, 2019a) como de vanguarda e preferível a financiamentos tradicionais por envolver pagamentos vinculados à renda, ao invés de prestações calculadas via tabela Price ou pelo sistema de amortizações constantes (SAC). Contratos assinados a partir de 2018 já são regulados sob a égide do chamado Novo Fies, como se convencionou denominar o formato previsto pela Lei nº 13.530/2017 e que estabelece prestações que variam conforme a renda da pessoa (Tavares, 2023).

Prestações atreladas à renda protegem quem detém a dívida das intempéries que venham a comprometer sua capacidade de pagamento. Quando bem implementado, o denominado empréstimo com amortizações condicionadas à renda (ECR) permite conciliar essa característica implícita de seguro com maiores taxas de recuperação de crédito e, por conseguinte, maior sustentabilidade operacional e fiscal (Chapman e Dearden, 2022). A Lei nº 13.530/2017, contudo, se revelou insuficiente para tornar o Fies um ECR. Até fins de 2024, ainda não havia êxito na implementação dos pagamentos vinculados à renda, a despeito de sucessivos esforços nesse sentido.

No momento em que este texto era fechado, um novo desenho operacional para a cobrança dos pagamentos vinculados à renda estava em discussão, envolvendo variados órgãos e sistemas do governo federal. Se implementado, deverá otimizar a cobrança das prestações dos contratos de financiamento do Fies firmados no âmbito do Novo Fies, e assim reduzir a inadimplência. Tratava-se de algo ainda em planejamento interno do governo, sem data definida para implementação. A despeito disso, por mirar na efetivação de pagamentos vinculados à renda futura no âmbito do Fies, esse possível novo desenho operacional é discutido brevemente na seção final deste trabalho, juntamente com demais recomendações de política.

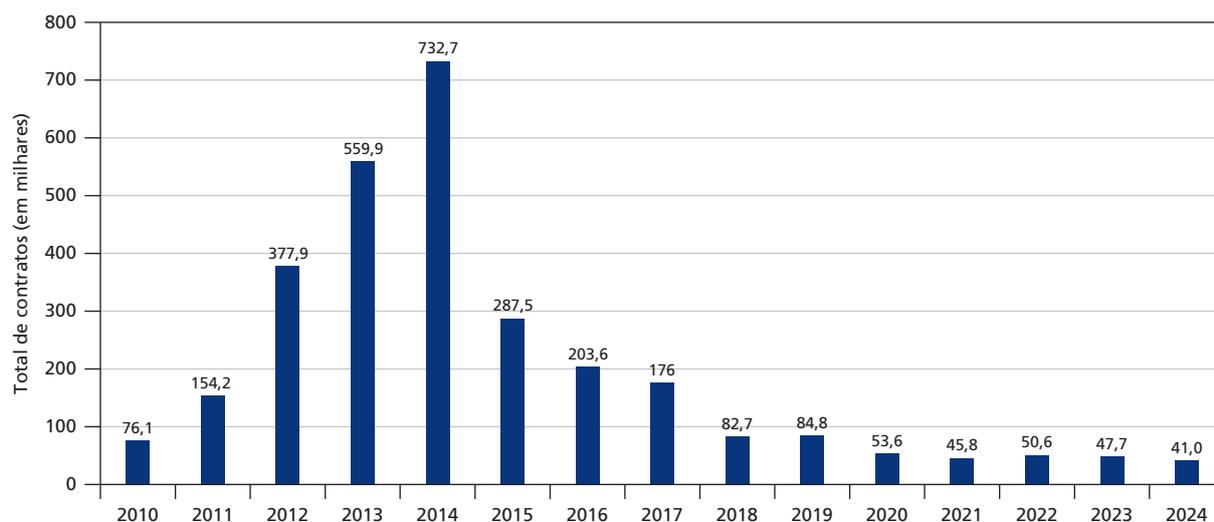
A reforma que levou ao formato denominado de Novo Fies foi inspirada nos modelos da Austrália e da Inglaterra e veio na esteira de sucessivas mudanças pontuais que tinham por objetivo reduzir a escala do Fies após o *boom* experimentado pelo programa entre 2010 e 2014. Nesse período, o Fies deixou de ser um coadjuvante do Prouni para se tornar a principal fonte de financiamento de mensalidades cobradas pelo segmento privado de educação superior (Mello e Duarte, 2020).

Ante o diagnóstico de que não havia espaço fiscal para mantê-lo com tal envergadura (Almeida Júnior *et al.*, 2019), ajustes nas regras de elegibilidade, nas taxas de juros praticadas e no percentual a ser financiado dos encargos educacionais passaram a ser feitos a partir de 2015 (Silva, 2022).

O “enxugamento” do número de novos contratos fica evidente a partir daquele ano, como mostra o gráfico 1. Nele está plotada a evolução do número de contratos assinados entre o segundo semestre de 2010, quando a mudança de escala do Fies começa a ficar mais evidente, e o segundo semestre de 2024, último período para o qual havia dados disponíveis para a elaboração do presente texto.

### GRÁFICO 1

#### Número de contratos assinados por ano



Fonte: Sistema Informatizado do Fies (Sisfies).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Os dados de 2010 dizem respeito apenas aos contratos firmados no segundo semestre deste ano.

A seção 3 faz um diagnóstico dos principais problemas do Fies, inclusive alcançando a gestão dos contratos assinados entre 2018 e 2024, sob os quais já incidem regras bastante diferentes, em especial no que tange ao período de carência (que deixou de existir), à atualização dos saldos devedores (sobre os quais passou a incidir apenas correção monetária pela inflação, sem nenhuma cobrança de juros reais) e na forma como as prestações deveriam ser calculadas (como proporção aos proventos pessoais de qualquer natureza). A desidratação do Fies prosseguiu nos contratos assinados a partir de 2018. Isso decerto não se deve ao modelo com prestações atreladas à renda, que sequer chegou até o momento a ser efetivamente implementado. Improvável também que tenha decorrido das mudanças concernentes ao período de carência (que, embora tenha deixado de existir no novo modelo, tenderia a vir implícita nos momentos em que

a pessoa não auferisse renda), nem à forma de atualização dos saldos devedores (ajustados apenas pela inflação).

O que parece emergir são sinais de interação de questões econômicas desfavoráveis (o país passou por recentes períodos de recessão e desemprego) com a saturação da expansão do ensino superior em ritmo mais intenso do que o dos fluxos de conclusão do ensino médio (dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE sugerem estagnação da taxa de conclusão da educação básica) e – estas, sim, sensíveis a decisões que envolvem diretamente o FNDE – com pequenas regras que na prática vêm emperrando o programa nos últimos anos. Na próxima seção, discutiremos problemas de desenho e de implementação já mapeados pelo FNDE e que podem estar entrelaçados ao contexto delineado na presente seção e aos números apresentados no gráfico 1.

### 3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS

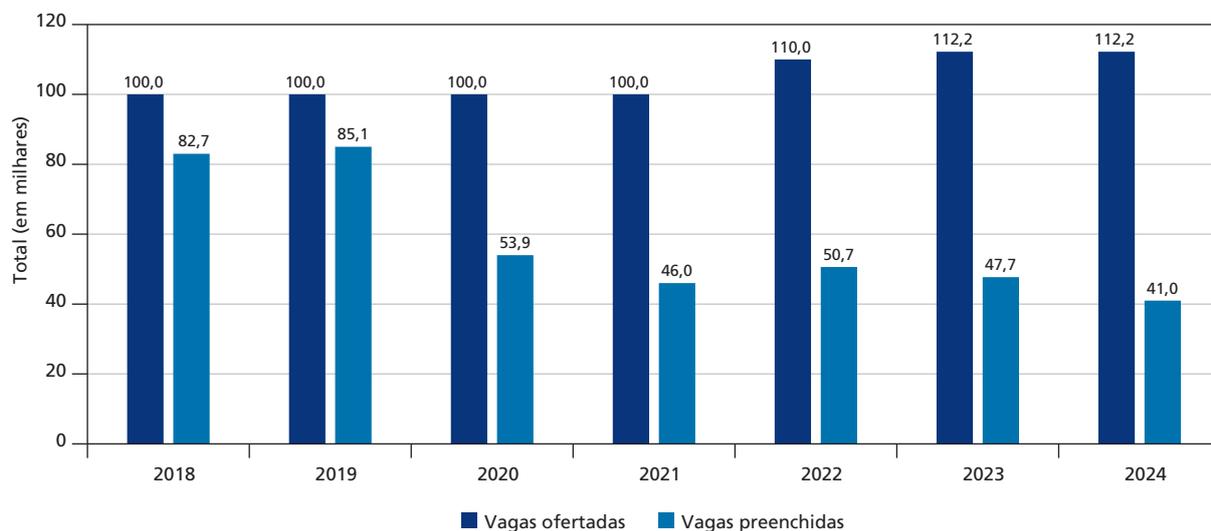
Concentraremos-nos, neste trabalho, em três problemas que nos parecem centrais a eventuais mudanças de curto e de médio prazo no Fies:

- acesso e ocupação de vagas;
- inadimplência; e
- fiscalização e remuneração dos agentes financeiros.

#### 3.1 Acesso e ocupação de vagas

O problema nesse quesito passa pelo baixo número de contratos efetivados. O gráfico 2 ilustra o problema de ocupação de vagas no Novo Fies entre 2018 e 2024. Em 2018 e 2019 foram preenchidas um pouco mais do que 80% das vagas ofertadas, enquanto de 2020 a 2024 essa porcentagem girou em torno dos 50%.

A baixa ocupação de vagas está relacionada a diversos fatores. Alguns dizem respeito à própria distribuição de vagas do Fies: existem hoje critérios de priorização que nem sempre estão casados com a demanda da sociedade. Com o foco existente no lado da oferta, há alocação *a priori* das vagas por conceito de curso, macrorregião, área do curso e outros critérios que frequentemente não coincidem com onde estão as pessoas que efetivamente dependem de assistência financeira para tomarem a decisão de estudar.

**GRÁFICO 2****Preenchimento de vagas no Novo Fies**

Fonte: Sisfies.

Elaboração dos autores.

Questões relacionadas ao processo de inscrição e de contratação acirram o problema. Na inscrição, além de a informação chegar truncada a quem interessa (estudantes) e de existirem variadas e complexas exigências, o calendário é demasiado exíguo: para o segundo semestre de 2024, por exemplo, houve uma janela de apenas seis dias para solicitar uma vaga no Fies. O processo de contratação também é longo e ultrapassado, levando em média mais de trinta dias e exigindo presença física de estudantes e eventuais fiadores em agências bancárias – algo que já não faz sentido com os avanços de aplicativos e afins.

O teto de financiamento é outro empecilho, em especial para o acesso de estudantes do Fies (que são de baixa renda) a cursos de maior prestígio social e/ou retorno financeiro. Exemplos corriqueiros remetem a cursos de medicina: apesar de os dados do Sisfies indicarem que as semestralidades atingem facilmente o patamar de R\$ 60 mil, o teto imposto pelas regras do Fies é, atualmente, de aproximadamente R\$ 52.800 por semestre. Difícil imaginar que famílias de baixa renda tenham condições de arcar com uma coparticipação de R\$ 7.200 por semestre. Essa situação tende a melhorar nos contratos do Fies Social, modalidade introduzida em 2024 que permite financiar até 100% dos encargos educacionais para estudantes com renda familiar *per capita* de até

meio salário-mínimo, desde que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).<sup>3</sup>

Outros são problemas de cunho tecnológico e operacional: são tantos detalhes para a alocação de vagas que a própria implementação se torna complicada. Frequentemente é de difícil entendimento até mesmo para quem o opera, que dirá para estudantes e instituições. A literatura de economia da educação tem crescentemente destacado que complexidade na disseminação de informações e nos processos seletivos para obtenção de ajuda financeira contribui para excluir grupos minorizados da educação superior (Dynarski *et al.*, 2023). Importa, pois, melhorar a comunicação das regras do programa e simplificar o processo de contratação do financiamento.

Vale enfatizar que simplificar o processo de contratação é diferente de flexibilizar a elegibilidade. A simplificação do processo passa por torná-lo mais claro e direto, eliminando etapas e exigências redundantes ou que podem ser otimizadas valendo-se de informações que o poder público já dispõe em registros administrativos variados. Retomaremos essa discussão na seção 4, mas, a título de exemplo para já delimitar melhor este ponto, o Cadastro Único poderia ser integrado ao Sisfies para reduzir exigências e acelerar a autorização de contratação do financiamento estudantil a estudantes de famílias que já recebem alguma assistência federal.

Já a questão da elegibilidade passa por focalização, imprescindível ante o reduzido espaço fiscal disponível. Nesse quesito, melhorias são possíveis no Fies (e no Proni, diga-se de passagem). Padrão em políticas do MEC, o teto de três vezes o valor do salário-mínimo para o patamar de renda familiar *per capita* que dá elegibilidade ao Fies e ao Proni vem se mostrando, com o passar dos anos, elevado para os padrões brasileiros: dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE mostram que esse recorte de renda torna 90% das famílias brasileiras potencialmente elegíveis ao suporte, que deveria ser mais focalizado.<sup>4</sup>

Fechando o problema do acesso e ocupação de vagas, há ainda o desinteresse de muitas mantenedoras, por conta do elevado risco de crédito que passaram a incorrer desde as mudanças de 2017, que passaram a responsabilizá-las bem mais pela inadimplência de suas carteiras. Risco compartilhado com as mantenedoras é

3. Além disso, o Fies passou a prever a reserva de pelo menos 50% das suas vagas para estudantes elegíveis ao Fies Social, com prioridade também para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

4. Ressalte-se, porém, que dados de pesquisas amostrais indicam que, nos últimos anos, o estrato dos 10% mais ricos concentram por volta de 60% da renda nacional no Brasil. Sob este recorte – e considerando que a oferta de financiamento estudantil não é toda contratada – pode ser considerado legítimo arguir que haja focalização suficiente na elegibilidade do Fies.

fortemente recomendável em um programa como o Fies (Chapman e Doan, 2019), mas no Novo Fies o risco parece recair de forma um tanto desproporcional sobre as mantenedoras. Estimativas apresentadas pela Caixa ao FNDE mostram que a metodologia de cálculo definida pelo Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio da Resolução CG-Fies nº 12/2018, levará em poucos anos as mantenedoras a arcarem com 100% das contribuições destinadas ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies). É possível desenhar as regras do fundo de tal maneira que a metodologia de cálculo das contribuições não se torne um desincentivo à adesão ao Fies e ao empenho das mantenedoras para atraírem estudantes para as vagas financiadas pelo programa.

### 3.2 Inadimplência

Atrasos nos pagamentos das prestações do Fies há tempos já atingem mais de 50% dos contratos em amortização. Para os contratos formalizados até 2017, o FNDE contabilizava, em julho de 2024, um total de 1,08 milhão de contratos inadimplentes, dos 2,2 milhões que naquele momento estavam em fase de amortização. Esse 1,08 milhão de contratos inadimplentes perfaz saldo devedor total de R\$ 51,3 bilhões, sendo que as parcelas vencidas e não pagas somavam R\$ 15,7 bilhões.

Inadimplência nesse patamar pode inviabilizar o Fies. Deve-se evitar, contudo, que a resolução do problema da inadimplência passe por descontinuação do programa ou por penalizações excessivas a quem dele precisa. A vinculação dos pagamentos à renda tem por intuito conciliar melhor os objetivos de sustentabilidade do programa com os de proteção social a quem dele precisa.

Busca-se fazer isso moldando-se o prazo de amortização à capacidade de pagamento da pessoa: se e enquanto não auferir remuneração compatível, muito pouco ou nada paga, diferindo-se automaticamente os pagamentos para os momentos em que os fluxos de seus proventos permitem efetivá-los. Trata-se de um mecanismo engenhoso que vem alcançando bom grau de sucesso nos países onde sua implementação como política de financiamento estudantil veio acompanhada de envolvimento de eficientes sistemas de aferição da renda pessoal e de recolhimento de pagamentos na fonte, preferencialmente por intermédio do órgão de administração tributária (Chapman e Doan, 2019; Nascimento, 2019b).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Ao mesmo tempo em que protege quem se financia, quando recorre a sistemas eficientes de recolhimento na fonte, ECRs com prazos máximos de amortização suficientemente longos são bem-sucedidos em circunscrever não pagamento à perene incapacidade financeira (Nascimento, 2022). Isto tende a se refletir, com o passar dos anos, em maiores taxas de recuperação do valor presente dos desembolsos feitos, concomitantemente à focalização dos subsídios em quem vem a, de fato, precisar deles.

Simulações feitas com dados em painel da PNAD Contínua sugerem grande potencial para a vinculação dos pagamentos à renda como mecanismo a conciliar sustentabilidade fiscal com proteção social no âmbito do financiamento estudantil no Brasil. Nos melhores cenários, até 90% do valor presente dos empréstimos chega a ser reembolsado. Em todos os cenários, quem vem a ter alta renda conclui seus pagamentos em horizontes relativamente curtos (inferiores aos doze a dezoito anos pelos quais costumam se prolongar as prestações do Fies nos contratos assinados antes de 2018) e quem não consegue sair de ocupações de baixa remuneração e/ou de frequentes episódios de desemprego termina por reembolsar apenas parcialmente o montante que deve. Resultados de simulações com a PNAD Contínua feitas aplicando-se método detalhado em Dearden (2019) são reportados em Nascimento (2024) e em Silva (2022).

Com vistas a contribuir para esse debate, cruzamos informações do Sisfies com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). O concatenamento das duas bases permite perceber que muitas das pessoas inadimplentes tiveram, ao menos em algum momento, vínculos formais de emprego nos últimos anos. Isso sinaliza que a bem-sucedida implementação da vinculação dos pagamentos à renda de fato já tenderia a reduzir perdas com não pagamento com um simples ajuste que não carimbe a pessoa como inadimplente por atrasar pagamentos por mais de noventa dias (como atualmente acontece). Afinal, uma vantagem ímpar dos ECRs é justamente distribuir as prestações conforme a capacidade de pagamento da pessoa. Um ano ela pode não dispor de meios para efetivar seus pagamentos, mas em outros anos a situação pode mudar.

É justamente a essa possibilidade que a tabela 1 remete, ao mostrar o resultado do cruzamento das informações do Sisfies com as da Rais. A tabela 1 reporta, para cada ano de ingresso no Fies, a porcentagem de mutuários e mutuárias identificadas com vínculo empregatício formal para cada número de anos desde que ingressaram no Fies. Para quem ingressou no Fies em 2010, doze é o número máximo de anos de observação na Rais, pois as pessoas presentes na base do Sisfies foram buscadas na Rais até 2021. Para quem ingressou em 2011, esse número cai para onze. Assim segue

até o grupo que ingressou em 2017, para quem cinco foi o número máximo de anos de observação na Rais no exercício feito para a construção da tabela 1. As pessoas que não foram encontradas na Rais em nenhum dos anos de observação foram computadas na coluna “0”. No outro extremo, computa-se na coluna “12” quem apareceu na Rais em todos os doze anos de observação – sendo que somente quem ingressou no Fies em 2010 pode vir a aparecer nessa coluna, pois as pessoas não foram buscadas na Rais em anos anteriores ao seu ingresso do Fies.

**TABELA 1**

**Porcentagem de cada coorte que teve vínculo empregatício formal em determinada quantidade de anos**

Ano de ingresso no Fies (coorte)	Distribuição (em porcentagem) dos indivíduos de cada coorte pelo nº de anos (de 2010 a 2021) em que aparecem com vínculo formal desde o ano de ingresso no Fies												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2010	11,9	4,8	5,7	5,9	6,4	6,5	6,5	6,9	7,0	7,3	8,2	15,5	7,4
2011	12,2	5,2	6,0	6,5	6,8	7,2	7,2	7,3	7,7	8,9	16,6	8,5	-
2012	12,0	5,5	6,2	6,6	7,1	7,6	7,5	7,9	9,3	16,1	14,2	-	-
2013	13,9	6,4	7,2	7,8	8,0	8,1	8,3	9,5	16,3	14,5	-	-	-
2014	16,4	7,8	8,5	8,7	8,8	9,0	9,6	15,7	15,5	-	-	-	-
2015	20,1	9,9	10,1	9,6	9,5	9,7	12,3	18,8	-	-	-	-	-
2016	25,3	11,9	10,8	10,8	11,2	15,1	14,9	-	-	-	-	-	-
2017	32,5	12,4	11,7	12,0	16,7	14,7	-	-	-	-	-	-	-

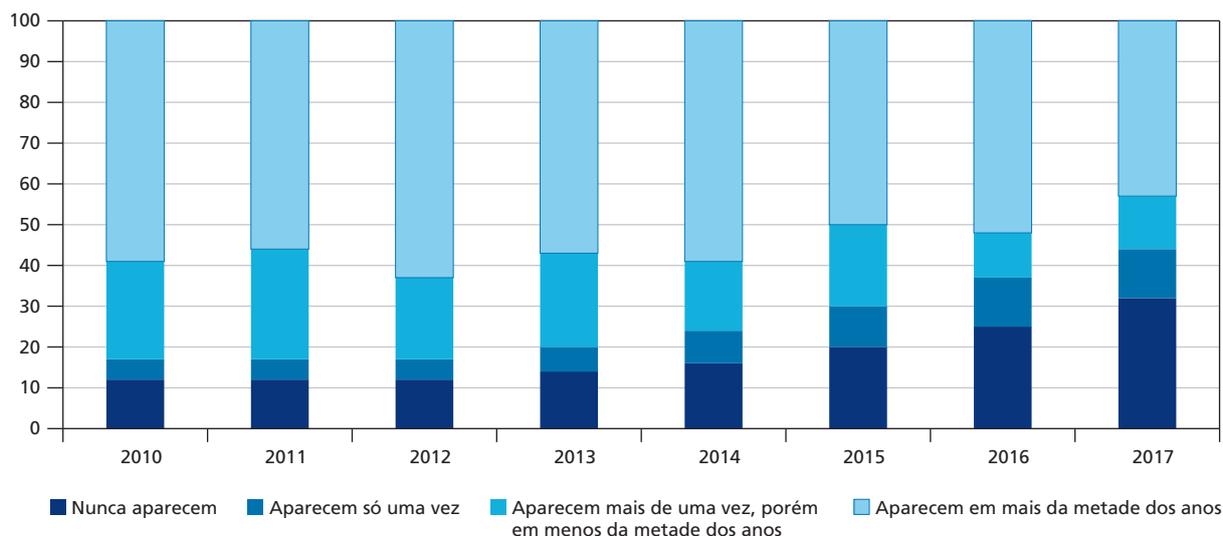
Fonte: Sisfies-Rais.

Obs.: Cada linha considera informações coletadas na Rais para os indivíduos que firmaram contrato no ano de entrada indicado. As porcentagens devem ser interpretadas como “x% dos indivíduos que ingressaram no Fies no ano yyyy e apareceram com vínculo formal na Rais em z anos diferentes”.

O gráfico 3 sintetiza as informações da tabela 1. Ele mostra que, com exceção do grupo que iniciou seu contrato Fies em 2017, todas as coortes tiveram indivíduos com vínculos empregatícios formais em mais do que a metade dos anos em que foi possível buscá-los na Rais. Isso é um indicativo que a implementação do ECR poderia reduzir substancialmente o problema de não pagamento por parte dos beneficiados, desde que os pagamentos envolvessem sistemas eficientes de recolhimento na fonte.

**GRÁFICO 3****Beneficiários agrupados conforme quantidade de anos em que estavam empregados em vínculos formais a partir do ano de ingresso no Fies**

(Em %)



Fonte: Sisfies-Rais.

Obs.: Cada uma das sete barras empilhadas neste gráfico refere-se a uma coorte do Fies (definida a partir do ano de ingresso no programa). A coluna *Aparecem mais de uma vez, porém em menos da metade dos anos* apresenta a porcentagem dos indivíduos daquela coorte que apareceram na Rais com vínculo empregatício formal em mais de um e menos da metade dos anos observados. Já a coluna *Aparecem em mais da metade dos anos* considera aqueles que apareceram na Rais em mais da metade dos anos em que seria possível indivíduos daquela coorte serem encontrados em postos formais de trabalho após a conclusão do período de utilização do financiamento (ou seja, após a conclusão dos estudos).<sup>5</sup>

Vale lembrar que, para os contratos assinados até 2017, as prestações do Fies eram calculadas por meio da tabela Price. Isto significa que o programa seguia um modelo tradicional de financiamento, em que o saldo devedor (principal mais juros contratados) é distribuído em prestações correspondentes ao número  $n$  de meses do prazo de amortização contratado. Nessa sistemática, o número de prestações e o valor a ser pago em cada uma delas é conhecido desde a assinatura do contrato, mas em momento algum são levados em consideração os fluxos de renda de quem detém a dívida.

5. Isso é indiferente em anos ímpares, mas faz diferença em anos pares. Por exemplo, para a coorte de 2013, que foi observada por nove anos, indivíduos com até quatro anos de renda na Rais são contados em *Aparecem mais de uma vez, porém em menos da metade dos anos*, enquanto os com cinco anos ou mais o são em *Aparecem em mais da metade dos anos*. Já no caso da coorte de 2014, que foi observada por oito anos, o mesmo critério foi aplicado: os indivíduos com até quatro anos foram contados em *Aparecem mais de uma vez, porém em menos da metade dos anos*, e aqueles com cinco anos ou mais em *Aparecem em mais da metade dos anos*.

A partir de 2018, novos contratos pressupõem pagamentos vinculados à renda, em que as prestações são calculadas como uma proporção preestabelecida do rendimento aferível da pessoa. A lei fala em até 20% dos proventos pessoais de qualquer natureza, sendo que a Resolução CG-Fies nº 5 de 13 de dezembro de 2017, que segue em vigor, estabelece percentuais que variam entre 8% e 13% para o cálculo das prestações devidas. Nesse modelo, o prazo de amortização é flexível e amolda-se à capacidade de pagamento da pessoa. Não se sabe *a priori* o número de prestações que serão necessárias para que o saldo devedor seja completamente zerado.

Em um ECR propriamente dito, *a priori* sequer se sabe se uma determinada pessoa virá a efetivamente pagar a dívida integralmente, parcialmente ou mesmo se nada virá a pagar. O ritmo dos pagamentos dependerá dos seus fluxos de renda ao longo do tempo. Quem não consegue se estabelecer financeiramente durante a vida acaba eventualmente tendo sua dívida remanescente perdoadada, o que acontece sem que em momento algum venha a figurar como inadimplente. O Novo Fies não chegou a incorporar todas essas características de um ECR, que é justamente o que lhe daria um caráter de seguro para quem toma emprestado. Considerando os resultados das simulações reportadas em Nascimento (2024) e em Silva (2022), é de se esperar que a conclusão da transição do Fies para um ECR, se viesse a ser feita, traria ganhos em potencial para o Tesouro Nacional, ao mesmo tempo em que protegeria ex-estudantes de riscos que comprometam, seja de maneira momentânea ou duradoura, sua capacidade de pagamento.

O problema da inadimplência nos contratos firmados até 2017 poderia ser resolvido com a migração desses contratos para o novo formato, quiçá oferecendo como atrativo uma renegociação da dívida pendente e a automática mudança de *status* para adimplente. Para isso, contudo, alguns ajustes adicionais de desenho são recomendáveis no novo formato, como discutiremos no quadro apresentado na seção 4 deste texto.

### 3.3 Fiscalização e remuneração dos agentes financeiros

Nos contratos assinados a partir de 2018, o FNDE recorre a um agente operador e financeiro (Caixa Econômica Federal), que é remunerado por taxas de administração pagas pelos estudantes e pelas mantenedoras das instituições de ensino. Isso dá uma receita garantida para o agente financeiro. Como não deixa de auferir ganhos com mudanças na forma de operação do programa, o agente financeiro não tem incentivos para melhorar a qualidade do seu serviço. Nos contratos assinados até 2017, cabe ao FNDE apurar a qualidade dos serviços dos agentes financeiros (majoritariamente a Caixa, em alguns momentos o Banco do Brasil) e remunerá-los de acordo.

Para os contratos formalizados até 2017, em 2023 foram pagos aos agentes financeiros (Caixa e Banco do Brasil), a título de taxa de administração, cerca de R\$ 441,7 milhões (R\$ 248,4 milhões para a Caixa, R\$ 193,3 milhões para o Banco do Brasil). Para os contratos formalizados a partir de 2018 (ou seja, já no âmbito do chamado Novo Fies, quando o único agente financeiro era a Caixa), estima-se que, em 2023, os pagamentos referentes à taxa de administração somaram R\$ 54,4 milhões. Essa redução deve-se também ao baixo volume de contratos formalizados, pois acabam impactando na taxa paga por estudantes e no repasse de 2% que deveriam ocorrer pelos valores liberados à mantenedora. Se 100% das vagas ofertadas desde 2018 tivessem sido ocupadas, esse valor poderia ser facilmente ser multiplicado por cinco, tendo em vista que a taxa média de ocupação, entre 2018 e 2022, girou em torno de 50% das vagas ofertadas.

Ressalte-se que o novo formato adotado a partir de 2018 para a remuneração dos agentes financeiros eliminou o dispêndio direto da União com taxas de administração, mas, em contrapartida, dificultou a fiscalização dos serviços e exigência de resultados. Cabe, pois, pensar em uma regra para a remuneração que alinhe melhor os incentivos dos agentes financeiros aos do FNDE e não resulte nas ineficiências ora apontadas na fiscalização, que são típicas do que os economistas chamam de problema agente-principal.

#### **4 À GUIA DE UMA CONCLUSÃO: PROPOSIÇÕES DE AJUSTE DE CURTO PRAZO NO FIES E DE MÉDIO PRAZO PARA A REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA E FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

Em face dos problemas discutidos ao longo do presente trabalho, enumeramos um conjunto de proposições para ação imediata e um outro conjunto para ações que poderiam ser adotadas no médio prazo. As ações imediatas são as que seriam possíveis de serem tomadas sem modificação da legislação – no máximo seriam necessárias resoluções e portarias, quiçá um decreto.

Já as ações de médio prazo demandariam reformas legislativas. No mínimo, com a finalidade de completar a transição do Fies para um financiamento com pagamentos vinculados à renda futura. Indo além, sugerimos que seja discutido um novo programa que funda Prouni e Fies, aproveitando o que há de melhor em cada um e eliminando sobreposições existentes, e que também centralize a concessão de bolsas e ajudas financeiras atualmente concernentes ao cumprimento dos requisitos pertinentes à Cebas, ao menos para instituições sem fins lucrativos que aderissem ao programa.

Eis a seguir as proposições gerais para um novo programa que viesse a fundir o Fies ao Prouni e também a incorporar bolsas Cebas.

- 1) Mantenedoras são remuneradas por renúncias ou imunidades fiscais e, eventualmente, pelo modelo atualmente utilizado pelo Fies para remunerá-las.
- 2) Estudante assina contrato que prevê recolhimento de pagamentos vinculados à sua renda pós-formatura – na fonte, pela Receita Federal do Brasil (RFB), até que seja zerado seu saldo devedor.
- 3) Saldo devedor é definido pelas mesmas regras que hoje são usadas para definir semestralidades pagas pelo Fies.
- 4) Ajudas financeiras nos moldes das bolsas-permanência do Prouni e das antigas bolsas-formação do extinto Pronatec também integrariam o novíssimo programa.
- 5) O novíssimo programa alcançaria cursos de educação superior e de EPT e seria financiado:
  - a) pelas renúncias fiscais do Prouni;
  - b) pela contrapartida à imunidade fiscal de entidades que fazem jus à Cebas e que aderissem ao programa;
  - c) por recursos orçamentários que viessem a ser destinados ao financiamento a estudantes de cursos de EPT;<sup>6</sup> e
  - d) pela emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos públicos atualmente emitidos pelo Tesouro Nacional com a finalidade única de serem usados para remunerar as mantenedoras por meio do Fies.

6. Durante a vigência do Pronatec, havia as bolsas-formação para atender estudantes de EPT. As bolsas-formação buscavam expandir a oferta de vagas gratuitas de EPT e eram financiadas por recursos orçamentários. Seus anos de auge aconteceram durante a vigência do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, quando eram parte do dispêndio executado via a ação *apoio à formação profissional, científica e tecnológica* (código 20RW), que compunha o programa orçamentário *educação profissional e tecnológica* (código 2031). Consultas à plataforma Siga Brasil mostram que, nesse período, as bolsas-formação chegaram a responder por aproximadamente 50% do orçamento autorizado e 70% das despesas pagas no âmbito do Pronatec, programa de governo que concentrava os dispêndios do programa orçamentário de código 2031. No PPA seguinte (2016-2019), o Pronatec e as bolsas-formação foram perdendo força. Já na vigência do PPA 2020-2023, o Pronatec foi substituído pelo programa Novos Caminhos, cujas diretrizes nunca foram muito claras. Resgatar as bolsas-formação é uma possibilidade, mas neste texto a recomendação de política é transformá-las em crédito educativo a ser reembolsado por prestações com amortizações condicionadas à renda, o que equivale a dizer que o reembolso só seria exigido na proporção em que o investimento do Estado na formação profissional da pessoa proporcionar-lhe os prêmio salariais esperados.

Não é objeto do presente trabalho aprofundar-se em possíveis desenhos para o novíssimo programa, apenas apontar o caminho da integração como um passo relevante de médio prazo para o Fies e toda a política federal de assistência e financiamento a estudantes de EPT e de educação superior. Caberia discutir com mais afinco, por exemplo, escala e escopo do novíssimo programa, assim como seus critérios de elegibilidade.

Circunscrevendo-se aos objetivos do presente trabalho (discutir problemas apontados pelo FNDE no Fies e apresentar propostas de ação imediata e de médio prazo para remodelar o programa), o quadro A.1 (apêndice A) enumera, para cada um dos problemas discutidos na seção anterior, as recomendações de ação imediata e as recomendações de reforma que se tornariam efetivas no médio prazo e que dialogam com a ideia de um programa federal único de assistência estudantil. As recomendações de ação imediata concentram-se em melhorias marginais, que poderiam ser implementadas no Fies já existente, por meio de portarias, por exemplo. Já as recomendações de médio prazo não se limitam ao Fies e alcançam variados programas e políticas federais, com o intuito de viabilizar um modelo de financiamento estudantil mais amplo, equitativo, eficaz, efetivo e eficiente, visando conciliar sustentabilidade fiscal com a proteção de quem precisa de ajuda financeira para prosseguir em seus estudos após concluir a educação básica. Por isso que estratégias de ação são necessárias para efetivar as proposições de médio prazo destacadas no quadro 1. Na prática, isso implica a estruturação de variados planos para a consecução das reformas pretendidas – algo que foge ao escopo do presente trabalho.

De todo modo, recomenda-se que tais reformas busquem completar a transição do Fies para um ECR. Isto demanda aprovação de nova legislação no Congresso Nacional, de forma a criar um mecanismo por meio do qual a RFB recolha pagamentos de empréstimos. Nascimento (2022) sugere para tanto a instituição de uma nova contribuição ou alguma espécie tributária inovadora que viesse a existir exclusivamente para o recolhimento desse tipo de pagamento. No momento em que este texto era fechado, contudo, o FNDE e o MEC discutiam com outros órgãos do governo federal uma outra maneira de completar a transição do Fies para um ECR.

A proposta central então em discussão passa por atribuir à RFB prerrogativas legais que ampliem sua competência para fiscalizar, arrecadar e executar a cobrança do Fies, nos moldes das atividades realizadas na cobrança de débitos tributários. Nesse desenho, a RFB passaria a ser responsável por planejar, executar e acompanhar as atividades relacionadas ao pagamento do Fies, incluindo o recolhimento de valores por meio de documento de arrecadação de receitas federais (DARF). No caso em questão, o DARF estaria vinculado à folha de pagamento registrada no Sistema Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-Social), sujeito aos mesmos prazos, condições e sanções aplicáveis a outras obrigações do sistema. Para titulares de

dívidas do Fies que estivessem sem vínculo empregatício ou fora do alcance do e-Social, o pagamento seria realizado mensalmente à Caixa, com base em autodeclaração de renda ou efetivando o pagamento mínimo previsto nas normas do programa, sujeito a ajuste posterior integrado ao imposto de renda.

Além disso, os valores de natureza remuneratória ou de renda aferidos durante o ano poderiam ser comparados com os lançados na declaração anual de imposto de renda do mesmo ano-calendário. Nesse processo, de forma semelhante ao realizado pela RFB para identificar inconsistências no recebimento do Auxílio Emergencial, seria possível verificar se os valores declarados no ajuste anual excedem os informados ao longo do ano. Caso constatada uma diferença a maior, a RFB realizaria a cobrança do valor proporcional remanescente, integrando-o ao DARF emitido na declaração do IRPF, garantindo maior precisão e justiça no recolhimento dos créditos do Fies.

Esse modelo de cobrança busca fortalecer a eficiência operacional e proporcionar maior segurança jurídica ao processo, ao conferir à RFB a responsabilidade de planejar e executar a fiscalização de forma integrada com os demais órgãos envolvidos. Com isso, busca-se assegurar que os financiamentos sejam cobrados de maneira justa, proporcional à renda do financiado e alinhados com as normas fiscais, contribuindo para a sustentabilidade do Fies.

Uma questão premente a ser trabalhada nesse ponto é a da inadimplência, que, vale ressaltar, não existe em um ECR: pagamentos são automaticamente suspensos quando o órgão de administração tributária (no caso do Brasil, a RFB) não afere renda, com o saldo devedor evoluindo conforme as regras contratadas (em outras palavras, é como se o desenho trouxesse explícita uma renegociação automática).

Nesse contexto, o papel do FG-Fies limita-se a compensar anualmente as perdas para o Tesouro Nacional, dadas pela diferença entre pagamentos estimados *a priori* e pagamentos efetivamente recolhidos pela RFB no período, incluindo aí as perdas que atualmente são cobertas pelo seguro prestamista. Trata-se de uma função que pode ser descontinuada à medida que o novo formato se consolide e que as perdas para o Tesouro Nacional se tornem residuais – embora possa haver a decisão de seguir com o FG-Fies como ferramenta a efetivar o compartilhamento de risco do Tesouro Nacional com as mantenedoras das instituições de ensino, como hoje ocorre. Esses ajustes no FG-Fies podem eventualmente exigir modificação em lei, mas muitos demandariam apenas modificações da regulamentação infralegal, assim como ajustes nas regras de fiscalização e remuneração dos agentes financeiros (quadro A.1 no apêndice A) implicam modificação. Por fim, reforça-se recomendação, reiterada no presente trabalho, de evoluir para um novíssimo programa que integre o Fies às renúncias e imunidades fiscais que atualmente se consubstanciam no Prouni e na Cebas, estendendo ainda o seu alcance a cursos de EPT.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, M. F. de *et al.* A reestruturação do Fies. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018.** Brasília: Ipea, 2019. p. 303-310. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>.

BRASIL. CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação: Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas) – exercício 2018.** Brasília: CGU, out. 2019. Disponível em: [https://www.bing.com/ck/a?!&p=2239d8cfd6b1664edc856a3ae3afc4ae983b8a1291914004439d94773859e72cJmltdHM9MTczMTg4ODAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=2194d0f1-c9fd-6038-22d5-c465c8966115&psq=Relat%c3%b3rio+de+avalia%c3%a7%c3%a3o%3a+Certifica%c3%a7%c3%a3o+das+Entidades+Beneficentes+da+Assist%c3%aancia+Social+\(Cebas\)+%e2%80%93+exerc%c3%aadcio+2018+cgu&u=a1aHR0cHM6Ly9lYXVkJmNndS5nb3YuYnlvcmlvcmVsYXRvcmlvcy9kb-3dubG9hZC84NTU5MDg&ntb=1](https://www.bing.com/ck/a?!&p=2239d8cfd6b1664edc856a3ae3afc4ae983b8a1291914004439d94773859e72cJmltdHM9MTczMTg4ODAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=2194d0f1-c9fd-6038-22d5-c465c8966115&psq=Relat%c3%b3rio+de+avalia%c3%a7%c3%a3o%3a+Certifica%c3%a7%c3%a3o+das+Entidades+Beneficentes+da+Assist%c3%aancia+Social+(Cebas)+%e2%80%93+exerc%c3%aadcio+2018+cgu&u=a1aHR0cHM6Ly9lYXVkJmNndS5nb3YuYnlvcmlvcmVsYXRvcmlvcy9kb-3dubG9hZC84NTU5MDg&ntb=1). Acesso em: 2 ago. 2024.

CHAPMAN, B.; DEARDEN, L. Income-contingent loans in higher education financing. **IZA World of Labor**, Bonn, n. 227, p. 1-11, out. 2022. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/income-contingent-loans-in-higher-education-financing/long>. Acesso em: 2 ago. 2024.

CHAPMAN, B.; DOAN, D. Financiamento do ensino superior: Questões conceituais e a experiência internacional. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018.** Brasília: Ipea, 2019. p. 269-274. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects.** Nova York, Palgrave Macmillan, 2014.

DEARDEN, L. Evaluating and designing student loan systems: an overview of empirical approaches. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 49-64, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.003>. Acesso em: 15 jul. 2019.

DYNARSKI, S. *et al.* Addressing non-financial barriers to college access and success: evidence and policy implications. *In*: HANUSHEK, E.; MACHIN, S.; WOESSMANN, L. (Ed.). **Handbook of the economics of education.** Amsterdam: North-Holland, 2023. v. 6, p. 319-403. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/bs.hesedu.2022.11.007>. Acesso em: 2 ago. 2024.

MELLO, J. M. P. de; DUARTE, I. F. The effect of the availability of student credit on tuition: testing the Bennett Hypothesis using evidence from a large-scale student loan program in Brazil. **Economía**, Londres, v. 20, n. 2, p. 179-222, 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27007016>. Acesso em: 15 jul. 2019.

NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura:** a produção do Ipea até 2018. Brasília: Ipea, 2019a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>.

NASCIMENTO, P. M. Epílogo: financiamentos vinculados à renda têm futuro no Brasil? *In*: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura:** a produção do Ipea até 2018. Brasília: Ipea, 2019b. p. 325-330. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>.

NASCIMENTO, P. M. **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. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2022. (Texto para discussão, n. 2784). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11259>.

NASCIMENTO, P. M. Simulações de financiamento a estudantes de ensino superior no Brasil: uma avaliação *ex ante* de desenhos de crédito estudantil com amortizações vinculadas à renda futura. São Paulo, **Estudos Econômicos**, v. 54, n. 3, p. 1-47, set. 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.usp.br/ee/article/view/210417>.

SANTOS, A. V.; CHAVES, V. L. J.; PAIXÃO, D. L. L. O jogo político do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (2010-2016). **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-22, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260046>. Acesso em: 5 set. 2023.

SILVA, A. A. **Fundo de Financiamento Estudantil – Fies:** uma análise com vistas à sustentabilidade operacional. 2022. 137 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7345>.

TAVARES, R. R. **A inadimplência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies):** um estudo sobre seu perfil e das características dos empréstimos vinculados à renda com foco nas reformas introduzidas a partir de 2017. 2023. 97 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/47136>.

## APÊNDICE A

## QUADRO A.1

## Recomendações imediatas e de médio prazo para política federal de financiamento estudantil

Problema	Recomendações imediatas	Recomendações de médio prazo
Acesso e ocupação de vagas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vagas voltarem a ser distribuídas por mantenedora.</li> <li>- Estender prazo de inscrição e modernizar os processos de inscrição e contratação.</li> <li>- Aumentar o teto semestral de financiamento.</li> <li>- Revisar percentual de contribuição das mantenedoras do FG-Fies, de forma a tornar o programa atrativo também para o lado da oferta.</li> <li>- Revisar a equação de cálculo do percentual a ser financiado dos encargos educacionais, de forma que, nesse cálculo, o comprometimento da renda remeta ao rendimento total do grupo familiar, e não à renda <i>per capita</i> (que é útil como critério de elegibilidade ao programa, não para definição de teto de financiamento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma legislativa que crie mecanismo para a RFB recolher pagamentos vinculados à renda no âmbito de programa de financiamento estudantil.</li> <li>- Ampliar o escopo do Sisu a fim de permitir que a seleção unificada<sup>1</sup> alcance cursos de EPT e de educação superior. Integrar o Sisu ao CNIS e aos registros administrativos mantidos pelo Inep, de forma a torná-lo um sistema capaz de informar:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) o(s) curso(s) de EPT ou de educação superior em que a pessoa pode se matricular;</li> <li>2) eventuais direitos a alguma assistência ou a algum financiamento estudantil; e</li> <li>3) o que precisaria fazer para confirmar matrícula e para obter eventuais auxílios e/ou financiamentos estudantis.</li> </ol> </li> </ul>
Inadimplência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não pagamento deixar de ensejar inadimplência.</li> <li>- Para o antigo Fies, oferecer condições facilitadas para migrar para o Novo Fies.</li> <li>- Para quem não migrar, condições menos vantajosas de renegociação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagamento automaticamente suspenso quando a RFB não afere renda, mas o saldo devedor segue evoluindo com as regras contratadas.</li> <li>- FG-FIES honra os saldos devedores dos contratos que não forem pagos num tempo de quinze ou vinte anos. Nessa linha, com a implementação do ECR, a contribuição das mantenedoras ao FG-FIES poderia ser de 10% dos repasses. Do lado da União, como não haveria honra em 360 dias de atraso, não se necessitaria mais dos aportes anuais de R\$ 500 milhões do discricionário do ministério, podendo esses recursos serem direcionados a outras políticas.</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Problema	Recomendações imediatas	Recomendações de médio prazo
Fiscalização e remuneração dos agentes financeiros	- Pagamentos feitos pelo estudante passariam a cair em conta do FNDE (não da Caixa), de forma que o repasse da taxa de administração ao agente operador estaria condicionado ao alcance de metas de gestão.	- FNDE voltar a ser o agente operador do Fies. - Reduzir o percentual que a lei prevê como taxa de administração.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Relevante notar que consta proposta semelhante no relatório de recomendações da avaliação do Fies (Brasil, 2019), realizada pelo Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio\\_recomendacoes-cmas-2019-fies.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2019-fies.pdf).

Obs.: CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais; EPT – educação profissional e tecnológica; Fies – Fundo de Financiamento Estudantil; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; RFB – Receita Federal do Brasil; Sisu – Sistema de Seleção Unificada.

## REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de recomendações: Fies – ciclo 2019**. Brasília: CMAP, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2019-fies.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2019-fies.pdf). Acesso em: 2 ago. 2024.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Fernanda Gomes Teixeira de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.