



**Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas**

**Relatório de Avaliação**

**Fundo de Financiamento  
Estudantil - FIES**

**Ciclo 2019**

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP  
2019

Política avaliada  
Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

Coordenador da avaliação  
Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Economia

Executores da avaliação  
Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Economia  
Secretaria Federal de Controle Interno /  
Controladoria-Geral da União

Informações:  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo  
deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Quadro-resumo das principais características do Fies entre 1999 e 2020.....	13
Tabela 2 - Pesos por mesorregião - distribuição de vagas do Fies.....	38
Tabela 3 – Distribuição da inadimplência segundo dias de atraso do pagamento e fases do Fies – posição de jan/2019. ....	40
Tabela 4 – Saldo devedor total e inadimplente por faixa de saldo devedor – posição de jan/2019. ....	40
Tabela 5 – Saldo devedor total e inadimplente por mês da fase de amortização – posição de jan/2019. ....	41
Tabela 6 – Participação no mercado de trabalho formal – beneficiários do Fies por fase do contrato em jan/2019. ....	43
Tabela 7 – Percentual de contratos e percentual de inadimplentes por natureza jurídica do empregador e fase do contrato em jan/2019.....	45
Tabela 8 – Custo anual do Fies (2010 a 2019 – em milhares de R\$ correntes). ....	52

## Lista de quadros

Quadro 1 – Competências dos principais atores públicos do Fies.....	27
---	----

## Lista de figuras

Figura 1 – Árvore de problemas do Fies.....	11
Figura 2 – Teoria do programa do Fies.....	16
Figura 3 – Modelo lógico do Fies com as modalidades de financiamento público (Fies) e privado (P-Fies).....	17
Figura 4 - Fluxo de processos seletivos para o ensino superior e respectivos cronogramas (2020). .....	18
Figura 5 – Fluxo de oferta e seleção de vagas e pré-seleção de beneficiários .....	22
Figura 6 – Fluxo de seleção de estudantes e formalização contratual .....	23
Figura 7 – Fluxo de pagamentos dos encargos educacionais (Fies tradicional).....	24
Figura 8 – Fluxo de amortização dos encargos educacionais (Fies tradicional).....	25
Figura 9 – Esquematização simplificada de inter-relação das instâncias de governança do Fies. .....	31

## Lista de gráficos

Gráfico 1 – Evolução da taxa de matrícula bruta do ES por quartil de renda domiciliar <i>per capita</i> (2002-2018).....	9
Gráfico 2 – Evolução da taxa de matrícula líquida do ES por quartil de renda domiciliar <i>per capita</i> (2002-2018).....	9
Gráfico 3 – Número de matrículas (em milhões) no ensino superior privado na modalidade presencial (1999-2018). ....	37
Gráfico 4 – Distribuição das vagas segundo Portaria Normativa do Fies, notas do ENEM e alunos elegíveis ao Fies – por região (2018).....	39
Gráfico 5 - Probabilidade de continuar adimplente (atraso inferior a 360 dias) ao longo do período de amortização. ....	42
Gráfico 6 – Perfil de renda familiar dos ingressantes no ensino superior em 2010, por categoria. ....	49
Gráfico 7 – Perfil de renda familiar dos ingressantes no ensino superior em 2014, por categoria. ....	50
Gráfico 8 – Estimativa de custo por aluno nos programas e ações voltados à ampliação da oferta no ensino superior público e privado (valores de 2018).....	54

## Sumário

1	Descrição geral .....	7
2	Diagnóstico do problema .....	7
3	Desenho da política .....	12
4	Implementação .....	18
5	Governança .....	26
6	Resultados .....	35
6.1	Quantitativo e distribuição das vagas .....	36
6.2	Análise da inadimplência do programa.....	39
6.3	Mercado de trabalho e capacidade de pagamento dos alunos em amortização .....	43
6.4	Análise da focalização do programa .....	46
7	Impactos.....	51
8	Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União.....	52
9	Insights sobre eficiência e economicidade do gasto.....	53

## 1 Descrição geral

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) - nome inicial do Fundo de Financiamento Estudantil, é um fundo de natureza contábil e foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827/1999, reeditada sucessivas vezes até a sua conversão na Lei nº 10.260/2001, com a finalidade de conceder, a nível nacional, financiamento a estudantes em cursos superiores com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e ofertados por instituições de educação superior (IES) não gratuitas aderentes ao programa.

O Fies sucedeu ao programa Crédito Estudantil (Creduc), criado em 1975 e implantado em 1976 como linha de crédito dos bancos públicos, com a sua institucionalização apenas com a Lei nº 8.436/1992, que financiava de 30% a 150% do valor da mensalidade, incluídos os encargos educacionais e demais custeios do estudante durante o curso. O programa entrou em crise em 1991, em decorrência da inexistência de recursos para conceder novos financiamentos, da ausência de mecanismos eficazes de cobrança dos empréstimos e das concessões acima de sua capacidade de crédito, tendo sido descontinuado em 1997.

O Fies apresentou diversas mudanças em seu desenho ao longo dos anos, apresentando forte expansão no período de 2010 a 2014. Entretanto, a expansão da oferta de vagas, a diminuição de entraves ao crédito estudantil e o elevado nível de inadimplência, até então subestimada, aumentaram o custo total<sup>1</sup> do programa e o risco da União.

Com o intuito de limitar os impactos fiscais do programa no longo prazo, foi editada a MP nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017, que promoveu o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão, com base nos problemas apresentados no relatório Diagnóstico Fies (BRASIL, 2017), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda (MF), atual Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

O Novo Fies, como é conhecido, pretende garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente; compartilhar o risco – antes concentrado na União – com os demais atores (IES e instituições financeiras); realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes; tornar mais previsível o subsídio implícito; e aprimorar a governança do programa.

As alterações recentemente implementadas pela Lei nº 13.530/2017, baseadas nos problemas diagnosticados no programa, bem como as diversas fases do Fies serão analisadas nas seções a seguir.

## 2 Diagnóstico do problema

A partir da Exposição de Motivos da MP nº 1.827/1999, que dispôs sobre a instituição do Fies, depreende-se que o objetivo da política é “a ampliação das condições de acesso à educação de nível superior”. Portanto, está implícito que o problema a ser tratado é a dificuldade de acesso ao ensino superior (ES) e que uma das principais causas é a restrição das famílias para custear o ES privado.

---

<sup>1</sup> Dados do relatório Diagnóstico Fies (BRASIL, 2017) indicam que o custo total do Fies era de R\$ 1,9 bilhões em 2011, alcançando R\$ 32,3 bilhões em 2016, acima do valor pago no Bolsa Família no mesmo ano – R\$ 28,6 bilhões.



A análise de diagnóstico do problema a ser tratado no Fies e suas causas é encontrada no guia prático de análise *ex post* de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018). São elencados dois problemas correlatos no Brasil: i) baixo percentual de adultos com ES completo; e ii) baixa taxa bruta<sup>2</sup> de matrícula das classes mais pobres nessa etapa de ensino. Os dois poderiam ser selecionados como o problema social que o Fies busca enfrentar, mas sendo o segundo uma das causas do primeiro, passa a ser ele o problema prioritário a ser combatido.

Os Gráficos 1 e 2 mostram a evolução de 2002 a 2018 das taxas de matrícula bruta e líquida<sup>3</sup> por quartil de renda domiciliar *per capita*, explicitando a enorme desigualdade de acesso ao ES. Em 2002, as taxas de matrículas bruta e líquida eram, respectivamente, de 1,2% e 0,6% para os 25% mais pobres, enquanto essas taxas eram, respectivamente, de 54,6% e 33,2% para os 25% mais ricos. Em 2018, para os 25% mais pobres a taxa de matrícula bruta foi de 12,6% e a líquida de 7,5%, enquanto para os 25% mais ricos essas taxas foram, respectivamente, de 83,4% e 45,6%<sup>4</sup>. Ainda que a ampliação do acesso ao ensino superior tenha ocorrido de forma menos desigual nos últimos anos, a taxa de matrícula bruta do grupo mais rico é praticamente sete vezes superior à taxa dos mais pobres.

Da análise dos gráficos, observa-se que, no período considerado, houve redução na desigualdade de acesso ao ES quando se compara o 2º e 3º quartis em relação ao 4º, mas não no caso do 1º quartil. Além do Fies, tal dinâmica foi influenciada também pela expansão e aprimoramento de outras políticas, como, por exemplo, a ampliação da oferta de vagas em instituições de ensino superior (IES) públicas concomitantemente à criação do Programa Universidade para Todos (Prouni) em 2005 e à aprovação da Lei de Cotas em 2012. Outra observação é que a variação na taxa de matrícula bruta foi maior que a variação na taxa de matrícula líquida. Tal fato indica que a inclusão no ensino superior tem se dado em maior medida nas faixas etárias acima de 24 anos, as quais são consideradas no cálculo da taxa bruta de matrícula, mas não da líquida.

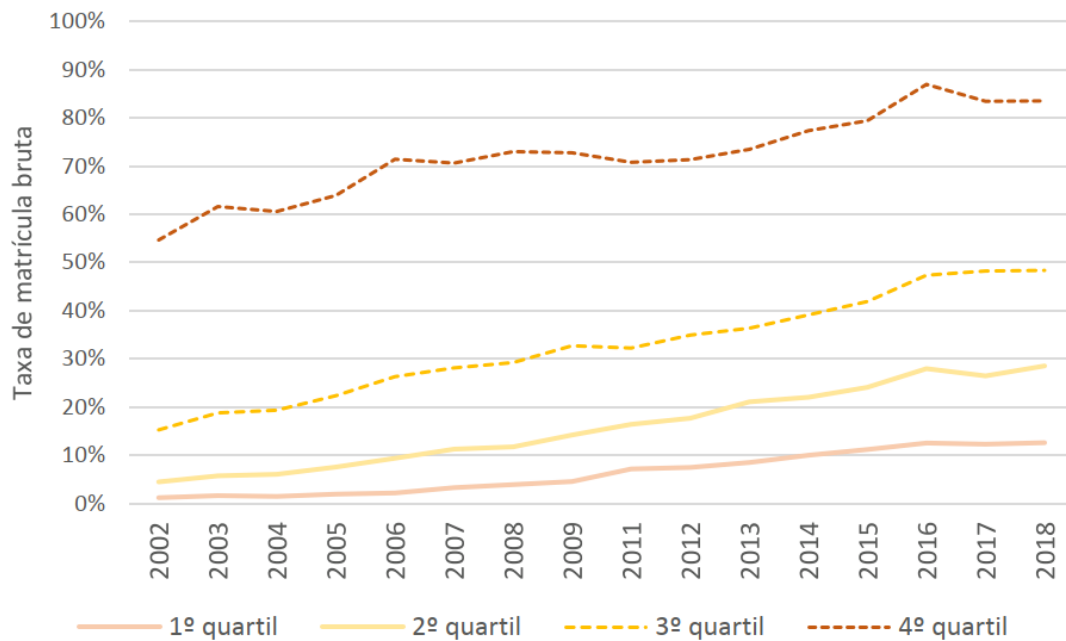
---

<sup>2</sup> A taxa *bruta* de matrícula no ES é obtida dividindo-se o total de matrículas na educação superior, independentemente da idade do estudante, pela população de 18 a 24 anos de idade.

<sup>3</sup> A taxa *líquida* de matrícula no ES é dada pelo percentual da população de 18 a 24 anos de idade matriculada no ensino superior. Esta difere da taxa *bruta*, portanto, por não considerar os estudantes do ES com idades abaixo de 18 ou acima de 24 anos.

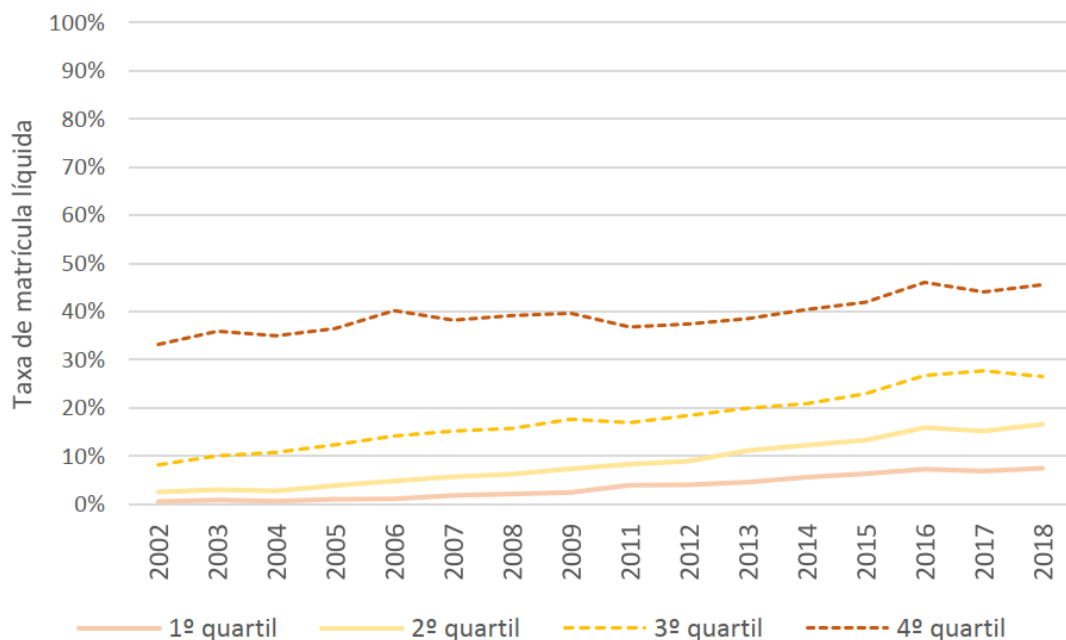
<sup>4</sup> Ressalta-se que, de maneira a simplificar a análise, as taxas bruta e líquida aqui apresentadas consideram apenas os indivíduos efetivamente matriculados no ES. Dessa forma, esses percentuais são inferiores aos considerados para fins de cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação, cujo cálculo considera como matriculados também os indivíduos que já concluíram o ES, conforme metodologia fórmula descrita em BRASIL (2019).

**Gráfico 1 – Evolução da taxa de matrícula bruta do ES por quartil de renda domiciliar *per capita* (2002-2018)**



Fonte: Pnad/IBGE (2002-2015) e PNAD continua/IBGE (2016-2018).

**Gráfico 2 – Evolução da taxa de matrícula líquida do ES por quartil de renda domiciliar *per capita* (2002-2018)**



Fonte: Pnad/IBGE (2002-2015) e PNAD continua/IBGE (2016-2018).

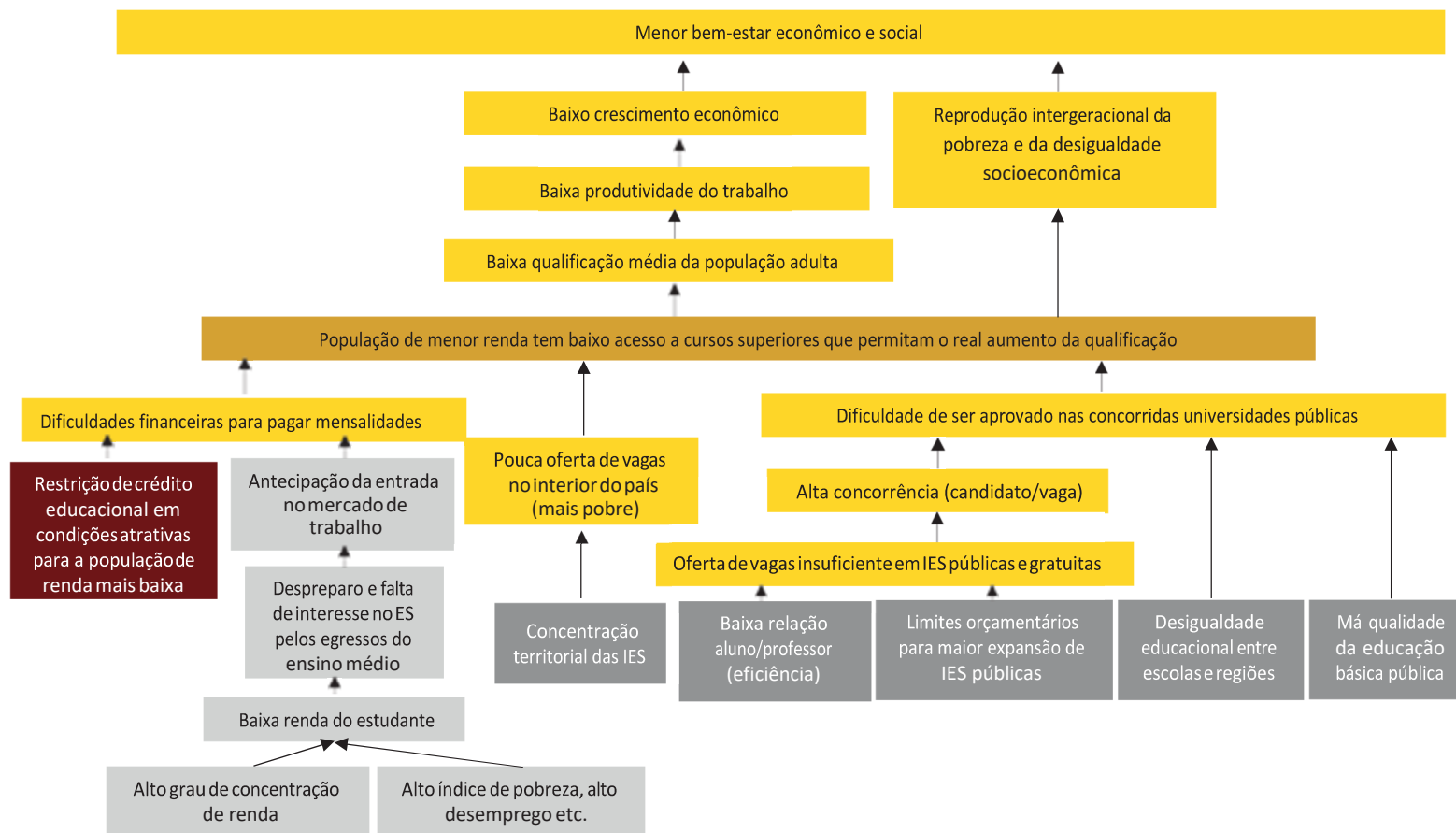
Dentre as políticas voltadas às instituições públicas de ensino, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) atuou no caso da restrição da oferta de vagas, por meio de ações que contemplam o aumento de vagas, a expansão da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão. No caso da restrição orçamentária do indivíduo e da qualidade desigual entre escolas da educação básica

de ensino, a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) estabelece a reserva de 50% do total de vagas da instituição, subdivididas entre: estudantes de escolas públicas com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (SM); e estudantes de escolas públicas com renda familiar *per capita* superior a 1,5 SM. Em ambos os casos, para o preenchimento das vagas, também é considerado o percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas por Unidade da Federação.

Por sua vez, as políticas voltadas à ampliação do acesso ao ensino superior privado por alunos de baixa renda podem se dar através de financiamento estudantil (Fies) ou concessão de bolsas de estudo. A Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) e o Prouni concedem bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de educação superior a estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 SM, tendo como contrapartida a isenção de determinados tributos. Já o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) permite que as IES renegociem suas dívidas tributárias com o governo federal, tendo como contrapartida a concessão de bolsas de estudo integrais a estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 SM.

A Figura 1 apresenta a árvore de problemas do programa, com a explicitação de sua causa objeto – restrição de crédito educacional em condições atrativas para a população de renda mais baixa –, bem como das causas que podem ser objeto de outras políticas públicas e suas consequências.

Figura 1 – Árvore de problemas do Fies



■ Causa objeto do Fies

■ Causas que podem ser objeto de outras políticas públicas, como o ProUni e programas de geração de emprego e renda

■ Causas que podem ser objeto de outras políticas públicas (ex. interiorização das IESs, cotas e expansão da oferta de vagas em IESs públicas, melhoria da educação básica etc.)

Fonte: Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018).

### 3 Desenho da política

Desde a sua criação, o Fies sofreu diversas alterações em seu desenho, podendo ser dividido em 4 fases distintas. Na primeira fase do programa, que vai desde a sua criação em 1999 até 2009, o programa apresenta expansão moderada, com um fluxo médio de contratos de aproximadamente 50 mil por ano.

A segunda fase do programa, no período de 2010 a 2014, é marcada pela flexibilização das regras de concessão de financiamento e de pagamento do empréstimo, através da redução da taxa de juros, do aumento do período de carência e da criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – fundo que concede garantia de 80% ou 90% (a depender do ano de contratação) e tem a União como única cotista. Nessa fase, o programa apresentou expressiva expansão, atingindo 733 mil novos financiamentos em 2014.

A terceira fase do programa é caracterizada por ajustes estruturais nas regras do programa a fim de adequá-lo ao período de ajuste nas contas públicas. Entre 2015 e 2017, a contratação reduziu-se para um patamar anual inferior a 300 mil financiamentos. As alterações visaram aumentar a focalização do programa e a sua sustentabilidade financeira, através da restrição do público-alvo a alunos com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos, elevação da taxa de juros, aumento da parcela do aluno no pagamento da mensalidade do curso e compartilhamento do valor dos encargos educacionais com as IES.

Apesar dos ajustes realizados nessa terceira fase do Fies, a expansão da oferta de vagas e o elevado nível de inadimplência, até então subestimada, aumentaram o custo total do programa e o risco da União. O relatório Diagnóstico Fies (BRASIL, 2017) identificou que as três principais causas responsáveis pela insustentabilidade fiscal do programa eram: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

Sendo assim, a quarta fase é caracterizada por um redesenho do programa. A partir de 2018, o Novo Fies se caracteriza por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em modalidades de crédito – fonte de recursos pública ou privada – que variam conforme a renda familiar do candidato. A modalidade de financiamento público é destinada aos estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos, enquanto o P-Fies, de financiamento privado, é destinada a alunos com renda familiar *per capita* de até 5 salários mínimos. O volume médio de financiamentos contratados nos seus dois primeiros anos de vigência foi de cerca de 80 mil ao ano.

A Tabela 1 apresenta resumo das principais características do Fies em cada fase.

**Tabela 1 – Quadro-resumo das principais características do Fies entre 1999 e 2020.**

		<b>1ª fase (2000-2009)</b>	<b>2ª fase (2010-2014)</b>	<b>3ª fase (2015-2017)</b>	<b>4ª fase (2018-2020)</b>
Condições de pagamento	Taxa de juros	Até 2006: 9% a.a. De 2006 a 2009: 3,5% a 6,5% a.a. De 2009 a 2010: 3,5% a.a.	3,4% a.a.	6,5% a.a.	Taxa de juros real zero
	Carência	Até 2007: sem carência De 2007 a 2009: seis meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	Dezoito meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	Dezoito meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	Sem carência
	Limite de financiamento do curso	Até 2004: até 70%; De 2005 a 2006: até 50%; De 2007 a 2009: até 100%	50%, 75% ou 100%, a depender do valor da renda familiar bruta e do seu grau de comprometimento	Até 100%, a depender do valor da renda familiar <i>per capita</i> e do seu grau de comprometimento	De 50% a 100%, a depender do valor da renda familiar <i>per capita</i>
	Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)		R\$ 50,00 (pagamento ao agente financeiro); Pagamento às mantenedoras (da parcela da mensalidade não financiada)	R\$ 150,00 (independente da renda e com pagamento ao agente financeiro); Pagamento às mantenedoras (da parcela da mensalidade não financiada)	Alunos pagam coparticipação à Caixa Econômica Federal
	Custos operacionais	União	1,5% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de utilização e carência; 2% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de amortização, ponderados pela taxa de adimplência, pagos pela União	IES passam a contribuir com 2% do valor desembolsado no ano; Pós 2018: limite de R\$ 25 por contrato em utilização/carência, R\$ 35 por contrato em amortização	Alunos pagam encargos operacionais (o valor é fixo e igual para todos os financiados); Pagamento ao agente financeiro; Mantenedoras pagam 2%

Continuação da Tabela 1.

		1ª fase (2000-2009)	2ª fase (2010-2014)	3ª fase (2015-2017)	4ª fase (2018-2020)
Condições de pagamento	Amortização	Aluno paga prestação à instituição financeira	Aluno paga prestação à instituição financeira	Aluno paga prestação à instituição financeira	Maior valor entre um valor mínimo e percentual vinculado à renda, diretamente retido pelo empregador para os trabalhadores formais
	Prazo de amortização de contrato	Duas vezes a duração do curso	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado + doze meses	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado	Prazo variável devido aos pagamentos (não existe prazo máximo)
Garantias	Fundo Garantidor de Crédito	Não havia; Agente financeiro e mantenedoras garantem 20% e 5% do saldo devedor inadimplido, respectivamente	FGEDUC garante até 80% (entre 2010 e 2012) e até 90% (2012 a 2014) do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes	FGEDUC garante 90% do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes	FG Fies tem como cotistas a União (R\$ 3 bilhões, realizados em aportes semestrais) e as mantenedoras, de forma proporcional à adimplência de seus alunos; Alavancagem de 4 vezes
	Fiança	Exigência de fiador	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: exigência de fiador; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC (a partir de 2014)	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : FG Fies é a única garantia; De 1,5 a 3 SM <i>per capita</i> : fiador + garantia do FG Fies

Continuação da Tabela 1.

		1ª fase (2000-2009)	2ª fase (2010-2014)	3ª fase (2015-2017)	4ª fase (2018-2020)
Critérios de elegibilidade	Renda familiar	Não havia	Até vinte salários mínimos (SM) de renda familiar bruta	2015: 2,5 SM <i>per capita</i> 2016-2017: 3 SM <i>per capita</i>	3 SM <i>per capita</i>
	Nota Enem	Não havia	Ter realizado o Enem a partir de 2010	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação	De 2018 a 2020: nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação; A partir de 2021: nota mínima de 450 pontos na média do Enem e de 400 pontos na redação
	Nota SINAES	Não havia	Conceito de qualidade três ou superior	Prioritariamente IES cursos com conceito de qualidade cinco	Prioritariamente IES cursos com conceito de qualidade cinco
Gestão	Comitê Gestor	Não havia	Não havia	Não havia	CG-Fies elabora Plano trienal com quantitativo de vagas, considerando o PNE, o impacto fiscal e parâmetros macroeconômicos

Fonte: elaboração própria, ampliado a partir de Resende (2018).

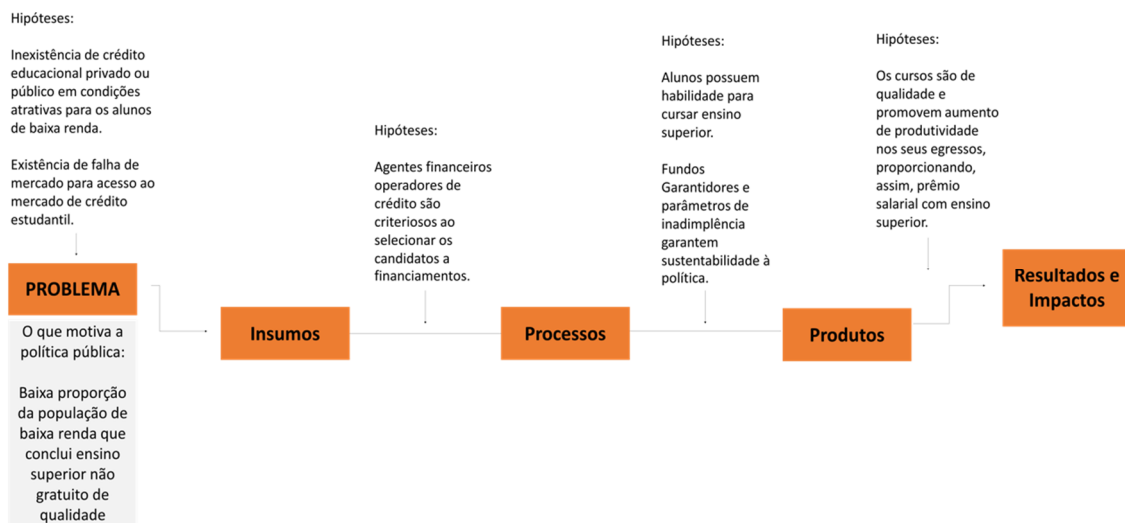


A primeira modalidade de financiamento do Novo Fies é a reestruturação do antigo modelo, abrangendo famílias com renda *per capita* de até 3 SM, procurando respeitar a capacidade de pagamento dos alunos e realinhando os incentivos entre o Governo, as IES, e os alunos participantes do financiamento. A proposta é baseada em três medidas estruturantes: (i) redesenho do pagamento do financiamento, vinculando-o à renda futura do estudante, forma adotada em diversos países para minorar a inadimplência de financiamentos estudantis; (ii) instituição de novo fundo garantidor (FG Fies), que desconcentra o risco de crédito da União; e (iii) criação de um Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) que objetiva aprimorar a governança. Além dessas medidas, destaca-se a fixação da taxa real de juros zero, medida que visa dar maior previsibilidade ao subsídio implícito e garante que o programa esteja entre aqueles de crédito público com menor taxa de juros.

A segunda modalidade de financiamento, conhecida como P-Fies, é oferecida a estudantes com renda familiar *per capita* de até 5 SM pelas instituições financeiras, que deverão arcar com todo o risco de crédito. Os recursos públicos disponibilizados para viabilizar as operações destes tipos de financiamento são provenientes dos Fundos de Desenvolvimento, dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os agentes operadores dessa modalidade também podem utilizar recursos próprios para realizar as operações.

A partir do diagnóstico de seu problema central – o baixo acesso da população de menor renda ao ensino superior – foi construída a teoria do programa. A Figura 2 apresenta as hipóteses e a racionalidade derivadas de cada etapa do modelo lógico do programa, apresentado na Figura 3.

Figura 2 – Teoria do programa do Fies.



Fonte: atualização do modelo lógico constante do Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018).

Figura 3 – Modelo lógico do Fies com as modalidades de financiamento público (Fies) e privado (P-Fies).

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos	
Contratos entre União e agente operador (CEF)	Cadastramento das IES e adesão dos agentes financeiros	Processo seletivo simples, célere, eficaz e tempestivo		Aumento da oferta de vagas no ensino superior	
Plataforma eletrônica moderna para o processo seletivo e sistema de informações	Oferta de vagas: publicação do Edital do Fies e divulgação na mídia	Contratos de financiamento assinados entre IES, agente financeiro e aluno, com vagas distribuídas e estudantes selecionados	Inclusão de pessoas de baixa renda no ensino superior, incrementando as taxas de matrícula do ES dessa população		
	Seleção dos candidatos para as vagas				
Contratos entre União e agente financeiro (CET)	Supervisão da conferência da documentação e das assinaturas dos contratos				
Recursos humanos e sistema de informações	Fiscalização das IES, acompanhamento da oferta de vagas realizada pelas mantenedoras e supervisão dos alunos durante o curso	IES cumprindo regras de descontos e reajuste	Preços das mensalidades no Fies determinados pelas regras de mercado		Aumento das taxas de matrícula bruta e líquida do ensino superior
Recursos orçamentários da União	Repasse dos recursos às IES – emissão ou recompra de Certificados Financeiros do Tesouro (CFTE)	Alunos de baixa renda (até 3 SM <i>per capita</i> ) matriculados e concluindo o ensino superior com mensalidades financiadas no longo prazo	Aumento do percentual de pessoas com ensino superior completo		Melhora da empregabilidade dos egressos do Fies
	Remuneração dos agentes financeiros do programa (CET e BB) <sup>1</sup>	Agentes financeiros intermediando as transferências de recursos	Redução da desigualdade de escolaridade por renda		Aumento da produtividade do trabalho
	Aportes aos FGC pela União e pelas IES	FGC capitalizados e financiamentos garantidos	Manutenção de programa de financiamento estudantil público para pessoas de baixa renda com risco de crédito coberto por FGC sustentáveis		Redução da desigualdade econômica
Contratos entre União e agente financeiro (CEF)	Recebimento ou cobrança das parcelas devidas de amortização do financiamento	Financiamentos amortizados e garantias honradas pelos FGC			
Recursos orçamentários da União	Disponibilização de <i>funding</i> público para financiamento privado	Alunos de renda baixa e média (até 5 SM <i>per capita</i> ) matriculados e concluindo o ensino superior com mensalidades financiadas no longo prazo	Aumento do percentual de pessoas com ensino superior completo		

Nota 1: apenas para contratos firmados até 2017.

Etapa comum ao Fies e P-Fies

Etapa exclusiva ao Fies

Etapa exclusiva ao P-Fies

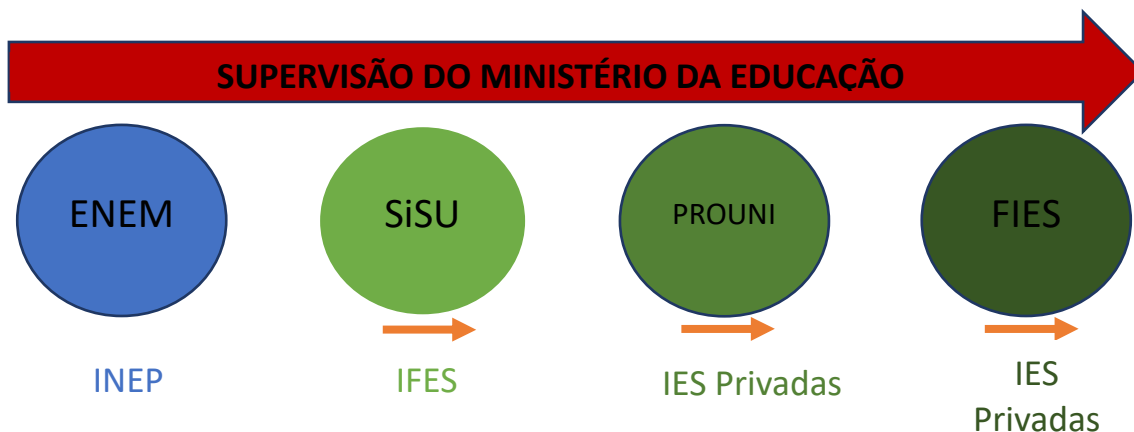
Fonte: atualização do modelo lógico constante do Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018).

## 4 Implementação

Dentre os produtos previstos para o Fies, conforme demonstrado na Figura 3, podemos destacar como principais as matrículas no ensino superior dos beneficiários da política pública, financiadas no longo prazo. Os demais produtos são meios para a consecução das matrículas – a exemplo do processo seletivo, da formalização de contratos e da intermediação financeira – e para a sustentabilidade do programa – a exemplo da correta operacionalização dos fundos de garantia e do monitoramento de abusos por parte das entidades mantenedoras das IES.

Assim, quanto à previsão de um processo seletivo simples, célere, eficaz e tempestivo, a análise não deve se ater apenas à operacionalização do Fies, mas a todo processo, que se inicia no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), perpassando pelo calendário integrado de seleção para diversos cursos superiores públicos pelo Sistema de Seleção Unificada (SiSU), pela concessão de bolsas do Prouni, até a seleção do Fies, visto que esta costuma ser a ordem de escolha dos estudantes. A Figura 4 descreve tal fluxo de processos seletivos para o ensino superior e seus respectivos cronogramas.

Figura 4 - Fluxo de processos seletivos para o ensino superior e respectivos cronogramas (2020).



Fonte: elaboração própria.

O ENEM corresponde à porta de entrada de tais políticas públicas e é, portanto, elemento de grande importância e criticidade. Embora reconhecido como bem-sucedido no tocante a sua formulação, o exame eventualmente enfrenta problemas operacionais, como erros de impressão e problemas de licitação, os quais podem comprometer os cronogramas dos diversos processos seletivos subsequentes<sup>5</sup>. Então, qualquer impacto neste exame compromete o cronograma de matrículas.

O cronograma<sup>6</sup> é outro elemento que possui criticidade, dado que as inscrições no Fies são a última etapa do processo seletivo que contempla também as inscrições no SiSU e no Prouni. Em 2020, o complemento da inscrição ocorre até o início de março e a lista de espera segue até o fim desse mês. Decorre que as aulas já podem ter iniciado na maior parte das instituições, ocasionando um período sem a devida cobertura contratual, a ser posteriormente mitigado, ainda que nenhum outro problema nos processos de seleção antecedentes venha a ocorrer.

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/educacao/enem/2019/noticia/2020/01/20/erro-na-correcao-do-enem-2019-relembre-historico-de-problemas-da-prova-que-inclui-vazamentos-e-gabarito-errado.ghtm>

<sup>6</sup> [Edital SESU nº 72, de 20 de dezembro de 2019.](#)

Quanto à divulgação do Fies para seu público-alvo, elementos podem ser identificados como boas práticas, tais como: (i) campanha de divulgação frequente; (ii) site específico para o programa; (iii) existência de respostas a dúvidas frequentes; (iv) canais de informações e denúncias; e (v) tutoriais para auxiliar no processo de candidatura.

Quanto ao acesso ao *site* do Fies, há relatos de instabilidade que não chegaram a comprometer as inscrições ao longo dos períodos seletivos. Em relação ao procedimento de contratação e intermediação bancária também não há problemas de grande magnitude identificados. Com efeito, superados os aspectos iniciais, os estudantes têm conseguido usufruir do financiamento estudantil, isto é, há relativo sucesso na entrega de serviços aos beneficiários.

Entretanto, nota-se espaço para melhoria na divulgação dos direitos dos beneficiários, sobretudo em relação a condições de igualdade dos valores das mensalidades, o que ampliaria o controle social, muito importante devido à capilaridade de sua execução. As regras de preço e de reajustamento contratuais foram objeto de fragilidades nas relações entre estudantes beneficiários, IES e União até, ao menos, o remodelamento do programa.

Com efeito, quanto ao reajustamento observou-se uma tendência de crescimento das mensalidades acima da inflação até 2017, acarretando aumento de custo do curso inicialmente previsto pelo beneficiário e no aumento de aporte da União no FGEDUC. Em decisão polêmica, o FNDE – então agente operador do Fies – solicitou, em 2015, comprovação de necessidade de reajuste dos cursos para renovar contratos do Fies<sup>7</sup>, sendo contestado por interferir em precificação de mercado.

No Novo Fies o reajustamento passou a ter limitações, devida previsão de que o valor total do curso financiado deverá ser discriminado no contrato de financiamento estudantil, que especificará, no mínimo, o valor da mensalidade no momento da contratação e sua forma de reajuste, estabelecida pela IES para todo o período do curso, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. Dessa forma, embora haja liberdade para adoção de preços e da forma de reajuste pelas IES, há também algum exercício de governança pelo CG-Fies quanto aos critérios e limites aceitáveis.

Quanto à inobservância das regras de preço, auditoria relativa ao exercício de 2016<sup>8</sup> apontou que ao menos 2.922 dentre 20.606 cursos ofertados possuíam valores de mensalidade menores em *sites* de desconto do que nos contratos firmados pelos estudantes ingressantes pelo Fies nos mesmos cursos. Dentre os 202.783 novos contratos do Fies firmados em 2016, 29.789 alunos ingressaram em cursos para os quais havia ofertas disponíveis em *sites* de desconto. Destes, 27.926 possuíam contratos do Fies com valor acima daqueles ofertados pelos portais de desconto, os quais não exigem requisito algum – além de cadastro. Tal fato configura evidente desrespeito à equidade de condições, gerando um sobrepreço mínimo de R\$ 294 milhões/ano, a ser custeado pelos estudantes beneficiários do programa e/ou pelo FGEDUC.

Embora o MEC tenha oficiado as instituições listadas no relatório para justificar as divergências, não houve avanços efetivos quanto à adequação dos valores cobrados dos estudantes beneficiários do Fies, tampouco foram aplicadas punições de ressarcimento, impossibilidade de adesão ao programa e exclusão das IES como beneficiárias na oferta de vagas, conforme

---

<sup>7</sup> <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2015/02/faculdades-com-mensalidades-acima-da-inflacao-podem-sair-do-fies.html>

<sup>8</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10477.pdf>

previsão do artigo 4º, § 5º da Lei nº 10.260/2001. Ao contrário, o preço mais atraente é livremente usado como vantagem competitiva em relação ao Fies até 2020<sup>9</sup>.

Assim, pode-se concluir que apesar do sucesso em entregar os serviços estudantis aos beneficiários, há deficiências quanto ao valor de contratação, impactando negativamente tantos os próprios beneficiários quanto a União.

Além dos preços pagos para os cursos, há, ao menos, outros dois custos a serem considerados: o custo do agente operador do programa, contratualizado de acordo com definições de atuação e de níveis de serviço esperados; e o custo dos agentes financeiros, o qual é calculado sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos, ponderados pela taxa de inadimplência, até o limite de 2% ao ano<sup>10</sup>. A Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, estabeleceu em seu art. 12 a contratação de um único agente para desempenhar ambas as atribuições. Entretanto, para os contratos formalizados até o segundo semestre de 2017 o FNDE continua a desempenhar, por ora, as atribuições de agente operador e a remuneração dos agentes financeiros tem sido realizada como valor fixo por aluno, a depender de estar em estágio de utilização, carência ou amortização.

A supervisão finalística e de sustentabilidade – na qual se refletem os custos – é exercida precipuamente pelo CG-Fies; ao passo que a fiscalização pelo respeito às normas de preço e reajustamento é de responsabilidade do agente operador; enquanto à SESu/MEC compete aplicar as penalidades quando da ocorrência de diagnósticos de desrespeito às normas. Conforme já foi mencionado, há dificuldades de exercício dessa supervisão. O assunto será melhor abordado adiante, na seção referente à governança da política.

Quanto à entrega aos beneficiários, há ainda a possibilidade de que a política pública atinja público não elegível devido à fragilidade do processo de comprovação dos requisitos, especialmente os de renda. Os dados são declarados por estudante em sistema informatizado e validados por membros das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) do Fies. Entretanto, os grupos familiares dos estudantes podem ser subdeclarados; membros familiares podem ter renda informal não declarada; algumas comprovações podem decorrer de declarações de próprio punho do estudante; o preenchimento de vagas é de interesse das IES e as CPSA são composta por 5 membros, dos quais dois representantes da IES e um do corpo docente da IES, ocasionando eventual conflito de interesse.

Quanto aos riscos do programa, o mais significativo e capaz de afetar sua sustentabilidade ao longo dos anos é o de inadimplência dos estudantes, sendo importante que o desenho de seguro contratual (notadamente o fundo de garantia) esteja apto a minimizar os impactos para a União. Auditoria da CGU realizada em 2012 já demonstrava que o Fies surgiu em decorrência de insustentabilidade do Programa de Crédito Educativo; que a carteira do referido programa não estava devidamente precificada; que, posteriormente, a rotina para repasse da parcela relativa ao risco de crédito atinente à Caixa Econômica Federal (agente financeiro) não estava devidamente estabelecida; que tampouco havia acordo de níveis de serviço estabelecidos com a Caixa Econômica Federal que justificasse o seu pagamento como agente operador do programa<sup>11</sup>. Entretanto, isso não impediu que erros impactantes de desenho voltassem a ocorrer.

---

<sup>9</sup> <https://www.diariodecanoas.com.br/noticias/regiao/2020/02/18/plataforma-oferta-mais-de-295-mil-bolsas-para-o-ensino-superior.html>

<sup>10</sup> Art. 2º, §3º da Lei 10260/2001.

<sup>11</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/6043.pdf>

Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, apontou forte expansão do programa, dissociada de instrumentos prévios de planejamento; ausência de foco na definição de seu público-alvo; baixo impacto do Fies no alcance das metas do PNE; contumaz subestimação das despesas orçamentárias e utilização de créditos adicionais; falta de integridade de informações contábeis; extrapolação do limite máximo fixado pelo Estatuto FGEDUC (alavancagem inadequada); dentre outros fatores que culminaram na avaliação de elevados riscos à sustentabilidade do programa<sup>12</sup>.

Para além dos problemas de desenho e dimensionamento do programa, auditoria da CGU<sup>13</sup> demonstrou que os títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional (CFT-E) vêm sendo objeto de diversas disputas judiciais. Na ocasião do referido relatório, trinta e nove mantenedoras de IES ganharam o direito de que fossem recomprados os seus títulos antes da quitação de seus tributos federais, num montante de R\$ 781 milhões, afetando a arrecadação.

As alterações no desenho do Fies com a edição da Medida Provisória nº 785/2017, e de sua posterior conversão na Lei nº 13.530/2017, objetivaram precipuamente a mitigação de riscos fiscais do Programa apontados pelo TCU; foram estabelecidos também um novo fundo de garantia para o programa – FG-Fies, dissociado do FGEDUC, para o qual não foi dada solução; e uma nova estrutura de governança – o CG-Fies.

Historicamente, demonstra-se fragilidade na governança do programa, e uma atuação mais voltada à solução de riscos já concretizados, especialmente os que levam à grande probabilidade de descontinuidade do programa. A atuação para alteração do desenho do programa, bem como os documentos produzidos – tais como o exemplo que ilustra o Guia *Ex Post* de Avaliação de Políticas Públicas – não podem caracterizar observância a uma política formal de gestão de riscos, tal qual a preconizada pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, pois afrontam a princípios estabelecidos em seu art. 14:

- Não é baseada em mapeamento de riscos para a tomada de decisão e para a elaboração do planejamento estratégico;
- Decorre primordialmente de detecção da concretização de problemas, em vez de análise de perspectivas;
- Não é voltada a estabelecer exposição a riscos adequados, mas a eliminar riscos insuportáveis;
- Demonstrou-se morosa – e não estruturada e oportuna – ao longo dos anos.

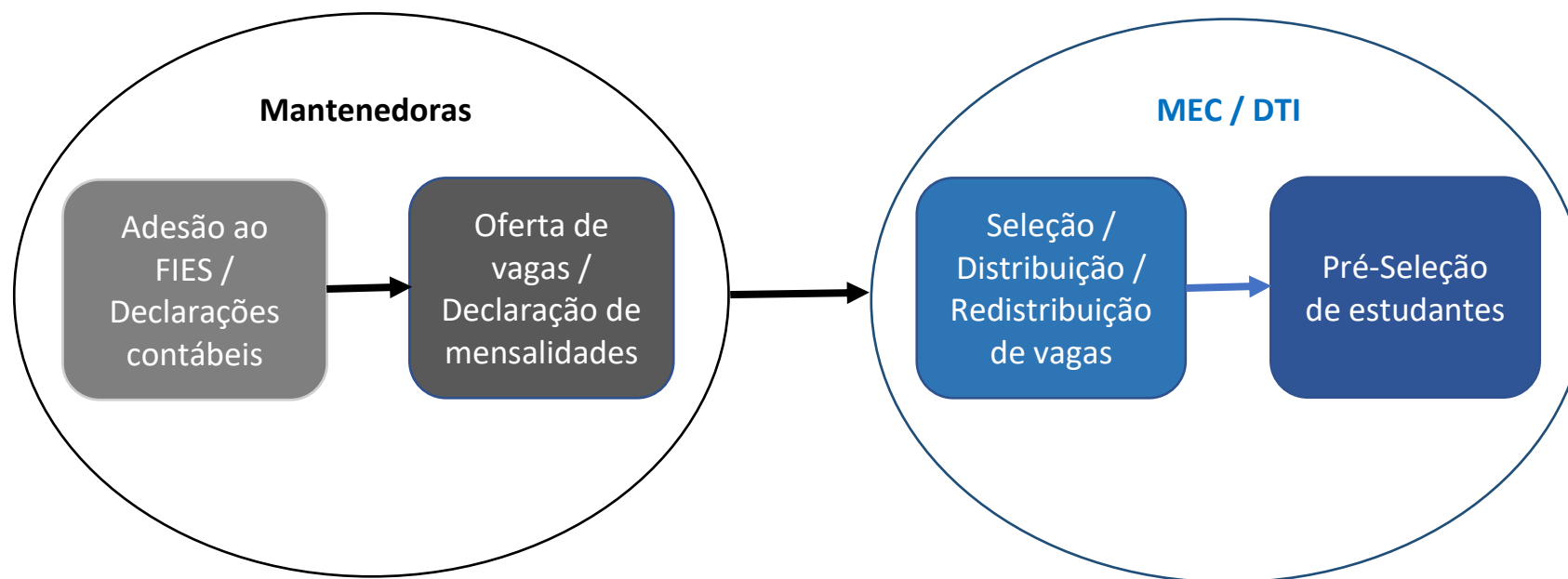
Entretanto, a instituição do CG-Fies busca desenvolver a governança, por isso se destacam a vigência de decisões colegiadas, a previsão de Plano Trienal, a formação de grupos técnicos para fundamentar decisões, a exigência de unanimidade para decisões com impacto fiscal, entre outros. Há ainda um direcionamento visando aumento da probabilidade de sustentabilidade do Fies ao longo dos anos, notadamente por vincular o quantitativo de vagas concedidas anualmente à capacidade de garantia do FG-Fies, evitando assim a sobrealavancagem do fundo.

---

<sup>12</sup> <https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20 FIES .pdf>

<sup>13</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10477.pdf>

Figura 5 – Fluxo de oferta e seleção de vagas e pré-seleção de beneficiários<sup>14</sup>

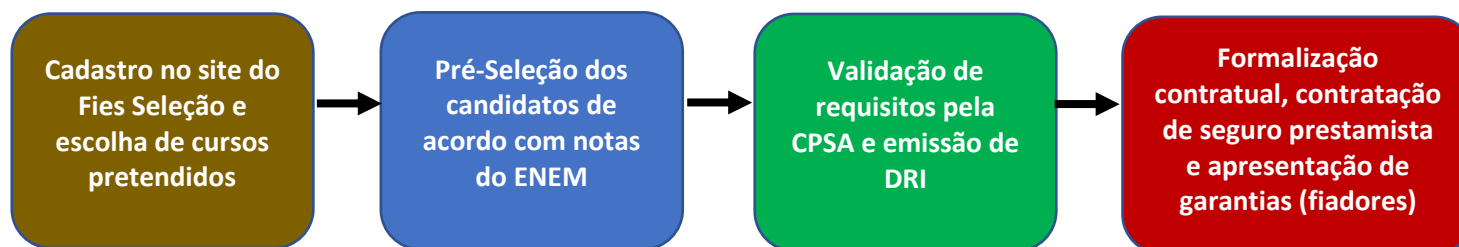


<sup>14</sup> Portaria Normativa nº 209, de 7 de março de 2018, art. 5º, IV, V, VI; art. 14; art. 15, IV; art. 17; art. 30; art. 35, I e II; art. 36; art. 58, caput e §1º.



Figura 6 – Fluxo de seleção de estudantes e formalização contratual

### Processo seletivo inicial



### Aditamento contatual

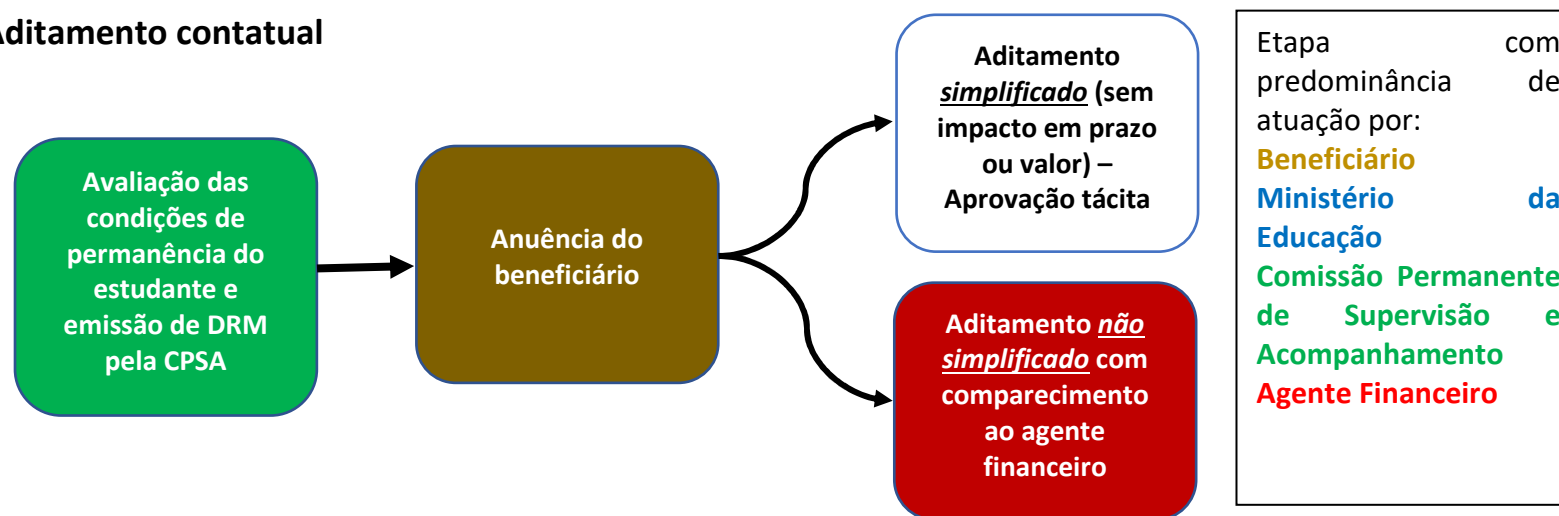




Figura 7 – Fluxo de pagamentos dos encargos educacionais (Fies tradicional).

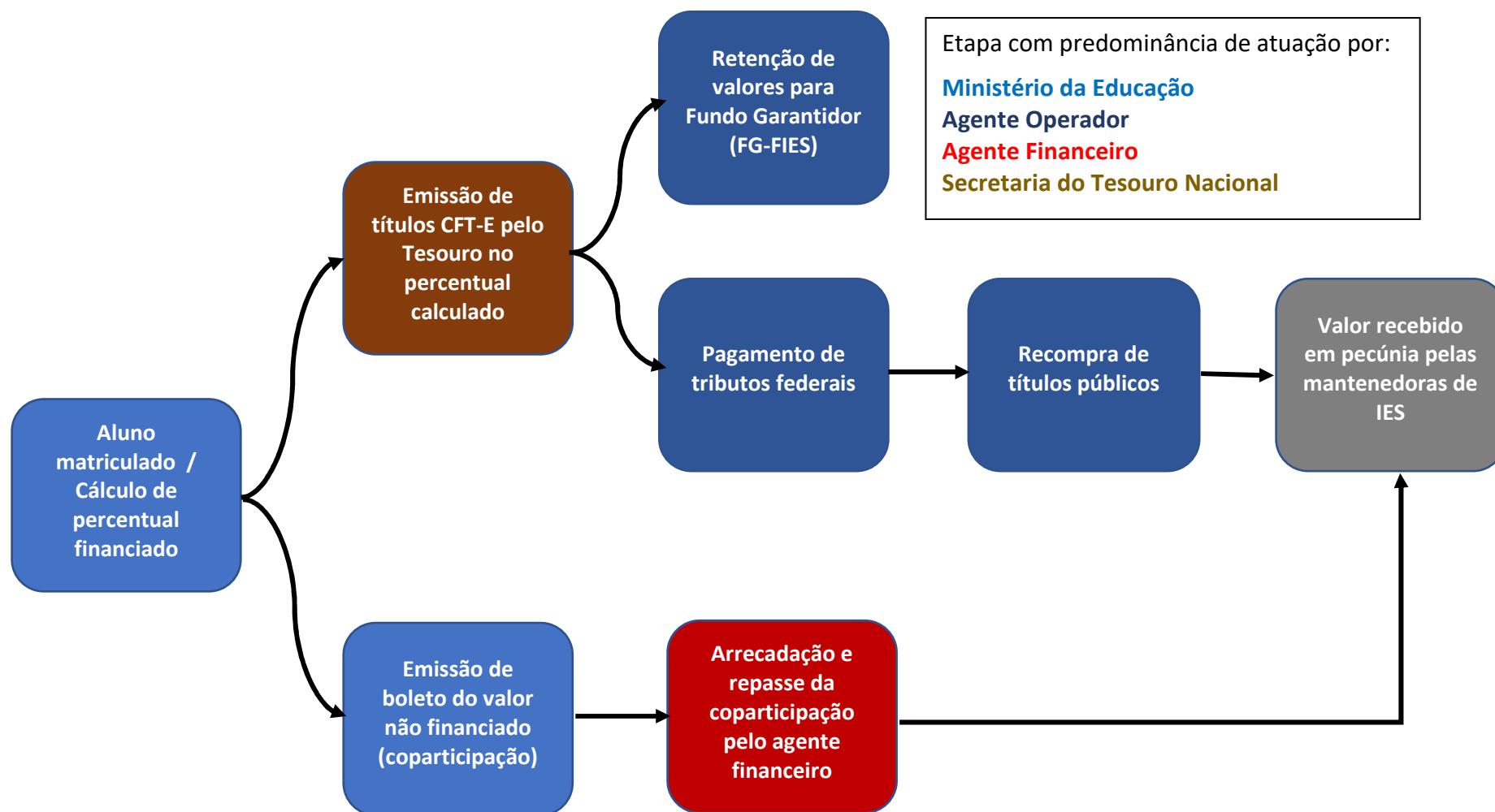
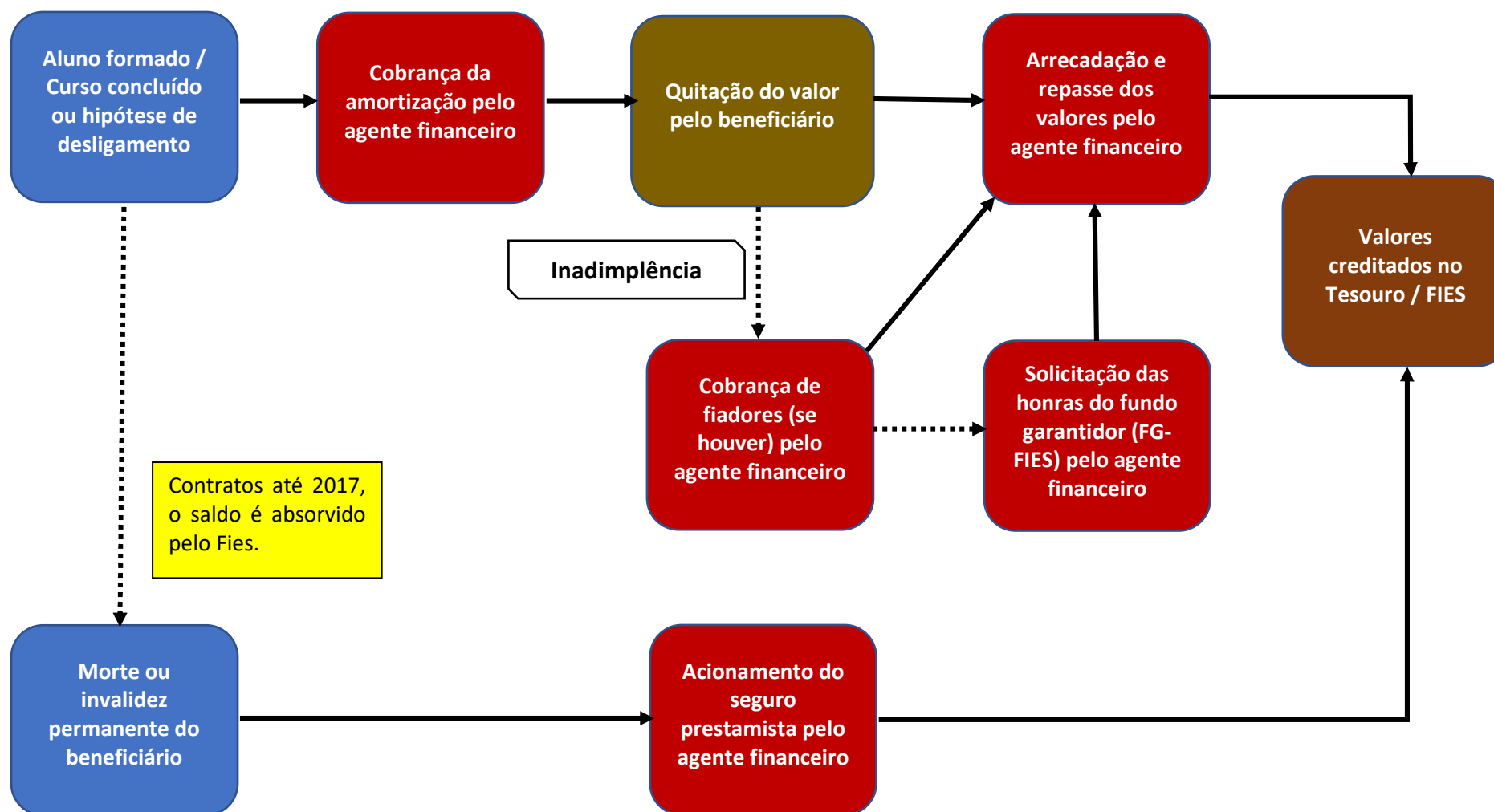


Figura 8 – Fluxo de amortização dos encargos educacionais (Fies tradicional).



## 5 Governança

O marco normativo atual do Fies é constituído de:

- Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, e respectivas atualizações, que tratam de regras gerais a serem observadas na operacionalização do programa;
- Portaria MEC nº 209, de 7 março de 2018, que dispõe de forma mais minudente responsabilidades e operacionalização do Fies para contratos formalizados a partir do primeiro semestre de 2018 (Novo Fies);
- Decreto sem número, de 19 de setembro de 2017, que institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) e estabelece algumas competências ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Resoluções do CG-Fies<sup>15</sup>, acerca de deliberações de competência desse Comitê.
- Portarias MEC<sup>16</sup>, com disposições específicas sobre cada processo seletivo semestral;
- Editais SESu/MEC, que tornam públicos cronograma e demais procedimentos relativos ao processo seletivo de cada semestre.

Em linhas gerais, os três primeiros instrumentos mencionados acima estruturam o desenho da política pública, definem em linhas gerais os atores, suas competências e responsabilidades, bem como delineiam as articulações necessárias para a consecução do financiamento estudantil segundo o melhor interesse público.

O quadro a seguir, traz as competências de cada um dos principais atores públicos do Fies.

---

<sup>15</sup> Não disponíveis no site do Fies, porém disponíveis no site do FNDE, no endereço <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/o-fies/comite-gestor-fies>

<sup>16</sup> <http://fies.mec.gov.br/?pagina=legislacao>

**Quadro 1 – Competências dos principais atores públicos do Fies.**

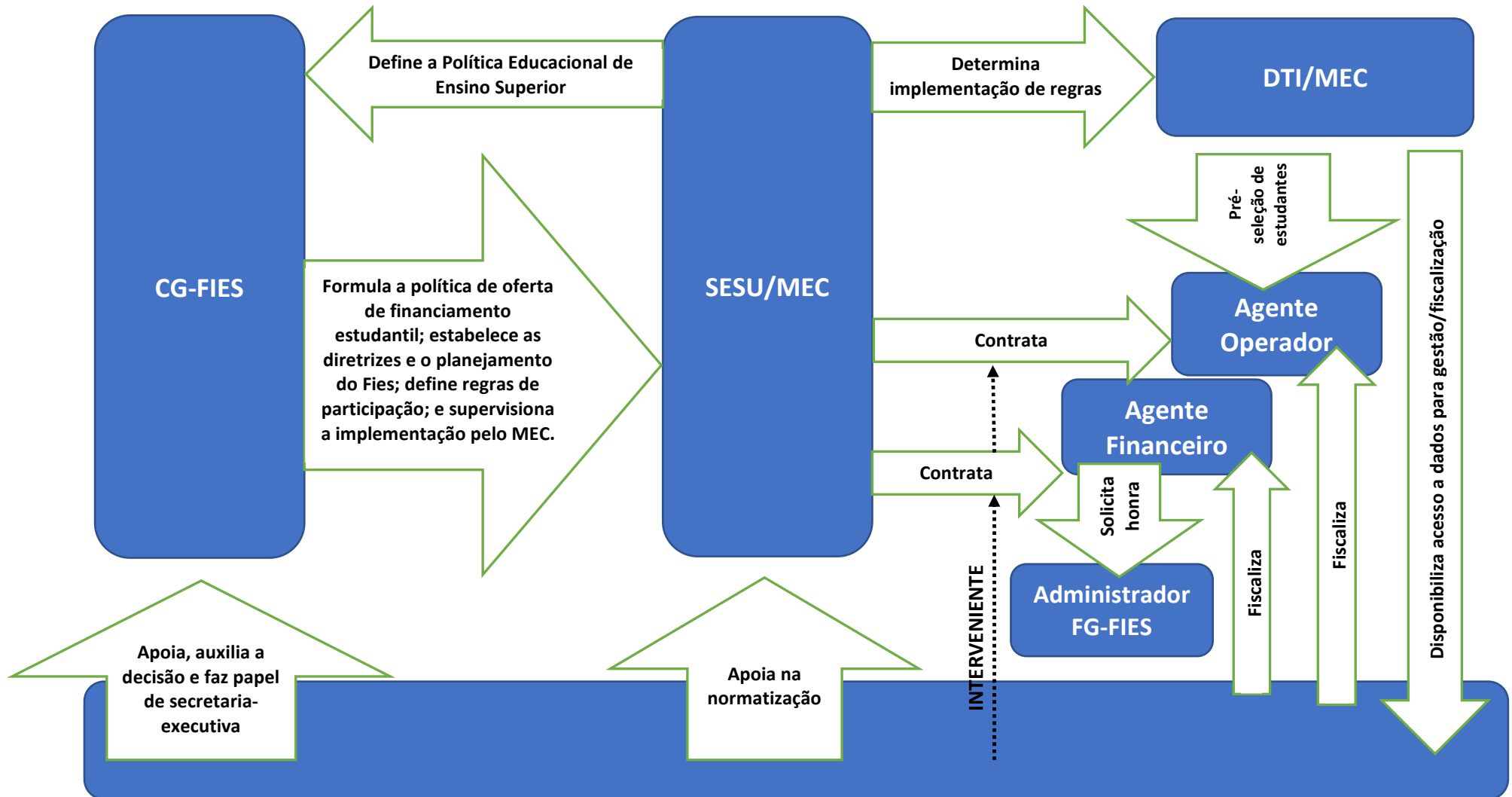
<b>CG-FIES</b>	<b>SESu/MEC</b>	<b>FNDE</b>	<b>DTI/SE/MEC</b>	<b>Agente Operador</b>	<b>Administrador dos Fundos de Garantia</b>	<b>Agente financeiro</b>
<p>I - formular a política de oferta de financiamento estudantil;</p> <p>II - estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies;</p> <p>III - aprovar e encaminhar ao Ministro de Estado da Educação: os critérios de elegibilidade de cada modalidade do Fies, incluídos os critérios de priorização da oferta de financiamento para cursos e para alocação regional das vagas; os parâmetros para o financiamento de estudantes de cursos da educação profissional e tecnológica e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva; as regras de transferência de curso ou instituição, renovação, suspensão temporária e encerramento do período de utilização do financiamento; os requisitos de adesão e participação das instituições de ensino no Fies, incluídos os critérios mínimos de qualidade;</p>	<p>I - conduzir a supervisão de IES e de estudantes no âmbito da modalidade Fies, por descumprimento de normas e regulamentos, e na modalidade P-Fies, naquilo em que for cabível, preservadas, nesse último caso, as competências dos agentes financeiros operadores de crédito;</p> <p>II - propor instrumentos normativos gerais para regulamentação do Fies, do P-Fies e dos processos seletivos das modalidades de financiamento estudantil;</p>	<p>I - apoiar a SESu/MEC na edição das normas infralegais que regulamentam o Fies;</p> <p>II - apoiar o processo orçamentário e financeiro do Fies, atendidas as deliberações do CGFies;</p> <p>III - efetuar a gestão da base de dados do Fies;</p> <p>IV - efetuar a gestão dos ativos e passivos do Fies, nos termos da Portaria MEC nº 80, de 1º de fevereiro de 2018;</p> <p>V - acompanhar os relatórios do agente operador e dos agentes financeiros da modalidade Fies e dos agentes financeiros operadores de crédito</p>	<p>I - desenvolver e manter módulos de oferta e supervisão do Sisfies;</p> <p>II - desenvolver e manter o FiesSeleção;</p> <p>III - desenvolver e manter interface com outros órgãos públicos responsáveis por bancos de dados de interesse do FNDE e da SESu/MEC;</p> <p>IV - desenvolver e manter interface com agente operador na modalidade Fies e com agentes financeiros operadores de crédito na</p>	<p>I - acompanhar a atuação dos agentes financeiros do Fies;</p> <p>II - conferir cumprimento às normas e regulamentos do Fies;</p> <p>III - definir as minutas de Termo de Adesão das mantenedoras de IES e de contratos com o estudante;</p> <p>IV - disponibilizar informações e relatórios gerenciais;</p> <p>V - elaborar e disponibilizar relatórios da carteira na modalidade Fies;</p> <p>VI - fornecer subsídios ao FNDE referente ao processo orçamentário;</p> <p>VII - informar e encaminhar à SESu/MEC</p>	<p>I - controlar a alavancagem, o stop loss e a margem para concessão de garantias dos fundos;</p> <p>II - desenvolver e manter sistema de gestão;</p> <p>III - desenvolver estudos sobre viabilidade financeira de cobrança;</p> <p>IV - efetuar a gestão da carteira de ativos dos Fundos;</p> <p>V - efetuar o controle da inadimplência da carteira de contratos das IES;</p>	<p>I - controlar a inadimplência;</p> <p>II - cumprir as normas e regulamentos do Fies;</p> <p>III - desenvolver e manter os sistemas de crédito;</p> <p>IV - efetuar a arrecadação e repasse à Conta Única da União do valor das amortizações;</p> <p>V - efetuar a arrecadação e repasse da coparticipação (boleto único);</p> <p>VI - efetuar a contratação, arrecadação e</p>

<p><b>os limites de crédito a serem oferecidos nas modalidades do Fies, o prazo do financiamento e a forma de reajuste</b> ao longo do tempo para os próximos semestres dos valores constantes dos contratos de financiamento estudantil passíveis de financiamento pelo Fies; <b>os parâmetros de repactuação dos financiamentos</b> com os estudantes que poderão ser negociados pelas instituições financeiras nos contratos com garantia de fundos com aporte de recursos da União; <b>as regras que determinarão os aportes ao Fundo Garantidor - FG-Fies a serem realizados pelas instituições de ensino</b> a partir do segundo ano no FG-Fies; <b>as condições da garantia obrigatória do FG-Fies para o estudante, de forma exclusiva ou concomitante com as garantias dadas pelo estudante financiado ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino;</b> o cálculo e o detalhamento do procedimento da restituição de que trata o § 15 do art. 5º-C da Lei nº 10.260, de 2001; as regras e as condições aplicadas ao</p>	<p>III - <b>editar instrumentos normativos específicos com procedimentos e prazos</b> referentes aos processos seletivos das modalidades de financiamento estudantil;</p> <p>IV - <b>gerir os módulos do Sistema Informatizado do Fies - Sisfies</b> de oferta de vagas e de seleção de estudantes;</p> <p>V - <b>formular</b>, nos termos aprovados pelo CG-Fies, a <b>política de oferta de vagas e de seleção de estudantes;</b></p> <p>VI - <b>realizar o processo de seleção das vagas e de estudantes</b> a cada processo</p>	<p>da modalidade P-Fies sobre inadimplência e realizar controle sobre a mesma;</p> <p>VI - <b>celebrar a contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies</b>, na condição de interveniente;</p> <p>VII - <b>fiscalizar o contrato de prestação de serviços do agente operador e dos agentes financeiros do Fies;</b></p> <p>VIII - efetuar a transição das atividades ao agente operador da modalidade Fies, especialmente em relação aos contratos de financiamento estudantil firmados até o segundo semestre de 2017;</p> <p>IX - realizar as atividades de agente operador da modalidade Fies até a completa transição das</p>	<p><b>modalidade P-Fies</b> para garantir regularidade dos processos de pré-seleção, contratação de financiamento e demais que se apresentem necessários;</p> <p>V - subsidiar o MEC e os Administradores dos Fundos da modalidade P-Fies na elaboração da prestação de contas anual do Fies, do FG-Fies e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC;</p> <p>VI - subsidiar a SESu/MEC, o FNDE e o agente operador nas demandas judiciais e extrajudiciais relativas à</p>	<p><b>indícios e documentos referentes ao descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies</b> por IES e estudantes financiados;</p> <p>VIII - prestar informações requisitadas pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a execução da modalidade Fies e a carteira de financiamentos do programa;</p> <p>IX - <b>atender solicitações da sociedade</b> por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC;</p> <p>X - <b>desenvolver e manter interface com sistemas governamentais para apuração e consignação de renda;</b></p> <p>XI - <b>prestar atendimento e orientação ao estudante</b> financiado pela modalidade Fies e àqueles de que trata o</p>	<p>VI - elaborar minuta de estatuto do FG-Fies;</p> <p>VII - elaborar prestação de contas anual dos Fundos;</p> <p>VIII - gerir o FG-Fies e o FGEDUC;</p> <p>IX - <b>promover a cobrança administrativa e judicial das dívidas;</b></p> <p>X - realizar as assembleias de cotistas; e</p> <p>XI - realizar o controle das cotas da União e das IES.</p>	<p>pagamentos do seguro prestamista;</p> <p>VII - <b>efetuar a inscrição dos devedores nos cadastros restritivos;</b></p> <p>VIII - elaborar e disponibilizar relatórios da carteira da modalidade Fies;</p> <p>IX - formalizar os contratos de financiamento;</p> <p>X - <b>informar ao agente operador os indícios de descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e estudantes financiados;</b></p> <p>XI - prestar as informações requisitadas pelo agente operador, pelo CG-Fies, pelo</p>
--	---	---	--	---	---	---

<p>aproveitamento dos descontos concedidos sobre os encargos educacionais de caráter coletivo, no âmbito do Fies; as regras de abatimento de que trata o art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 2001.</p> <p>IV - <b>supervisionar a execução das operações do Fies coordenadas pelo Ministério da Educação</b>, acompanhar os financiamentos concedidos no âmbito do Fies, <b>os indicadores dos alunos beneficiados e as garantias fornecidas pelo FG-Fies</b>;</p> <p>V - <b>definir o prazo de suspensão das instituições de ensino que descumprirem as obrigações assumidas nos termos de adesão ao Fies</b>, conforme disposto no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei no 10.260, de 2001 ;</p> <p>VI - <b>deliberar sobre o planejamento do financiamento estudantil por meio de plano trienal, que conterá: as diretrizes gerais do Fies para o triênio de referência, discriminando a quantidade</b></p>	<p>seletivo do Fies e do P-Fies;</p> <p>VII - <b>efetuar o acompanhamento dos indicadores</b> de insumo, de processo e de resultado do Fies e do P-Fies;</p> <p>VIII - <b>elaborar a prestação anual de contas</b>, nos termos do regulamento do Tribunal de Contas da União - TCU;</p> <p>IX - <b>orientar a oferta do Fies e do P-Fies, observada a política educacional referente ao ensino superior</b>;</p> <p>X - prestar informações técnicas referentes às demandas judiciais e extrajudiciais relativas aos assuntos de sua competência; e</p>	<p>atividades operacionais do Fies;</p> <p>X - <b>realizar o atendimento ao agente operador da modalidade Fies após a transição das atividades operacionais</b> do Fies;</p> <p>XI - <b>elaborar e disponibilizar relatórios gerenciais e relatórios técnicos do Fies e do P-Fies</b>, disponibilizando-os à SESu/MEC e ao CG-Fies com periodicidade mínima semestral e, de forma extraordinária, sempre quando solicitado por qualquer um desses;</p> <p>XII - executar as atividades de Secretaria Executiva do CG-Fies;</p> <p>XIII - <b>subsidiar a SESu/MEC na instrução dos processos administrativos para apuração de indícios</b></p>	<p>modalidade Fies; e</p> <p>VII - <b>subsidiar a instrução dos processos administrativos para apuração de indícios de descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e por estudantes financiados.</b></p>	<p>art. 6º-B e 6º-F da Lei nº 10.260, de 2001.</p> <p>XII - <b>prestar atendimento às entidades mantenedoras, às IES e às Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies - CPSAs</b>;</p> <p>XIII - desenvolver e manter sistema de adesão das mantenedoras, das IES e das CPSAs;</p> <p>XIV - <b>desenvolver e manter interface com a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB</b>, referente à regularidade fiscal das mantenedoras; e</p> <p>XV - <b>realizar os procedimentos de emissão, custódia, repasse, resgate e recompra</b> dos Certificados Financeiros do Tesouro - Série E - CFT-E.</p>	<p>FNDE e pelo MEC sobre a carteira de financiamentos do Fies;</p> <p>XII - subsidiar o MEC na elaboração da prestação de contas anual da modalidade Fies;</p> <p>XIII - prestar atendimento ao estudante financiado;</p> <p>XIV - realizar a administração e evolução da carteira de financiamentos;</p> <p>XV - <b>realizar a cobrança administrativa</b>;</p> <p>XVI - <b>realizar os aditamentos dos contratos</b>; e</p> <p>XVII - <b>solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores.</b></p>
--	---	---	---	--	---

<p>anual de vagas a serem ofertadas e as prioridades de atendimento do financiamento; o mapeamento de riscos cobertos, parâmetros e disposições contratuais necessárias; os percentuais ou valores de financiamento ao ensino superior, distribuídos segundo critérios a serem definidos pelo CG-Fies; a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros e o impacto fiscal no curto e no médio prazos; e o período de aplicação do plano trienal, inclusive a data limite para liquidação das obrigações financeiras junto às instituições de ensino superior antes do encerramento do exercício financeiro;</p> <p>VII - deliberar sobre as recomendações do Grupo Técnico; e</p> <p>VIII - deliberar sobre os casos omissos.</p>	<p>XI - celebrar a contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies, na condição de contratante.</p>	<p><b>de descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e estudantes financiados;</b></p> <p>XIV - <b>monitorar a execução da modalidade Fies pelas IES</b>, informando à SESu os casos nos quais for identificado descumprimento da legislação do Fies;</p> <p>XV - <b>monitorar a suficiência de recursos referentes aos Fundos Garantidores;</b> e</p> <p>XVI - prestar informações técnicas referentes às demandas judiciais e extrajudiciais relativas aos assuntos de sua competência.</p>				
---	--	--	--	--	--	--

Figura 9 – Esquematização simplificada de inter-relação das instâncias de governança do Fies.





Nos termos do art. 2º, I, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Tal fato pressupõe a existência de uma alta administração que exerce hierarquicamente esses mecanismos em sua entidade para alcance dos resultados pretendidos, de forma a agregar valor público.

No caso do Fies, não temos uma, mas diversas organizações: o CG-Fies, que é um Comitê não perene, isto é, que se reúne apenas em datas específicas para deliberar acerca da política pública; O Ministério da Educação, seja representado pela sua Secretaria de Educação Superior, seja pela Diretoria de Tecnologia da Informação; o FNDE, autarquia que suporta o CG-Fies e a SESu/MEC em suas atuações; os fundos contábeis de financiamento e de garantia do financiamento; agentes operador e financeiro; instituições de ensino superior, suas mantenedoras e suas Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento. Desse modo, a avaliação de governança deve ser adaptada aos preceitos do Decreto nº 9.203/2017, não se lhe aplicando abordagem estritamente literal.

Destacam-se, a seguir, algumas observações relevantes sobre o exercício de governança do Fies. De análise não exaustiva, é possível notar:

➤ Quanto à estratégia:

- Compete à SESu/MEC planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior; e propor políticas de expansão e aprimoramento da educação superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação nos termos do art. 20, I e II, do Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Consoante a esse mandamento, compete a ela orientar a oferta do Fies e do P-Fies, observada a política educacional referente ao ensino superior, nos termos do art. 5º, IX, da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018;
- Entretanto, compete ao CG-Fies formular a política de oferta de financiamento estudantil; estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies; e aprovar, entre outros os critérios de elegibilidade de cada modalidade do Fies, incluídos os critérios de priorização da oferta de financiamento para cursos e para alocação regional das vagas, nos termos do art. 7º, I, II, e III, “a”, do Decreto sem número, de 19 de setembro de 2017.

➤ Quanto à liderança:

- O desenho do Fies estabelece ao CG-FIES a principal competência de liderança do programa, a quem compete supervisionar a execução das operações do Fies coordenadas pelo Ministério da Educação, acompanhar os financiamentos concedidos no âmbito do Fies, os indicadores dos alunos beneficiados e as garantias fornecidas pelo FG-Fies, nos termos do art. 7º, IV, do Decreto sem número, de 19 de setembro de 2017 (liderança voltada a resultados e sustentabilidade);
- Entretanto, compete à SESu/MEC conduzir a supervisão de IES e de estudantes no âmbito da modalidade Fies, por descumprimento de normas e regulamentos; propor instrumentos normativos gerais para regulamentação do Fies, do P-Fies e dos processos seletivos; e efetuar o acompanhamento dos indicadores de insumo, de processo e de resultado do Fies e do P-Fies; nos termos do art. 5º, I, II e VII, da Portaria MEC nº 209,

de 7 de março de 2018 (liderança voltada à conformidade (*compliance*); acompanhamento de resultados e processos);

- Ao FNDE, por seu turno, compete apoiar a SESu/MEC na edição das normas infralegais; acompanhar os relatórios do agente operador e dos agentes financeiros; efetuar a gestão dos ativos e passivos do Fies; fiscalizar o contrato de prestação de serviços do agente operador e dos agentes financeiros do Fies; subsidiar a SESu/MEC na instrução dos processos administrativos para apuração de indícios de descumprimento de normas e regulamentos; realizar o atendimento ao agente operador da modalidade Fies; nos termos do art. 5º, I, IV, V, VII, X e XIII, da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018 (liderança voltada a processos; subsídio a resultados, sustentabilidade e conformidade);
- Ao agente operador do Fies compete acompanhar a atuação dos agentes financeiros do Fies; definir as minutas de Termo de Adesão das mantenedoras de IES e de contratos com o estudante; prestar atendimento às entidades mantenedoras, às IES e às Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies – CPSAs; nos termos do art. 8º I, III e §2º, I, da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018 (liderança voltada à operacionalização; subsídio a processos, sustentabilidade e conformidade).

➤ Quanto ao controle:

- É exercido em mais alto nível pelo FNDE ou com apoio dessa autarquia, subsidiando tomada de decisões pelo CG-Fies e instauração de normas e de processos administrativos pela SESu/MEC;
- É exercido em nível intermediário pelo agente operador, que deve disponibilizar informações e relatórios gerenciais; fornecer subsídios ao FNDE referente ao processo orçamentário; realizar os procedimentos de emissão, custódia, repasse, resgate e recompra de títulos CFT-E; informar e encaminhar à SESu/MEC indícios e documentos referentes ao descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies;
- É exercido em níveis mais baixos pelos agentes financeiros, que devem controlar a inadimplência, efetuar a arrecadação e repasse da coparticipação, informar ao agente operador os indícios de descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e estudantes financiados, solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores; pelo administrador do FG-Fies, que deve controlar a alavancagem, o *stop loss*, a margem para concessão de garantias dos fundos e a inadimplência; pela DTI/MEC quanto aos requisitos de sistema; e até pelas CPSA, quanto a critérios de elegibilidade.

Do quadro de competências de cada um dos principais atores responsáveis pelo FIES, bem como da inter-relação necessária para a operacionalização do programa, nota-se a elevada complexidade operacional do programa, da qual decorre uma natural dificuldade de exercício da governança e de determinação de responsabilidades, não obstante uma positiva atuação ao longo do tempo em positivar as atribuições de cada agente nos instrumentos infralegais. Observa-se da análise acima multiplicidade de atores responsáveis pela estratégia, liderança e controle do Fies, além de uma dissociação entre os atores responsáveis por cada uma dessas atividades.

Para além do desenho de governança do Fies, é necessário destacar outros aspectos práticos que podem afetar o alcance dos resultados pretendidos:

- A SESu/MEC é responsável por elaborar a prestação de contas do Fies, portanto é a maior responsável por *accountability* do programa, além do seu papel na elaboração de normas e de sua atuação para conformidade e aplicação de penalidades. Faz-se salientar que a estrutura que mais detidamente trata do Fies é a Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior, que concomitantemente trata de outros importantes programas, apesar de limitada capacidade de recursos humanos;
- A DTI/MEC, por seu turno, responsabiliza-se pela implantação das regras de negócio definidas no âmbito do CG-Fies; também possui limitações de recursos humanos, sendo altamente dependente de serviço de consultores; e deve atender indistintamente à toda a estrutura do MEC, na sua área de competência, o que ocasiona uma competição interna por seus recursos;
- O FNDE é a única instituição que, em certa medida, se relaciona com todas as etapas mais importantes de governança do Fies, conforme esquematização da Figura 9: apoiando as decisões do CG-Fies; auxiliando a elaboração de normas pela SESu/MEC; fiscalizando agentes operadores e financeiros; realizando o atendimento ao agente operador; e efetuando a gestão dos ativos e passivos, bem como da base de dados do Fies. Portanto, pode-se dizer que o FNDE detém em maior medida o conhecimento necessário à melhor governança do Fies, isto é, uma visão do programa mais abrangente;
- Curiosamente, embora a SESu/MEC seja a contratante dos agentes operador e financeiro, cabe ao FNDE, interveniente do contrato, o dever de fiscalizar esses atores. Tal fato pode se explicar pelas características da SESu/MEC e do FNDE acima descritas;
- A legislação define diversos atores distintos que se supervisionam e se cobram ao longo da cadeia de execução da política, a fim de promover a devida segregação de funções. Entretanto, há relevante possibilidade de conflito de interesses porque:
  - O FNDE deve celebrar a contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies, na condição de interveniente, e fiscalizar os contratos; mas ainda não transferiu a função de agente operador dos contratos firmados até 2017;
  - O agente operador deve acompanhar a atuação dos agentes financeiros para a adequada operacionalização dos contratos do Fies. Contudo, a Caixa Econômica Federal acumula ambos os papéis;
  - O agente financeiro deve solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores, porém, além do papel de agente operador e de agente financeiro, a Caixa Econômica Federal passou a acumular também a função de administradora do FG-Fies e do Fgeduc, nos termos do art. 20-B da Lei 13.530/2017.
- Para mitigar tais conflitos acima descritos, é essencial a figura do supervisor do programa, papel que deve ser desempenhado precipuamente pela SESu/MEC e pelo CG-Fies. Dada a concentração de conhecimento no FNDE, além de importantes dados de posse da Caixa (agente operador, agente financeiro e administrador do FG-Fies), é

imprescindível um eficiente sistema de comunicação, informação e transmissão de dados entre todos os atores do programa;

- Historicamente, a atuação para redesenho do programa foi mais voltada à solução de riscos já concretizados, especialmente os que levam à grande probabilidade de descontinuidade do programa, do que a uma política formal de gestão de riscos, tal qual a preconizada pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, conforme abordado no tópico referente à implementação da política.

Por fim, a participação social é de fundamental relevância para o exercício do controle dessa política pública com elevado grau de descentralização e capilaridade. Entretanto, os canais de atendimento (telefone e e-mail) visam principalmente ao esclarecimento de dúvidas operacionais. Para apurações de denúncias, a capacidade operacional tem se demonstrado limitada – a exemplo de relato de diferença de preços trazidos no relatório de auditoria da CGU nº 201701480; e da ausência de punição efetiva de descumprimento de normas pelo grupo Uniesp, que culminou em reincidência praticada já como Universidade Brasil.

## 6 Resultados

É recomendável que uma política pública apresente indicadores quantitativos e qualitativos para seu acompanhamento, tanto pelo gestor quanto pela sociedade. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, através do Acórdão nº 3.001/2016, o acompanhamento dos indicadores de desempenho da evolução do Fies, sendo então editada a Resolução nº 26/2018, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), que estabelece os indicadores a serem monitorados semestralmente nas reuniões do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). São eles: i) percentual de IES participantes do Fies; ii) percentual de IES participantes de cada processo seletivo; iii) participantes do ENEM com alcance da pontuação mínima exigida e que se inscreveram no Fies; iv) percentual de execução financeira; v) taxa de ocupação da oferta; vi) taxa de contratos novos; vii) taxa de participação do Fies sobre o total geral de matrículas no ensino superior privado; viii) índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização; ix) índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização (saldo devedor); x) índice de não renovação dos contratos; e xi) índice de inadimplência da coparticipação.

Naturalmente, a eficácia do programa está relacionada à sua capacidade de promover não apenas o ingresso no ensino superior, mas também a permanência do estudante no curso e sua efetiva conclusão. Nesse sentido, observa-se que os indicadores atualmente existentes não permitem auferir o percentual de alunos beneficiários do programa que efetivamente chegam a se formar ou, alternativamente, o percentual de alunos que evadem ao longo do período de curso.

O indicador 10, acompanhado pelo CG-Fies, referente ao “Índice de não renovação dos contratos”, apresenta o percentual de contratos não aditados, relativamente ao número previstos de aditamentos de renovação, para cada semestre. Tal indicador, embora apresente a taxa de evasão global referente ao semestre, não permite a comparação de diferentes safras de entrada do Fies, informação esta que certamente contribuiria para o planejamento e governança do programa.

Adicionalmente, tal informação contribuiria também para a realização de projeções relativas ao programa. Atualmente, devido à possibilidade de suspensão dos contratos por até dois semestres consecutivos (§3º, art. 5º da Lei 10.260/2001), muitos estudantes encontram-se ainda em fase de utilização, quando, dada a duração normal de seu curso, já deveriam ter se formado. Esse atraso afeta o fluxo de caixa do programa, na medida em que influencia a data

de início do período de amortização. Dessa forma, tal estatística permitiria adotar hipóteses quanto ao prazo de demora dos estudantes para a conclusão do curso.

Em princípio, esse percentual de conclusão por safra de entrada poderia ser calculado com base nos dados do Censo da Educação Superior (CenSup), o qual contém, para cada estudante, indicadores de matrícula e beneficiário do Fies, assim como o ano de ingresso no curso. Entretanto, o referido indicador de beneficiário do Fies é subdeclarado no CenSup. Em 2018, por exemplo, constam, no CenSup, cerca de 74 mil ingressantes do Fies, embora o número real seja de aproximadamente 82 mil<sup>17</sup>. Dessa forma, caso a coorte de ingressantes de 2018 seja observada no CenSup 2019, uma queda no número de beneficiários matriculados não necessariamente refletiria o número de evasões, a menos que a subdeclaração tenha permanecido constante no período.

Nesse sentido, o cruzamento do CenSup de diferentes anos ao nível do indivíduo, ou mesmo o cruzamento deste com uma base de beneficiários do Fies, resolveria o problema apontado, permitindo o cálculo do indicador. Tendo em vista, entretanto, que tais dados são de acesso restrito, tem-se que o INEP, o qual compila os dados do CenSup, é a única instituição com acesso aos dados necessários para a construção do indicador de conclusão/evasão.

Com relação aos demais indicadores, já acompanhados pelo CG-Fies, tem-se que os valores referentes a 2019 ainda não foram disponibilizados. Entretanto, demonstra-se a seguir a evolução das matrículas do Fies, sua distribuição regional, assim como dados de inadimplência e focalização do programa.

## 6.1 Quantitativo e distribuição das vagas

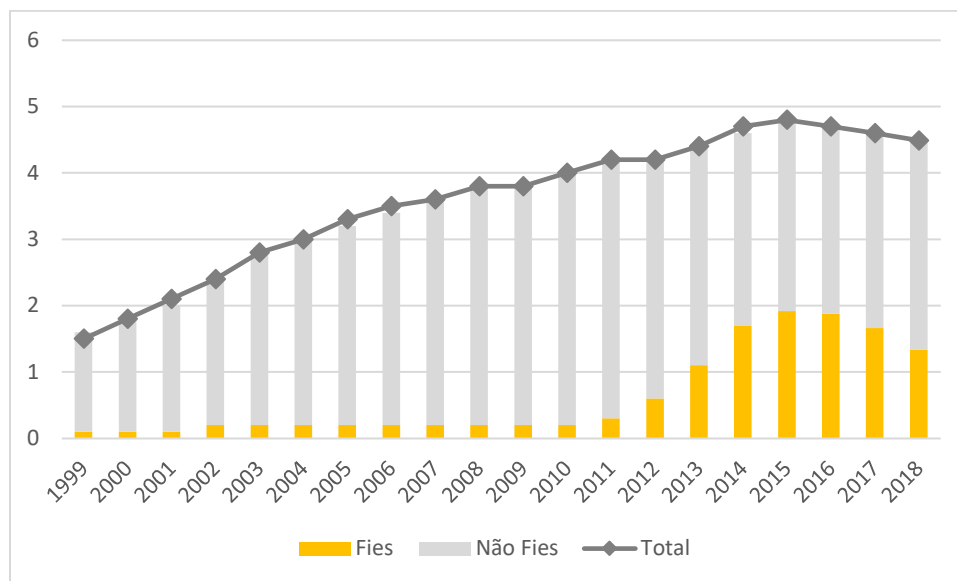
O problema que motiva a intervenção do Estado no financiamento de crédito estudantil é a persistência de baixo acesso da população mais pobre ao ensino superior, refletida nas taxas de matrícula bruta e líquida dessa população. As dificuldades financeiras para pagar mensalidades no ensino superior privado constituem uma causa crítica desse problema. A evidência disso é que 75,4% das matrículas de graduação no Brasil estão na rede privada, e a baixa renda média do país – aliada à elevada desigualdade de renda – inviabiliza o acesso da maior parte da população a essas vagas (Cassiolato, 2010). Nesse sentido, um indicador importante para ser acompanhado é o crescimento da oferta de vagas no ensino superior privado, pois o aumento de vagas no Fies sem ser acompanhado pela expansão de vagas nesse setor pode refletir apenas a substituição de uma vaga não financiada pelo Fies por uma vaga financiada, o chamado efeito *crowding out*.

O Gráfico 3 sugere a existência de tal efeito, uma vez que o número de financiamentos concedidos pelo Fies nos últimos anos ultrapassou o total de novas matrículas no segmento privado, o que significa que parte dos alunos já matriculados em IES privadas passaram a ser financiados pelo programa.

---

<sup>17</sup> No total, constavam no CenSup 2018 cerca de 826 mil beneficiários Fies matriculados, ao passo que na base de dados do programa constavam, em dezembro de 2018, 1,25 milhões de beneficiários do programa em fase de utilização, não incluindo esse número os beneficiários do Novo Fies .

**Gráfico 3 – Número de matrículas (em milhões) no ensino superior privado na modalidade presencial (1999-2018).**



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP/MEC), SisFies e FNDE/Caixa Econômica Federal.

Analisando a variação no número de matrículas totais e de beneficiários do Fies no período mais recente (2014-2018), observa-se que, em média, cada matrícula Fies adicional foi acompanhada de um aumento de 0,52 no total de matrículas, ou seja, aparentemente eram necessárias quase 2 novas vagas Fies para aumentar em uma unidade o total de matrículas no ensino superior.

Além do quantitativo de vagas ofertado pelo Fies, também é importante avaliar a sua distribuição regional, a qual é realizada a partir de procedimento instituído inicialmente na seleção do primeiro semestre de 2016. Na última seleção realizada (primeiro semestre de 2020), a distribuição de vagas se deu com base nos critérios definidos no art. 13 da Portaria Normativa MEC nº 2.016/2019. São eles:

*I - disponibilidade orçamentária e financeira na modalidade de financiamento do Fies, observadas as deliberações do CG-Fies sobre a questão;*

*II - medidas adotadas pela Seres-MEC, pela SESu-MEC ou pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, registradas no SisFies, que impactem no número de vagas autorizadas no Cadastro e-MEC ou no número de vagas ofertadas pela IES em cada curso e turno;*

*III - oferta concretizada nos cursos de Medicina;*

*IV - demanda social apurada por mesorregião;*

*V - definição de áreas e subáreas temáticas de cursos de acordo com parâmetro baseado em classificação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE;*

*VI - definição de áreas e subáreas de conhecimento prioritárias; e*

*VII - conceito do curso obtido no âmbito do Sinaes pelos cursos que compõem cada área e subárea temática.*

Com relação à apuração da “demanda social”, ressalta-se que a mesma foi realizada por microrregião até o primeiro semestre de 2018. A partir do segundo semestre desse ano, os cálculos passaram a ser realizados a partir da mesorregião, a qual constitui um nível de regionalização mais agregado que o anterior. A ordem e forma de aplicação dos critérios

supracitados é detalhada no Anexo II da Portaria citada. No que tange especificamente à distribuição regional, tem especial relevância o critério de “demanda social apurada por mesorregião”, o qual é aplicado da seguinte forma:

1. Calcula-se, por mesorregião, um indicador dado pela soma de 70% do Coeficiente de Demanda por Educação Superior - CDES e de 30% (trinta por cento) do Coeficiente de Demanda por Financiamento Estudantil - CDFE,
  - a. O Coeficiente de Demanda por Educação Superior – CDES é dado pela soma do número de candidatos participantes da edição dois anos antes do Enem (2018 para a seleção de 2020) que tenham obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota na redação superior a zero, com o número de candidatos inscritos na edição de um ano antes (2019 para a seleção de 2020) do Enem, sendo que somente serão aferidos CPFs distintos, prevalecendo sempre a edição mais recente, caso o candidato tenha participado das duas edições.
  - b. O Coeficiente de Demanda por Financiamento Estudantil – CDFE é dado pela soma do número de candidatos inscritos nos processos seletivos do Fies referentes ao primeiro e segundo semestres do ano anterior (2019 para a seleção de 2020).
2. Aplicam-se ao indicador calculado no item 1 os pesos por mesorregião, considerando as faixas de IDH-M apresentadas na Tabela 2:

**Tabela 2 - Pesos por mesorregião - distribuição de vagas do Fies.**

<b>Faixas</b>	<b>Pesos</b>
<i>Muito baixo - 0 a 0,499</i>	1,3
<i>Baixo - 0,500 a 0,599</i>	1,2
<i>Médio - 0,600 a 0,699</i>	1,1
<i>Alto - 0,700 a 0,799</i>	0,9
<i>Muito alto - a partir de 0,800</i>	0,7

Fonte: Portaria Normativa MEC nº 2.016/2019.

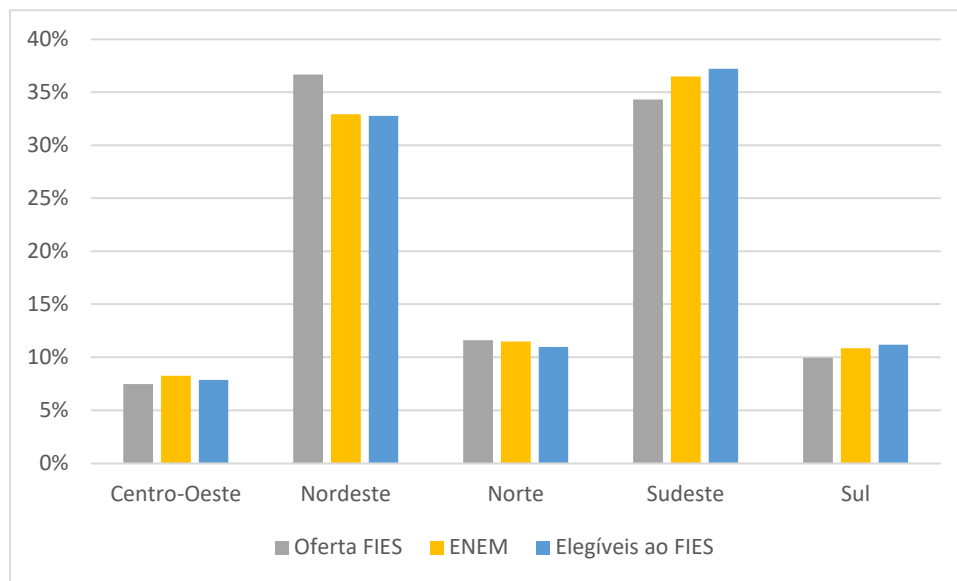
Observa-se que as mesorregiões de menor IDH médio recebem pesos superiores, sendo, portanto, privilegiadas na distribuição de vagas. Para os cálculos do CDES e CFDE são considerados, tanto para o parâmetro nacional quanto de cada mesorregião, somente aquelas em que houver oferta de vagas. Procede-se posteriormente à distribuição das vagas, dentro de cada região, de acordo com os critérios relativos à área do conhecimento e conceito de curso.

O Gráfico 4 compara a distribuição regional das vagas do Fies, no primeiro semestre de 2020<sup>18</sup>, com a distribuição regional dos alunos que se inscreveram no Enem de 2018, e com a dos inscritos nesse mesmo exame que eram elegíveis ao financiamento estudantil, segundo critérios de renda e nota no exame. Observa-se que a região Nordeste acaba por obter um quantitativo de vagas Fies superior ao que seria obtido caso fosse utilizado apenas o critério de demanda. A região Norte também recebe um quantitativo superior. Já as regiões Sul e Sudeste, em especial esta última, recebem quantitativo de vagas inferior à sua participação no número de inscritos e de elegíveis. Observa-se, assim, que tais critérios de fato promovem a redistribuição de vagas do Fies em favor de regiões menos desenvolvidas.

<sup>18</sup> Estabelecida pela Portaria Normativa MEC nº 2.016/2019



**Gráfico 4 – Distribuição das vagas segundo Portaria Normativa do Fies, notas do ENEM e alunos elegíveis ao Fies – por região (2018).**



Fonte: Portaria Normativa MEC nº 25/2017 e INEP – ENEM 2018.

## 6.2 Análise da inadimplência do programa

A taxa da inadimplência é um importante indicador da sustentabilidade fiscal do Fies. O CG-Fies, através da Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles contratos em amortização com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação. Por sua vez, para a honra dos contratos garantidos pelo FGEDUC ou FG-Fies, é considerada a taxa de inadimplência dos contratos com atraso superior a 360 dias<sup>19</sup>.

Dada a multiplicidade de prazos considerados, para fins de comparação a respeito do pagamento da prestação, foram considerados três períodos de atraso, independentemente da fase do contrato. Além disso, ressalta-se que, tendo em vista a incipiência dos contratos relativos ao Novo Fies, cujo ingresso se iniciou apenas em 2018, as análises realizadas nessa seção se concentram apenas sobre os contratos relativos às fases 2 e 3 do programa (2010 a 2017).

A Tabela 3 demonstra que a maior parte dos contratos em atraso (43,7%) se encontra em período superior a 360 dias, o que indica uma maior exposição ao risco de *default*. Ademais, é possível perceber que a quase totalidade dos pagamentos em atraso superior a 30 dias (87,1%) se concentram em financiamentos contratados na segunda fase do programa. Assim, pode-se concluir que a flexibilização das regras ocorrida nessa fase e a consequente expansão do programa elevou substancialmente o risco fiscal do Fies.

<sup>19</sup> A Resolução nº 2.682/1999 do Banco Central do Brasil, que dispõe sobre critérios de classificação de risco de operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa também prevê, para operações de prazo superior a 3 anos, o risco máximo (100% de perda) para operações em atraso superior a 360 dias.



**Tabela 3 – Distribuição da inadimplência segundo dias de atraso do pagamento e fases do Fies – posição de jan/2019.**

Pagamento em atraso	Fase Fies			Total
	1	2	3	
30 a 90 dias	0.1%	18.4%	5.7%	24.1%
90 a 360 dias	0.0%	26.8%	5.3%	32.2%
acima de 360 dias	0.1%	41.9%	1.7%	43.7%
<b>Total</b>	<b>0.2%</b>	<b>87.1%</b>	<b>12.7%</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE/MEC.

A Tabela 4 apresenta dados de saldo devedor total e saldo devedor inadimplente desagregados por tamanho do saldo devedor para contratos em fase de amortização (painel A) e em todas as fases (painel B). Observa-se que a taxa de inadimplência é inversamente relacionada ao valor da dívida: os contratos com menor saldo devedor são os que apresentam maior taxa de inadimplência. Tal fato não é específico ao Brasil, ocorrendo também no caso norte-americano (Resende, 2018; Dynarski, 2015).

Dado que, em geral, os menores saldos devedores se referem a contratos de cursos relativamente baratos ou à evasão, tem-se que parte importante da inadimplência pode estar relacionada a uma escolha equivocada de cursos por parte dos alunos. Nesse caso, seria importante reforçar a comunicação do programa de maneira a favorecer a escolha por parte do aluno, notadamente com informações relativas à empregabilidade e ao nível salarial futuro do estudante, calculada em função de elementos como, curso, instituição de ensino e nota no ENEM. Ressalta-se que as bases de dados atualmente existentes (em especial, RAIS, ENEM e Censo da Educação Superior) são suficientes para a geração de informações de alta qualidade para os diversos interessados no processo.

**Tabela 4 – Saldo devedor total e inadimplente por faixa de saldo devedor – posição de jan/2019.**

(A) Contratos em fase de amortização

Faixas de saldo devedor (R\$ mil)	Saldo devedor (R\$ milhões)	Saldo inadimplente 90 dias	Saldo inadimplente 360 dias	Taxa de inadimplência 90 dias	Taxa de inadimplência 360 dias	Número de contratos
Até R\$ 5 mil	467	225	190	48,1%	40,8%	170.760
5 a 10	1293	667	575	51,6%	44,5%	174.310
10 a 15	1811	931	776	51,4%	42,8%	145.659
15 a 20	2020	1001	800	49,6%	39,6%	116.049
20 a 25	2064	983	764	47,6%	37,0%	92.216
25 a 30	1983	916	690	46,2%	34,8%	72.385
30 a 40	3514	1558	1107	44,3%	31,5%	101.490
40 a 50	3011	1316	889	43,7%	29,5%	67.447
50 a 100	6334	2722	1582	43,0%	25,0%	98.977
Acima de 100	3567	556	264	15,6%	7,4%	19.794
<b>Total</b>	<b>26.063</b>	<b>10.876</b>	<b>7.637</b>	<b>41,7%</b>	<b>29,3%</b>	<b>1.059.087</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SisFies/MEC e do FNDE.

(B) Contratos em todas as fases

Faixas de saldo devedor (R\$ mil)	Saldo devedor (R\$ milhões)	Saldo inadimplente 90 dias	Saldo inadimplente 360 dias	Taxa de inadimplência 90 dias	Taxa de inadimplência 360 dias	Número de contratos
Até R\$ 5 mil	778	418	340	53,7%	43,8%	264.674
5 a 10	2374	1236	1019	52,1%	42,9%	319.782
10 a 15	3619	1679	1321	46,4%	36,5%	290.270
15 a 20	4513	1868	1394	41,4%	30,9%	258.804
20 a 25	5027	1880	1332	37,4%	26,5%	224.183
25 a 30	5236	1813	1203	34,6%	23,0%	190.869
30 a 40	10591	3261	1937	30,8%	18,3%	304.603
40 a 50	10940	2856	1498	26,1%	13,7%	243.917
50 a 100	35709	7075	2828	19,8%	7,9%	532.598
Acima de 100	20340	1429	469	7,0%	2,3%	107.183
<b>Total</b>	<b>99.126</b>	<b>23.516</b>	<b>13.342</b>	<b>23,7%</b>	<b>13,5%</b>	<b>2.736.883</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SisFies/MEC e do FNDE.

Um fato marcante no caso do Fies, entretanto, é que a taxa de inadimplência dos contratos de menor débito é bastante alta até mesmo no período de utilização, conforme observado no painel b, tornando a citada relação negativa ainda mais forte quando se considera não apenas os contratos em amortização, mas todos os contratos de todas as fases. Uma consequência dessa alta inadimplência nas fases de utilização e carência é que vários estudantes já chegam ao período de amortização com atrasos superiores a 360 dias.

A Tabela 5 apresenta as taxas de inadimplência de 90 e 360 dias dos contratos em amortização para a posição de janeiro de 2019. Nesse mês, tais taxas eram 41,7% e 29,3%, respectivamente.

**Tabela 5 – Saldo devedor total e inadimplente por mês da fase de amortização – posição de jan/2019.**

Saldo devedor (R\$ milhões)	Saldo inadimplente 90 dias	Saldo inadimplente 360 dias	Taxa de inadimplência 90 dias	Taxa de inadimplência 360 dias	Número de contratos
26.063	10.876	7.637	41,7%	29,3%	1.059.231

Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE/Caixa Econômica Federal.

Cabe ressaltar, entretanto, que a taxa de inadimplência observada em um dado momento pode não ser uma boa medida do percentual de perdas relacionados ao programa. Isso ocorre devido ao fato de que a taxa de inadimplência é menor no início do período de amortização e, portanto, tendem a crescer com a maturação da carteira de crédito.

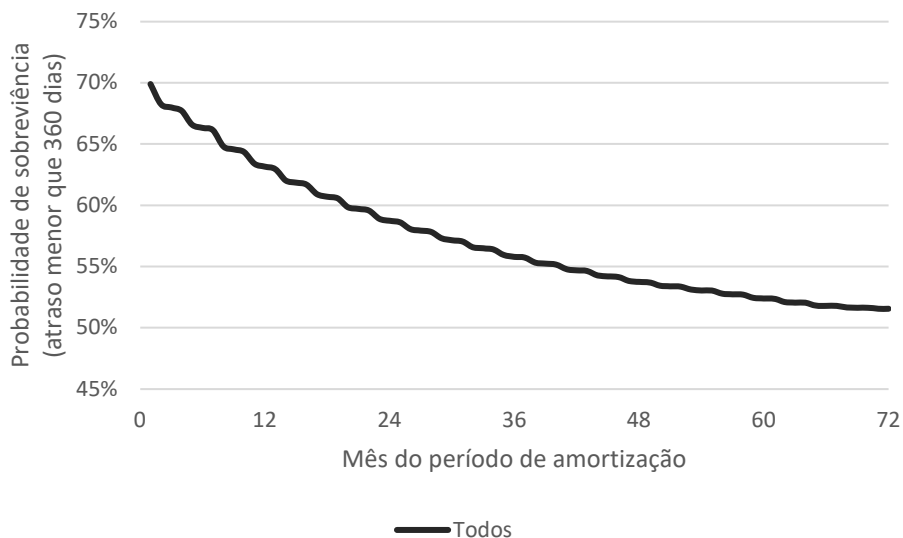
De maneira a analisar esse efeito, o Gráfico 5 apresenta estimativas da probabilidade de permanecer adimplente – considerando como indicador de adimplência não estar em atraso superior a 360 dias – ao longo do período de amortização. Tais probabilidades foram obtidas a partir do estimador de Kaplan-Meier<sup>20</sup>, com base na posição de adimplência/inadimplência dos

<sup>20</sup> O estimador de Kaplan-Meier supõe que as probabilidades de sobrevivência (adimplência) em cada tempo  $t$  são independentes, de forma que a probabilidade de sobrevivência até um tempo  $t$  é dada pelo produto da probabilidade de sobrevivência a cada tempo  $j \leq t$ . Formalmente, o estimador é dado pela fórmula  $\hat{S}(t) = \prod_{j:j < t} \left(1 - \frac{d_j}{n_j}\right)$ , onde  $\hat{S}(t)$  é a probabilidade de estar adimplente (> 360 dias) no tempo

contratos em janeiro de 2019 e da posição no período de amortização obtida a partir de microsimulação dos fluxos de caixa dos contratos do Fies realizada com base nos dados do SisFies.

Observa-se, com base nesta estimativa, que cerca da metade dos contratos (51,6%) chegaria ao mês 72 do prazo de amortização com atraso inferior a 360 dias. Ressalta-se, no entanto, que o percentual de perdas do programa tende a ser inferior ao percentual de contratos com atraso, pois, mesmo em condição de inadimplência, uma parcela da dívida pode ter sido quitada pelo estudante, ou seja, a condição de inadimplência não implica em uma perda integral do valor financiado para um dado contrato.

**Gráfico 5 - Probabilidade de continuar adimplente (atraso inferior a 360 dias) ao longo do período de amortização.**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SisFies e do FNDE.

Embora tenham ocorrido modificações significativas no formato do programa da 3ª para 4ª fase, uma forma de cotejar os impactos das reformas introduzidas sobre a inadimplência seria comparar a taxa de inadimplência da coparticipação, seguro e custos operacionais dos estudantes ingressantes no Fies 4ª fase, em relação à inadimplência da trimestralidade observada para estudantes da 3ª fase, em momento comparável. Ressalta-se que, em geral, a soma da coparticipação, seguro e custos operacionais a ser paga pelos alunos do Novo Fies (4ª fase) durante a fase de utilização é superior à trimestralidade de R\$ 150 paga pelos alunos do modelo anterior (3ª fase), sendo, portanto, uma medida conservadora de queda na inadimplência.

No Novo Fies, a taxa de inadimplência de 90 dias observada em janeiro/2019, referente aos alunos ingressantes em 2018, era de 4,86%, ao passo que a taxa observada em janeiro/2018, para os alunos ingressantes em 2017 (Fase 3), era de 7,16%. Dessa forma, parece ter havido uma queda da taxa de inadimplência no ano inicial de curso. Ademais, na sistemática anterior, o aluno poderia permanecer no curso mesmo estando inadimplente com a coparticipação, fazendo com que estudantes com maior probabilidade de se tornarem inadimplentes continuasse utilizando o financiamento, e, portanto, aumentando o risco da carteira.

$t_j$  é o número de contratos inadimplentes (>360 dias) em cada tempo  $j$  e  $n_j$  é o número de observações sob risco em cada tempo  $j$ , ou seja, o número de contratos que estavam adimplentes (atraso < 360 dias) até o tempo  $j - 1$ .

Atualmente, entretanto, a inadimplência na coparticipação é um impeditivo ao aditamento dos contratos, favorecendo a redução da inadimplência no modelo atual, relativamente ao anterior.

Além disso, por meio da referida reforma do Fies, a Lei nº 10.260/2001 agora prevê em seu art. 4º, §5º, inciso IV a possibilidade de “*exclusão da instituição de ensino como beneficiária de novas vagas no âmbito do Fies na hipótese de não atendimento aos critérios de qualidade de crédito*”, hipótese esta que não era prevista na sistemática anterior. Tal exclusão, entretanto, ainda carece de regulamentação para que possa ser aplicada. Um interessante ponto de referência é caso dos Estados Unidos, onde o programa federal de crédito estudantil possui regra similar, que prevê a imposição de sanções, por parte do Departamento de Educação, às instituições de ensino superior quando a taxa de inadimplência de seus egressos alcança 30% por três anos consecutivos ou 40% em um ano. Além das sanções, essas instituições devem preparar um plano de trabalho que identifique os fatores que levaram à elevada taxa de inadimplência (Resende, 2018)<sup>21</sup>.

### 6.3 Mercado de trabalho e capacidade de pagamento dos alunos em amortização

A Tabela 6, por sua vez, analisa variáveis relacionadas ao desempenho no mercado de trabalho, referentes aos contratos em todas as fases (Painel A), em amortização (Painel B), em utilização (Painel C) e inadimplentes (atraso superior a 360 dias) em amortização (Painel D), calculadas a partir do cruzamento, por indivíduo, de dados do Fies com os dados da RAIS 2018<sup>22</sup>.

Observa-se que 61,5% dos alunos que se encontravam na fase de amortização em janeiro/2019 trabalharam com vínculo formal em algum momento do ano de 2018. Observa-se ainda que tal percentual de participação é elevado não apenas no período de amortização, sendo que, mesmo considerando todas as fases do programa, mais da metade dos alunos trabalharam formalmente em 2018. Mesmo na fase de utilização, tal percentual era de 49%.

**Tabela 6 – Participação no mercado de trabalho formal – beneficiários do Fies por fase do contrato em jan/2019.**

(A) Todas as fases

Variável	Observações	Média
Presença na RAIS 2018	2.875.022	53,3%
Recebem Abono	2.875.022	28,7%
Remuneração média	1.533.532	R\$ 2.513,09
Presença em alguma RAIS 2010-2018	2.875.022	73,9%
% empregado na Administração Pública	1.533.532	18,2%

<sup>21</sup> No caso dos Estados Unidos, tal alteração também é recente, tendo sido implementada apenas em 2014. Entretanto, só no ano de 2016, 9 instituições foram excluídas do programa federal de crédito educativo (Resende, 2018).

<sup>22</sup> A remuneração média por indivíduo foi obtida a partir da fórmula

$$VA\_REMUN\_MEDIA\_NOMINAL_{indiv\u00edduo} = \sum VA\_REMUN\_MEDIA\_NOMINAL_{v\u00ednculo} \times \frac{NU\_MESES_{v\u00ednculo}}{NU\_MESES_{indiv\u00edduo}}$$

onde  $NU\_MESES_{v\u00ednculo}$  é o número de meses trabalhados, no ano de 2018, naquele vínculo específico, e  $NU\_MESES_{indiv\u00edduo}$  é o número de meses trabalhados no ano independentemente do vínculo. Além disso, foram removidos da amostra os indivíduos com mais de 5 vínculos empregatícios no ano, assim como os indivíduos com valores de remuneração média muito elevados (acima de R\$ 30.000) ou inferiores a um salário mínimo (R\$ 954).

(B) Amortização

Variável	Observações	Média
Presença na RAIS 2018	1.059.231	61,5%
Recebem Abono	1.059.231	26,7%
Remuneração média	651.023	R\$ 2.909,76
Presença em alguma RAIS 2010-2018	1.059.231	83,0%
% empregado na Administração Pública	651.023	22,0%
% de comprometimento da renda	532.585	12,1%

(C) Utilização

Variável	Observações	Média
Presença na RAIS 2018	1.121.169	49,0%
Recebem Abono	1.121.169	31,9%
Remuneração média	549.370	R\$ 2.049,88
Presença em alguma RAIS 2010-2018	1.121.169	69,8%
% empregado na Administração Pública	549.370	13,9%

(D) Contratos inadimplentes (>360 dias) em amortização

Variável	Observações	Média
Presença na RAIS 2018	389.969	56,9%
Recebem Abono	389.969	31,5%
Remuneração média	221.815	R\$ 2.356,56
Presença em alguma RAIS 2010-2018	389.969	83,8%
% de comprometimento da renda	173.495	13,7%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE/Caixa e da RAIS 2010 a 2018.

Considerando um período mais amplo, observa-se que 73,9% dos alunos Fies possuíam emprego formal em algum momento entre os anos de 2010 e 2018. Para os alunos em fase de amortização na posição de janeiro/2019, tal percentual era ainda maior (83%), sendo elevado mesmo para os indivíduos que ainda estavam na fase de utilização (69,8%). Conclui-se, portanto, que o rol de beneficiários do Fies é composto, em sua maioria, por indivíduos que já possuem experiência de trabalho, inclusive no mercado formal, e que permanecem trabalhando ao longo de seu período de formação superior.

A remuneração média dos indivíduos em fase de amortização (R\$ 2.909,76) é bastante superior à dos indivíduos em fase de utilização (R\$ 2.049,88). Embora tal fato possa decorrer do maior nível de experiência dos primeiros, a magnitude desse “prêmio salarial” (cerca de 42%) é um indicativo de que o programa impacta positivamente a renda dos beneficiários. Outras evidências nesse sentido são apresentadas adiante na seção 7. Apesar do maior nível de renda, nota-se que, ainda assim, um percentual relativamente elevado de beneficiários do Fies (26,7% dos contratos em amortização se encontrava na faixa de renda elegível ao Abono Salarial (remuneração média anual inferior a 2 salários mínimos, que correspondiam, em 2018, a R\$ 1.908,00).

Embora a média salarial dos egressos do Fies não seja tão alta, o percentual médio de comprometimento da renda<sup>23</sup> não é elevado, sendo de aproximadamente 12,1%. Deve-se ressaltar, com relação a esse ponto, que o fato de um contrato se encontrar em fase de amortização não implica necessariamente que o indivíduo em questão concluiu o curso superior, ou seja, mesmo em caso de evasão, o contrato em questão eventualmente entrará em fase de amortização.

No que tange aos contratos inadimplentes, observa-se que estes apresentam situação no mercado de trabalho mais desfavorável em relação à média dos contratos em amortização para quase todos os indicadores: menor participação formal, maior percentual de elegibilidade ao Abono Salarial, remuneração média inferior e maior comprometimento da renda. Apenas sua participação no mercado formal no período 2010-2018 foi superior.

A Tabela 7 apresenta dados de distribuição dos contratos e percentual de inadimplentes por natureza jurídica do empregador para todos os contratos (Painel A) e para os contratos em amortização (Painel B). Observa-se que, dentre os indivíduos com vínculo formal, a maior parte trabalhava no setor privado, embora ainda seja significativo o percentual empregado na administração pública, tanto no regime estatutário quanto o da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Observa-se que, dentre os trabalhadores do setor público, há um menor percentual de inadimplentes (26,8% para os estatutários na fase de amortização), ao passo que o maior percentual foi observado no caso dos indivíduos fora do setor formal (41,2% na fase da amortização). Entretanto, esse último não é tão superior ao percentual de inadimplentes dentre os contratos com emprego formal.

**Tabela 7 – Percentual de contratos e percentual de inadimplentes por natureza jurídica do empregador e fase do contrato em jan/2019.**

(A) Todas as fases

Variável	Inad90	Inad360	Observações	% dos contratos	% dos empregados
Administração Pública - Estatutário	28,8%	20,0%	127.876	4,4%	8,3%
Administração Pública - Outros	32,7%	22,6%	151.757	5,3%	9,9%
Entidades empresariais	37,6%	26,5%	1.110.653	38,6%	72,4%
Entidades sem Fins Lucrativos	33,8%	23,4%	133.270	4,6%	8,7%
Outros	30,6%	21,1%	9.976	0,3%	0,7%
Fora do setor formal	38,9%	28,9%	1.341.490	46,7%	<i>n.a.</i>
<b>Total</b>	<b>37,3%</b>	<b>27,0%</b>	<b>2.875,022</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

(B) Amortização

Variável	Inad90	Inad360	Observações	% dos contratos	% dos empregados
Administração Pública - Estatutário	35,2%	26,8%	64.763	6,1%	9,9%
Administração Pública - Outros	39,6%	29,8%	78.546	7,4%	12,1%
Entidades empresariais	46,8%	36,3%	441.338	41,7%	67,8%
Entidades sem Fins Lucrativos	41,2%	31,2%	62.471	5,9%	9,6%
Outros	39,6%	30,5%	3.905	0,4%	0,6%

<sup>23</sup> Valor da amortização, obtido a partir de microssimulação dos fluxos de caixa dos contratos com base nos dados do SisFies, dividido pela renda média do indivíduo no ano de 2018. Para o cálculo da média, foram considerados apenas os indivíduos com renda formal.

<b>Fora do setor formal</b>	51,9%	41,2%	408.208	38,5%	<i>n.a.</i>
<b>Total</b>	47,1%	36,8%	1.059.231	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE/Caixa e da RAIS 2010 a 2018. Observações: (i) inadXX representa o percentual de contratos inadimplentes a mais de XX dias; (ii) a categoria *administração pública* foi desagregada com base no tipo de vínculo do trabalhador<sup>24</sup>.

Na posição de janeiro/2019, cerca de 54% do saldo devedor inadimplente a mais de 360 dias (R\$ 4,1 bilhões de R\$ 7,6 bilhões) nos contratos em amortização se referia a indivíduos com emprego formal. Dessa forma, percebe-se que a implementação da retenção das parcelas de amortização diretamente na folha de pagamento, nesse contexto, poderia resultar em uma redução significativa da taxa de inadimplência. A título de exemplo, caso o saldo devedor em atraso superior a 360 dias dos indivíduos com emprego formal fosse reduzido à metade dos R\$ 4,1 bilhões observados, a taxa de inadimplência de 360 dias no período de amortização cairia de 29,3% para 21,3%.

Conclui-se com base nas análises apresentadas nesta seção que, como esperado, os beneficiários inadimplentes apresentam pior situação em termos de empregabilidade e renda, relativamente aos adimplentes. Entretanto, observou-se que uma parcela substancial dos contratos inadimplentes aparentemente teria condições de arcar com as prestações do programa, principalmente tendo em vista que grande parte dos mesmos possui dívidas de valor relativamente baixo. A título de exemplo, cerca de 30% do saldo inadimplente a mais de 360 dias se refere a dívidas de até R\$ 20 mil. Outra evidência nesse sentido é o fato de que, em janeiro/2019, 36,3% dos contratos que possuíam vínculo formal com entidades empresariais estavam inadimplentes a mais de 360 dias, enquanto o mesmo indicador era de 41,2% para os indivíduos que não possuíam vínculo formal em 2018.

O percentual de participação no mercado de trabalho formal é elevado mesmo para alunos em fase de utilização (49%). Dessa forma, uma potencial extensão, às fases anteriores do Fies, da retenção na folha poderia ser benéfica do ponto de vista da arrecadação, reduzindo a inadimplência também na fase de utilização.

Dessa forma, a elevada inadimplência observada, mesmo para indivíduos que teoricamente teriam condições de pagamento, combinada também com os achados da subseção anterior (baixo valor do saldo devedor), apontam para a necessidade de reforçar os mecanismos de recuperação de créditos inadimplentes, mas também priorizar a prevenção da inadimplência, notadamente por meio da efetiva implantação da retenção na fonte das amortizações do Fies.

Um mecanismo que poderia ser melhor explorado é o da renegociação, com descontos condicionados à quitação imediata do total ou parte do financiamento. De fato, alguns contratos possuem taxas de juros bastantes reduzidas, com elevado subsídio implícito, de forma que o valor presente desses financiamentos, descontado pelo custo de oportunidade, acaba sendo inferior ao valor nominal da dívida. Nessa situação, pode ser vantajosa a concessão de descontos em troca de pagamento imediato, ao passo que a extensão do prazo, sem alteração dos juros, seria prejudicial.

#### 6.4 Análise da focalização do programa

Os Gráficos 6 e 7 apresentam o perfil de renda dos ingressantes no ensino superior em 2010 e 2014, desagregados por categoria de ingresso. Tais gráficos foram construídos a partir do cruzamento dos dados do Censo da Educação Superior (CenSup) de cada ano, dos quais se obtém a categoria (Fies, Proni, Cotas, entre outras), com os dados do ENEM do ano anterior, sendo esse último a fonte da informação de nível de renda familiar declarada pelo estudante. É

<sup>24</sup> Para mais detalhes, ver <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2018>.



importante ressaltar que tal medida de renda se baseia não em declarações dos chefes do domicílio, como é praxe em pesquisas domiciliares, mas dos próprios estudantes, os quais podem ter uma visão menos acurada do nível de renda de sua família. Outra limitação da estatística diz respeito ao fato de que não se trata da renda familiar *per capita*, mais adequada para esse tipo de análise, mas sim da renda total da família.

Observa-se que, em 2010, a modalidade de acesso com maior focalização na população de baixa renda era o Prouni, de forma que 92,7% dos ingressantes na educação superior em 2010 que constavam como beneficiários do Prouni no CenSup haviam declarado renda familiar de até 5 salários mínimos no ENEM 2009 – faixa de R\$ 930 a R\$ 2.325 no painel (a) do Gráfico 4. A maior focalização do Prouni é esperada, já que um dos critérios de elegibilidade do programa é possuir renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos.

Por outro lado, a menor focalização seu deu entre os ingressantes não cotistas das instituições públicas de ensino superior públicas – painel (b) do Gráfico 4. No caso desses últimos, apenas 66% possuíam renda familiar até 5 salários mínimos. Já para o total de ingressantes no ensino superior (linha “Total ingressos”, presente em ambos os painéis), 75,6% apresentavam renda até esse nível.

O Fies, por sua vez, no ano de 2010 apresentava perfil similar à citada média geral, sendo, portanto, neutro em termos de seu efeito sobre o perfil de acesso ao ensino superior. Notadamente, o perfil de renda dos estudantes beneficiários do Fies era idêntico ao dos estudantes do ensino superior privado que não possuíam Prouni ou Fies (“Demais privadas”), sendo que esse último grupo em sua maioria composto por estudantes que custeavam os estudos com recursos próprios<sup>25</sup>.

Entre 2010 e 2014 ocorreram, entretanto, duas alterações relevantes nas políticas de acesso ao ensino superior. A primeira foi o fim da exigência de fiador para ingresso no Fies, que passou a vigorar a partir da criação do FGEDUC, previsto pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e efetivamente em 2011, a partir de quando passou a garantir os financiamentos dos alunos beneficiários do Fies. A segunda mudança significativa foi a criação da Lei nº 12.711/2012, que instituiu as cotas étnicas, de renda e para estudantes oriundos de escolas públicas no ingresso em instituições federais de ensino superior<sup>26</sup>.

Deve-se ressaltar que, nesse período, o Fies também passou por considerável expansão no quantitativo de vagas, mudança a qual, por si só, poderia ter melhorado o perfil de renda dos ingressantes no ensino superior. Entretanto, tal expansão não teria sido possível sem a criação do FGEDUC, sendo, portanto, justificável atribuir as mudanças no perfil de ingresso à sua criação.

Como consequência dessa mudança, o percentual de ingressantes beneficiários do Fies com renda familiar até 5 salários mínimos aumentou de 75,1% em 2010 para 91,5% em 2014 – faixa R\$ 2.712 a R\$ 3.390 no painel (a) do Gráfico 5. Tal incremento permitiu ao Fies atingir um grau de focalização relativamente próximo aos do Prouni (95,6%), que permaneceu sendo a categoria mais focalizada, e das cotas por renda familiar das universidades públicas (95,1%). Além disso, sua focalização superou até a das cotas em universidades públicas para alunos oriundos de escolas públicas (87,3%) e pelo critério de raça (89,1%).

No geral, em 2010, 75,6% dos ingressantes possuíam renda familiar total de até 5 salários mínimos, sendo que, em 2014, tal percentual aumentou para 83,6%. Sem a contribuição do Fies, ou seja, caso este tivesse apresentado, em 2014, a mesma distribuição observada em 2010, o

---

<sup>25</sup> Esse grupo também inclui estudantes com financiamentos estaduais, municipais ou privados, os quais representavam menos de 20% do total.

<sup>26</sup> Antes da promulgação da referida Lei, as instituições, no exercício da autonomia universitária, podiam instituir ou não políticas de ação afirmativa, tais como os sistemas de cotas e bônus, entre outros.



referido percentual teria aumentado para 80,3%. Conclui-se, portanto, que as modificações do programa, em especial a instituição do FGEDUC, foram responsáveis por cerca de 3,3 p.p. do incremento de 8,0 p.p. observado nesse indicador entre 2010 e 2014<sup>27</sup>.

Tanto em 2010 quanto em 2014, vigia a regra segundo a qual um estudante era elegível ao Fies se apresentasse renda familiar bruta de até 20 salários mínimos. Em 2015, tal limite foi alterado para 2,5 salários mínimos *per capita*<sup>28</sup>, o que implicou em uma redução do limite de renda para a maioria das famílias. Em 2016, tal limite foi aumentado para três salários mínimos *per capita*, permanecendo atualmente ainda nesse nível<sup>29</sup>. Conseqüentemente, a maior focalização observada para o Fies em 2014 não decorreu da limitação de renda, pois a mesma só se tornou mais restritiva a partir do ano seguinte. De fato, em 2013, 98% da população brasileira com 17 anos de idade ou mais possuía renda familiar de até vinte salários mínimos e, portanto, era elegível ao Fies (Tesouro Nacional, 2015a).

Dessa forma, observa-se que, em termos gerais, o Fies apresenta boa focalização, se comparado às demais modalidades de ingresso no ensino superior. Entretanto, ainda existem aprimoramentos possíveis no que tange a esse aspecto, principalmente tendo em vista que a renda familiar per capita (critério de acesso ao programa) é autodeclarada pelo aluno. Está em curso o desenvolvimento de um módulo de cruzamento de informações para a checagem dessa declaração.

---

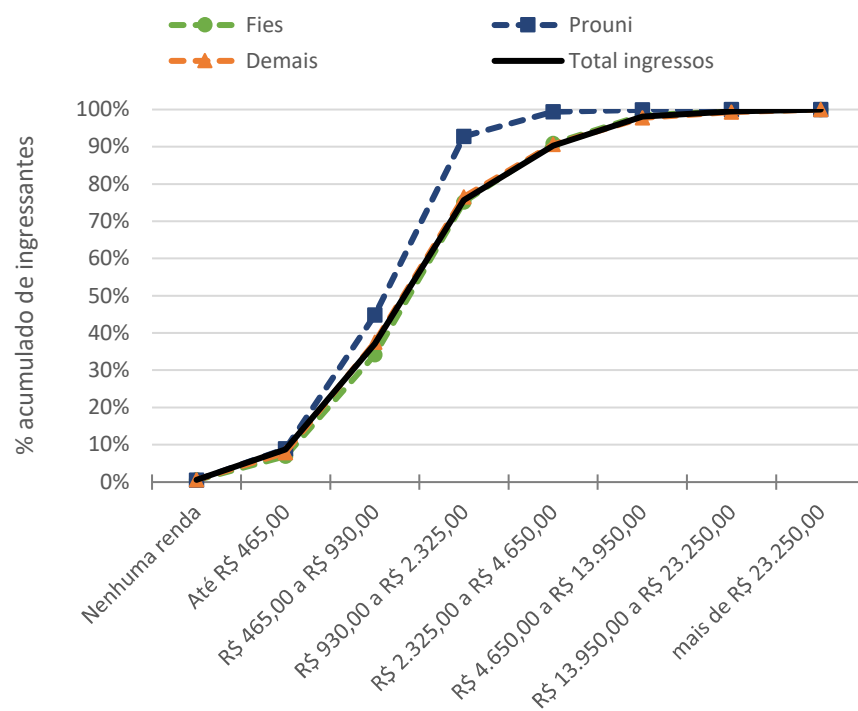
<sup>27</sup> Tal contribuição foi mais que proporcional à sua participação nos ingressos em 2014, que foi de aproximadamente 20%.

<sup>28</sup> Portaria Normativa MEC Nº 8, de 02/07/2015.

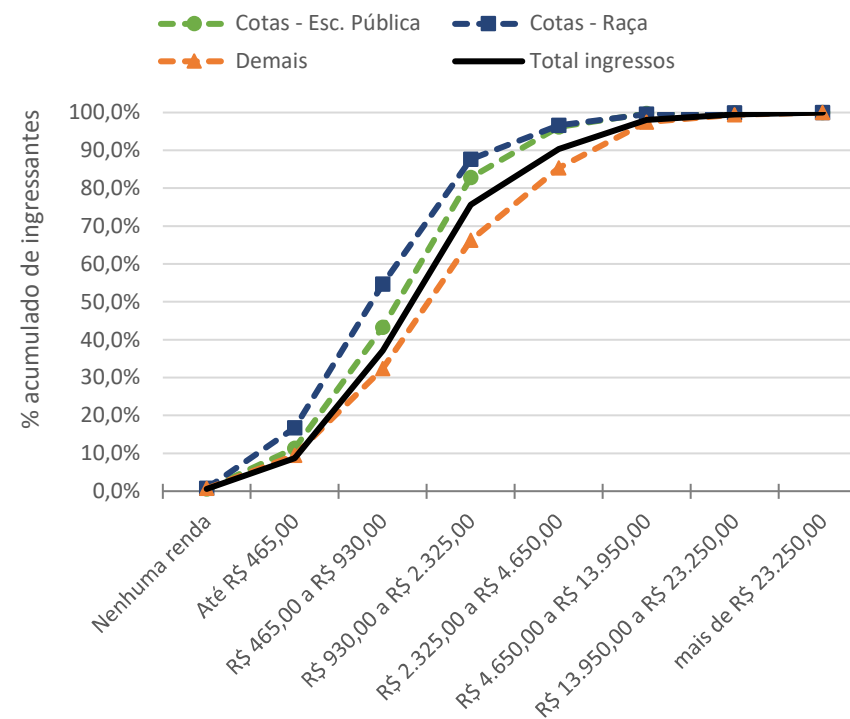
<sup>29</sup> Portaria Normativa MEC Nº 16, de 08/07/2016.

Gráfico 6 – Perfil de renda familiar dos ingressantes no ensino superior em 2010, por categoria.

(a) Ingressos em instituições privadas



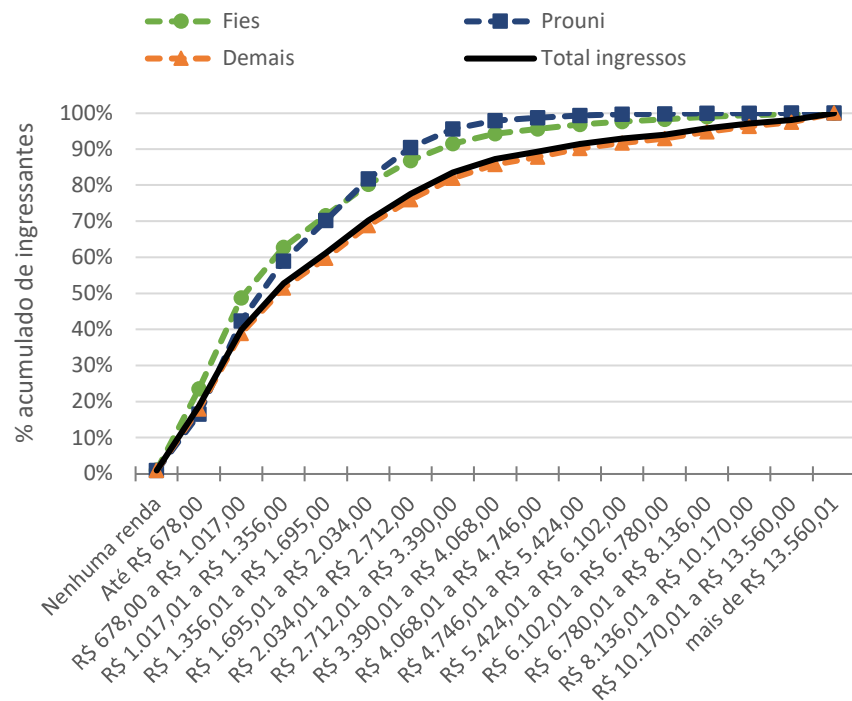
(b) Ingressos em instituições públicas



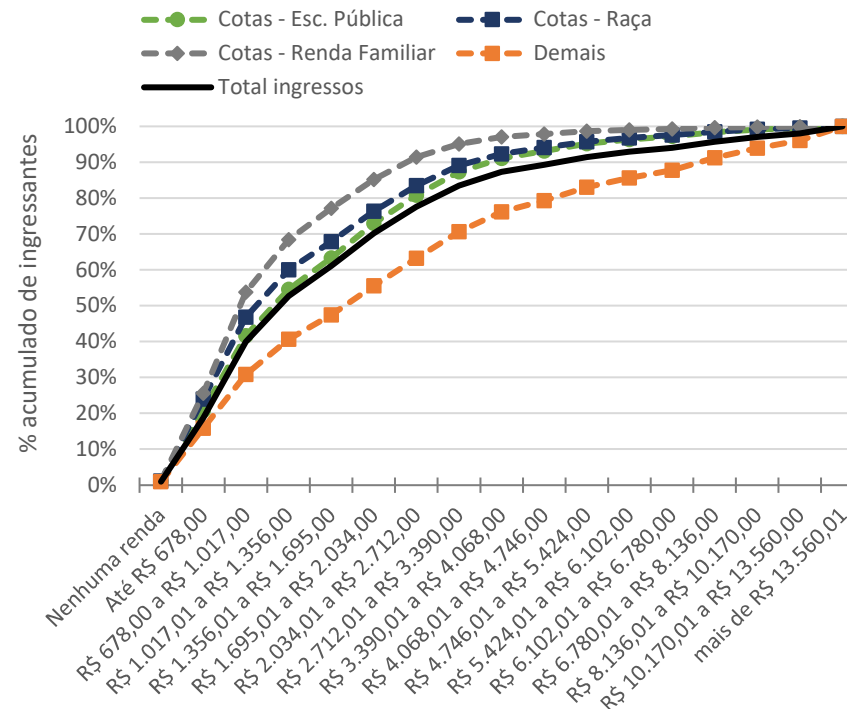
Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento dos microdados do ENEM 2009 (renda familiar declarada) e Censo da Educação Superior 2010 (ingressantes).

Gráfico 7 – Perfil de renda familiar dos ingressantes no ensino superior em 2014, por categoria.

(a) Ingressos em instituições privadas



(b) Ingressos em instituições públicas



Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento dos microdados do ENEM 2013 (renda familiar declarada) e Censo da Educação Superior 2014 (ingressantes).

Deve-se ressaltar que a intervenção governamental sob forma de concessão de crédito estudantil para a educação superior se justifica principalmente por dois motivos: (i) existência de externalidades decorrentes da educação superior, ou seja, o ganho social da formação no ensino superior seria maior que o ganho privado, o que levaria, *ceteris paribus*, a um subinvestimento em educação; e (ii) existência de falhas no mercado de crédito, que resultam na dificuldade do estudante em utilizar o ganho futuro decorrente da formação superior como um colateral para a obtenção do crédito.

Dessa forma, duas conclusões principais decorrem da análise realizada anteriormente. Em primeiro lugar, a similaridade de perfil entre os ingressantes com Fies e os sem financiamento, observada em 2010, leva a crer que a exigência de fiador convencional, política vigente até a criação do FGEDUC, acabava por direcionar o crédito estudantil justamente àqueles estudantes que não enfrentavam restrição de crédito significativa. Em segundo lugar, a despeito do elevado *crowding out* de vagas (BRASIL, 2017), o qual prejudicou o efeito da expansão do programa sobre o total de matrículas no ensino superior, observa-se que as mudanças empreendidas permitiram que o programa se tornasse mais focalizado. Ressalta-se que, após 2014, medidas adicionais foram implementadas a fim de melhorar a focalização do programa, como a já citada modificação do critério de elegibilidade, que alterou o limite de renda familiar para até 3 salários mínimos *per capita*.

## 7 Impactos

As avaliações de impacto do Fies existentes na literatura demonstram que o programa apresenta impacto positivo sobre a taxa de matrículas, reduz a taxa de evasão e aumenta a renda dos estudantes. Entretanto, os alunos beneficiados com o programa levam um tempo maior para concluir a graduação.

Para avaliar o impacto do programa sobre a quantidade de matrículas do ensino superior, Pontuschka (2016) utilizou a metodologia de diferença em diferenças, obtendo resultados positivos e estatisticamente significantes, que variaram de 603% a 9%, e se mostraram robustos após teste de robustez.

O impacto do programa na taxa de evasão dos alunos foi medido por Pontuschka (2016), também através da metodologia de diferenças em diferenças. Apesar dos resultados serem positivos e significativos, não se mostraram robustos após teste. Saccaro e França (2017), por sua vez, verificaram, por meio de análises econométricas exploratórias – portanto, sem controlar pelas diferenças entre as variáveis observáveis e não observáveis dos beneficiados e não beneficiados pela política –, se o acesso ao Fies reduziu a evasão dos alunos segundo a etnia (alunos brancos ou afrodescendentes) e a dependência administrativa da escola (pública ou privada). Os autores concluem que o Fies aumentou a permanência do aluno no ensino superior, não havendo efeito estatístico da dependência administrativa nessa permanência, mas havendo efeito negativo e estatisticamente significativo da etnia afrodescendente sobre as chances de permanência do aluno.

Para medir o impacto do Fies na renda dos alunos, Rocha, Monasterio e Ehrl (2018) utilizam o método de Propensity Score Matching (PSM) e concluem que o salário mensal dos beneficiários do Fies que se formaram era aproximadamente 20% maior que o salário de quem não concluiu o ensino superior. Ademais, não encontram diferenças significativas entre os salários das pessoas que concluíram o ensino superior com e sem o Fies.

Em relação ao tempo necessário para a conclusão do curso, Becker e Mendonça (2019) concluem, através do método de pareamento por entropia, que o Fies resulta em um maior tempo de conclusão, chegando a 8,5 meses na primeira fase do programa e 29 meses (2,4 anos)

na segunda fase, quando ocorreu maior afrouxamento das regras. Tais estimativas ainda não são possíveis no caso do Novo Fies.

## 8 Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União

O custo total do Fies, apresentado na Tabela 8, considera as despesas financeiras do programa, os aportes da União nos fundos garantidores (FGEDUC e FG Fies), as despesas administrativas e o subsídio implícito oferecido no financiamento.

As despesas financeiras refletem toda a execução orçamentária proveniente do processo de emissões primárias e recompra de títulos públicos. Em termos operacionais, o FNDE calcula o volume de financiamentos (valor devido) do Fies junto às entidades responsáveis pela manutenção das IES (mantenedoras), levando-se em consideração principalmente três aspectos: (i) o número de alunos financiados; (ii) o percentual de financiamento contratado pelo aluno; e (iii) o valor da semestralidade do curso. Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). Do total devido às mantenedoras, o FNDE retém valores referentes ao pagamento de despesas administrativas do agente financeiro (CEF e BB) – 2% do valor devido – e aos aportes das mantenedoras nos fundos garantidores<sup>30</sup>, repassando o restante às mesmas. Os títulos são utilizados para pagamento da contribuição previdenciária devida, e subsidiariamente para o pagamento dos demais tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Os títulos remanescentes podem ser recomprados pelo FNDE em lotes mensais, com a participação das mantenedoras adimplentes com a RFB.

Os aportes da União nos fundos garantidores são referentes à integralização de cotas do FGEDUC e ao aporte inicial de 3 bilhões na criação do novo fundo garantidor, FG Fies – R\$ 500 milhões por ano, de 2018 a 2023.

As despesas administrativas referem-se ao pagamento da gestão dos financiamentos junto às instituições financeiras, sendo calculadas como um percentual fixo do saldo devedor dos contratos.

Por fim, há também um impacto nas contas públicas que decorre da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes. Essa diferença é conhecida como “subsídio implícito”, o qual eleva o custo do endividamento público.

**Tabela 8 – Custo anual do Fies (2010 a 2019 – em milhares de R\$ correntes).**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Despesa Financeira	886	1,835	4,476	7,574	13,702	14,016	19,263	20,845	11,735	10,399
Aportes no FGEDUC	0	0	136	0	1,291	464	564	0	0	52
Aportes no FG Fies	0	0	0	0	0	0	0	0	500	500
Desp. Administrativas	66	49	224	113	67	739	1,000	714	524	861
Subsídio implícito	986	16	520	591	1,840	6,655	11,434	7,583	4,773	7,062
<b>Total</b>	<b>1,938</b>	<b>1,900</b>	<b>5,356</b>	<b>8,278</b>	<b>16,900</b>	<b>21,874</b>	<b>32,261</b>	<b>29,142</b>	<b>17,532</b>	<b>18,874</b>

Fonte: ME/STN e ME/SECAP. Obs: (\*) Valores estimados.

<sup>30</sup> As instituições de ensino abastecem o FG Fies com desembolsos proporcionais a sua taxa de inadimplência (Resolução CG-Fies nº 12/2017).

## 9 Insights sobre eficiência e economicidade do gasto

Conforme discutido anteriormente, o Fies é uma das principais políticas públicas voltadas à expansão do acesso ao ensino superior no Brasil. Nesta seção são analisados os custos do Fies em relação aos demais programas e ações voltados ao mesmo objetivo, como o Prouni, o CEBAS e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado por meio da Lei nº 11.096/2005 e visa à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior (IES), com ou sem fins lucrativos, para estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até um salário-mínimo e meio para as bolsas integrais ou de até três salários-mínimos para as bolsas parciais. A instituição que aderir ao Prouni fica isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. Pelas regras do Prouni, toda IES que tenha aderido ao programa deve ofertar uma bolsa integral para o equivalente a cada 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados no período letivo anterior, ou, alternativamente, oferecer uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes e bolsas parciais de 50% ou 25% até que a soma desses benefícios seja equivalente a 8,5% da receita anual.

A imunidade de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições educacionais sem fins lucrativos foi introduzida pelo art. 150, inciso VI, alínea "c", da CF88. Já o CEBAS se refere à imunidade de contribuição para a seguridade social que consta do art. 195, §7º, da CF88. Esta última é mais restrita que a imunidade de impostos, pois é exclusiva para "entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei". Para disciplinar esta última imunidade, foi criada a Lei nº 12.101/2009, que condiciona o gozo da imunidade à obtenção da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), a qual exige o cumprimento de diversos requisitos gerais e específicos, como tetos salariais para dirigentes estatutários, certidão negativa de débitos, padrões mínimos de qualidade educacional e quantidade de bolsas de estudo concedidas.

Já as IFES se referem às vagas no ensino superior concedidas diretamente pelo Governo Federal por meio de sua rede de universidades e institutos federais. Nesse aspecto, observou-se, nos últimos governos, políticas de incentivo à expansão da rede federal de educação superior, dentre as quais se destaca o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), lançado em 2007. Esse direcionamento implicou em um crescimento significativo das despesas de capital e custeio da rede nos anos recentes. Naturalmente, a ampliação das despesas de pessoal e custeio tendem a ser permanentes, enquanto o investimento em novas instalações e infraestrutura tende a decrescer no curto e médio prazos. Observa-se que esta ampliação da infraestrutura e do número de servidores possibilitou grande aumento das matrículas, mas a tendência atual indica uma estabilização no número de ingressantes.

O valor anual do gasto tributário por aluno Prouni compreende apenas as bolsas e subsídios decorrentes do programa, desconsiderando-se as bolsas e os gastos tributários das entidades filantrópicas. Assim, esse valor é superior ao comumente divulgado em documentos do Ministério da Educação (MEC), nos quais se divide o gasto tributário Prouni pelo total de bolsas.

A estimativa de custo do CEBAS Educação foi obtida do Relatório de Avaliação da CGU (CGU, 2019) referente ao exercício de 2018. A estimativa de custos foi realizada por meio da divisão do montante da renúncia de receitas estimada no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) pela quantidade de bolsas concedidas estimada pelo MEC, totalizando R\$ 30.606 por bolsa em

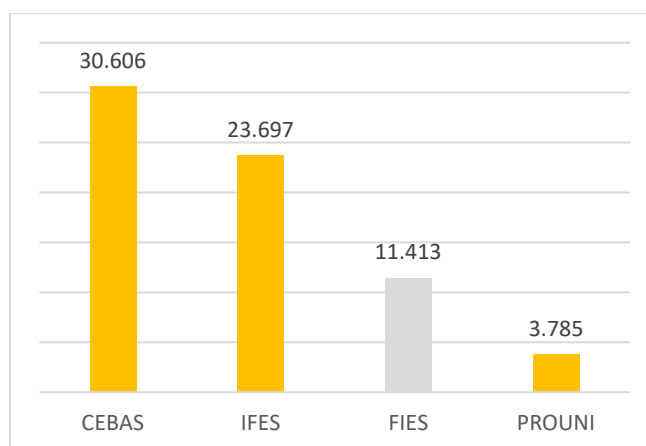
valores de 2018<sup>31</sup>. Neste estudo, considera-se a hipótese simplificadora de que o custo da bolsa na educação básica é o mesmo da bolsa do ensino superior, uma vez que não é possível obter a renúncia tributária por nível de ensino. Dessa forma, o valor então obtido está provavelmente subestimado, dado que o custo da educação superior é, em geral, mais alto que o custo da educação básica.

Para as IFES, obtêm-se uma estimativa de despesa anual por aluno considerando apenas as despesas com graduação, baseada em metodologia preconizada pelo TCU através da Decisão do Plenário nº 408/2002. Nesse cálculo, considera-se o custo por aluno excluindo as despesas com os hospitais universitários, obtendo a média nacional, referente ao ano de 2018, para as 63 IFES existentes.

Já para o Fies, o custo por aluno se refere à média do valor financiado por aluno, ou seja, não considera a parcela das mensalidades pagas pelo próprio aluno e que, portanto, não estão incluídas na parte financiada pelo Governo Federal.

O Gráfico 8 apresenta comparação do custo por aluno de cada uma das políticas mencionadas. Cumpre ressaltar que parte das diferenças de custo se deve à diferentes composições de curso de cada política. A título de exemplo, o Prouni inclui cursos de graduação à distância, de menor custo, enquanto o Fies financia apenas cursos presenciais.

**Gráfico 8 – Estimativa de custo por aluno nos programas e ações voltados à ampliação da oferta no ensino superior público e privado (valores de 2018).**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEC, DGT/RFB e CGU.

Da análise do Gráfico 8, verifica-se que o CEBAS é a política voltada ao ensino superior menos custo-efetiva, do ponto de vista da criação de vagas, uma vez que seu custo por aluno matriculado no ensino superior é muito superior ao das demais políticas. Tal custo é, inclusive, bastante superior ao das IFES, as quais em geral possuem cursos de qualidade superior à média.

O Prouni é a política mais custo-efetiva, apresentando custo por aluno bastante inferior aos demais. Entretanto, deve ser ressaltado que o Prouni também inclui cursos de ensino superior à distância (EAD), o que reduz o custo médio por bolsa concedida. Dessa forma, tem-se que o Prouni é um programa bastante focalizado e com custo previsível, sem passivos contingentes.

<sup>31</sup> Tal estimativa se refere ao valor de R\$ 25.311,96, referente ao ano de 2015, obtido do Relatório de Avaliação da CGU, e atualizado a valores de 2018 pelo IPCA – subitem “8101005 - Ensino superior”.

O Fies, por sua vez, é um programa menos custo-efetivo que o Prouni, sendo, porém, substancialmente mais barato que as IFES. Destaca-se, entretanto, que parte do custo por aluno do Fies é reembolsado à União no período de amortização. Por outro lado, o Fies também possui custos adicionais além dos encargos educacionais financiados (considerados no gráfico), como o subsídio implícito, conforme discutido na seção 8. Dessa forma, caso a taxa de inadimplência seja muito alta, o Fies poderia se tornar um programa desvantajoso relativamente à concessão de bolsas de estudo.

Esta análise limitou-se ao cálculo do custo-efetividade do ingresso no ensino superior, avaliado em termos do custo por aluno matriculado. No entanto, um estudo mais aprofundado poderia estimar o retorno econômico da política por meio da avaliação de seu custo-benefício, considerando outros aspectos como qualidade do curso ou prêmio salarial dos egressos.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA Jr., M. F.; ANGELO DA SILVA, A. M.; FEU, A.; SOARES, J. A.; MOURA, R. L.; PEREIRA, L. C. A Reestruturação do FIES. IPEA. Radar. Edição especial – financiamento estudantil nº 58, dezembro, 2018.

BECKER, K. L.; MENDONÇA, M. J. Políticas de Financiamento Estudantil: impacto do FIES no tempo de conclusão do ensino superior. IPEA. Texto para Discussão nº 2507, setembro, 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Diagnóstico Fies. Brasília-DF: Secretaria de Acompanhamento Econômico, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

BRASIL. Presidência da República. Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post. Brasília-DF: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Vol.2, 2018.

BRASIL. Financiamento Estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do programa. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v.1, n.2, 2015a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Financiamento Estudantil: insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v.1, n.3, 2015b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. 2. ed. – Brasília, DF: Inep, 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação: Certificação das entidades beneficentes de assistência social – Exercício de 2018. Brasília: CGU, 2019.

DEARDEN, L.; NASCIMENTO, P. M. Modelling alternative student loan schemes for Brazil. *Economics of Education Review*, v. 71, p. 83-94, 2019.



PONTUSCHKA, R. Avaliação de impacto do Fies. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

RESENDE, M. V. A. Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em políticas públicas e desenvolvimento, Ipea, 2018.

ROCHA, W. M.; MONASTERIO, L. M., EHRL, P. Qual foi o impacto do FIES nos salários? IPEA. Radar, nº 46, agosto, 2016.

ROCHA, W. M.; EHRL, P.; MONASTERIO, L. M. Análise de impacto do FIES sobre o salário do trabalhador formal. In: Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2018.

SEAE. Secretaria de Acompanhamento Econômico. As alterações propostas no FIES. MP nº 785/2017. Brasília-DF: Ministério da Fazenda, 2017.