

Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

Brasília
Janeiro - 2018

EXPEDIENTE

SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO

Mansueto Facundo de Almeida Júnior

SUBSECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FISCAL E REGULAÇÃO DE LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

COORDENADORA-GERAL DE ESTUDOS FISCAIS

Aumara Feu

EQUIPE

Jossifram Almeida Soares

Rodrigo Leandro de Moura

Luciano de Castro Pereira

Rodney Stanev

Documento de Acesso Restrito ao Tribunal de Contas da União.

Informações:

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.seae.fazenda.gov.br>

Ministério da Fazenda
Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, Gabinete Seae.
70.048-902 - Brasília-DF

I. Introdução	4
II. Breve Histórico do Crédito Educacional para o Ensino Superior	6
III. Marco Regulatório do Fies em 2017	8
IV. Diagnóstico do Fies vigente até 2017	11
IV.1. Análise Quantitativa do Programa	11
IV.1.1 Descrição da Base de Dados do FNDE para o Fies	11
IV.1.2 Análise pela Ótica dos Beneficiários	12
a) Novos Contratos.....	12
b) Mensalidade com Desconto.....	25
c) Percentual Financiado	34
IV.1.3 Análise pela Ótica das Mantenedoras	37
a) Novos Contratos.....	37
b) Mensalidade com Desconto.....	40
IV.1.4 Análise Econométrica da Mensalidade	41
IV.2 Análise da Sustentabilidade Fiscal	46
IV.2.1 Causas da Insustentabilidade Fiscal	48
i) Risco de Crédito	48
ii) Subsídio Implícito	49
iii) Governança do Fies	51
V. Fies vigente a partir de 2018.....	52
V.1 Fies I	53
i) Pagamento do Financiamento	53
ii) Novo Fundo Garantidor	59
iii) Governança	61
iv) Taxa de Juros.....	63
v) Encargos Educacionais: desconto efetivo e valor total do curso definido a priori	63
V.2 Fies II e III.....	64
VI. Considerações Finais	67
VII. Referências.....	69

I. Introdução

Os Acórdãos nº 1.718/2005 e nº 3.071/2012 do Tribunal de Contas da União (TCU) têm determinações ao Ministério da Fazenda acerca de procedimentos para avaliações, quanto à eficiência, eficácia e efetividade, dos fundos ou programas que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios financeiros e creditícios, haja vista o disposto no art. 84, inciso XXIV, art. 74, incisos I e II, e art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

Em cumprimento a estas determinações, apresenta-se a avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), conforme Ofício nº 325/SEAE/SPE-MF, de 31 de outubro de 2016, e Ofício SEI nº 2/2017/COEF/SUFIL/SEAE-MF, de 8 de dezembro de 2017, encaminhados a esse Tribunal.

O Fies foi instituído por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, após conversão da Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001. O fundo, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), tem natureza contábil e se destina à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC, de acordo com regulamentação própria.

Cabe mencionar que, em consonância com a avaliação que seria realizada em cumprimento a essas determinações dos Acórdãos do TCU, esta Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) coordenou, conjuntamente com o setorial envolvido: o MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, esforços no sentido não só de avaliar o Fies, como também de efetuar um diagnóstico, caracterizando o problema e suas causas, e de propor uma reestruturação do programa. A propósito, esta reformulação do Fies foi consubstanciada pela aprovação da Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017 (Lei 13.510/2017), e pela instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio do Decreto s/n de 19 de setembro de 2017.

Ressalta-se que esta avaliação só pôde ser completada devido ao empenho de diversos órgãos envolvidos, em especial do Setorial gestor do programa, o qual, desde o começo, não só se comprometeu com o objetivo, como capitaneou diversas iniciativas para viabilizar o trabalho. Ademais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda acompanhou e auxiliou em todo o processo, o qual também contou com a colaboração de outros entes do Governo Federal, como a Casa Civil da Presidência da República (CCPR), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), o

Ministério da Integração Nacional (MI), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e atores do setor privado.

Também foi de fundamental importância não só o acesso ao resultado de auditoria do TCU no Programa (Acórdão nº 3001/2016) como a troca de experiência e de percepções sobre o Fies entre seu corpo técnico e o deste Ministério. Diversas medidas propostas como resultado do trabalho de avaliação do Programa, empreendido no âmbito do Poder Executivo, vieram ao encontro das determinações e recomendações desse Tribunal.

Esta avaliação abrange, portanto, todo o esforço, empreendido nos últimos meses, de análise do programa e de sua evolução, procurando repassar o aprendizado e clarificar o intuito das medidas propostas, muitas das quais já em implementação. Por conseguinte, a avaliação compreende a descrição da situação do Fies pré-reformulação, a análise dos resultados quantitativos dos últimos anos, os principais achados do diagnóstico e as medidas propostas.

Os resultados mostram que o Fies foi importante para aumentar a oferta de vagas nos cursos de graduação nos últimos anos, ampliando o acesso, principalmente, de estudantes que usualmente têm menos oportunidades, como os dos estratos mais baixos de renda familiar *per capita*, os pardos e negros, os oriundos das regiões Norte e Nordeste, e os egressos do ensino médio da rede pública. No entanto, a análise realizada mostrou que o Programa pré-reformulação não tinha sustentabilidade fiscal devido a inúmeras causas como a falta de governança, os incentivos mal alinhados entre os agentes envolvidos e a concentração de elevado risco na União.

A importância do Fies para tornar viável o acesso à graduação da população menos favorecida¹, assim como o retorno estimado do aumento do nível educacional não só em termos de prêmio salarial, como em qualidade de vida e em equidade social, justificam a manutenção do programa. Por outro lado, o problema de insustentabilidade fiscal encontrado leva à necessidade de sua reformulação.

Assim, foram implementadas diversas medidas, como maior compartilhamento de risco entre os agentes, vinculação da participação da instituição de ensino à performance da sua carteira de estudantes, aprimoramento da governança e

¹ A literatura internacional reconhece a importância do financiamento estudantil para reduzir a restrição ativa, ou seja, quando o indivíduo não consegue acesso ao mercado de crédito privado para custear o ensino superior por não possuir colateral ou por não conseguir utilizar o acréscimo na renda futura decorrente da obtenção do diploma de ensino superior como colateral. O papel do governo seria atuar no mercado de crédito estudantil de forma a corrigir falhas de mercado.

reformulação do sistema de pagamento e cobrança do financiamento, objetivando respeitar a capacidade de pagamento do egresso e o recebimento dos valores emprestados. Tais medidas pretendem sanar as imperfeições encontradas e possibilitar a permanência e a expansão responsável do Fies.

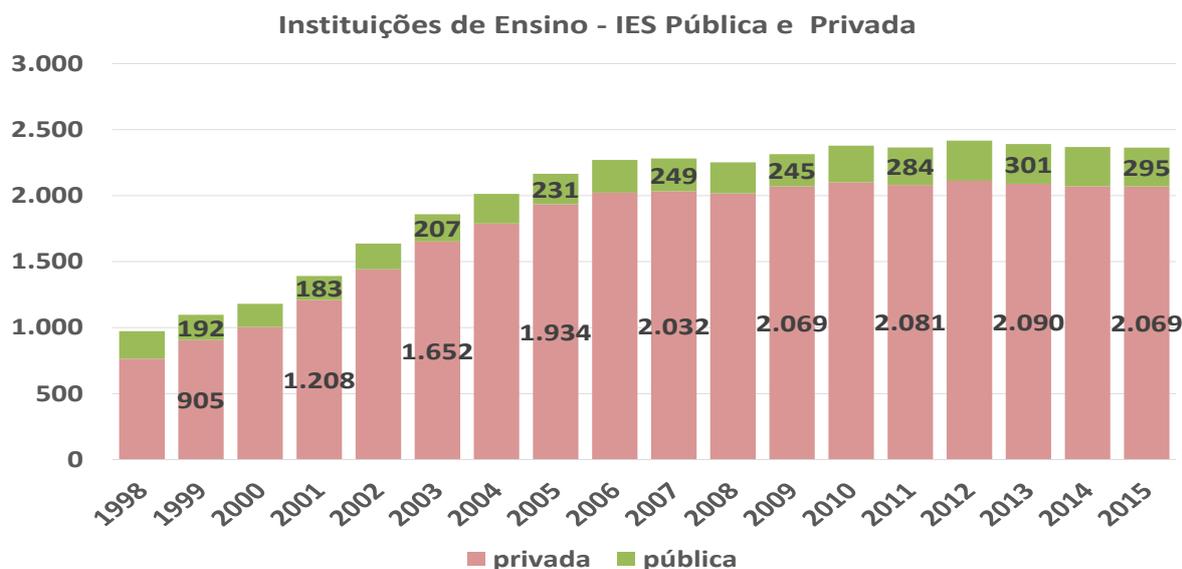
Esta nota técnica é composta desta introdução e das seguintes partes: seção II, de contextualização, onde se apresenta um breve histórico do crédito educacional, seção III, com um resumo das principais regras do Fies vigente em 2017; seção IV, que contempla o diagnóstico do Fies, abrangendo uma análise quantitativa da execução do programa e uma análise de sua sustentabilidade fiscal; seção V, que descreve a reformulação do Fies e seus objetivos; seção VI, que traz as últimas considerações e desafios; e, finalmente as referências bibliográficas estão na seção VII.

II. Breve Histórico do Crédito Educacional para o Ensino Superior

Numa análise histórica dos últimos anos, nota-se que a política educacional para o ensino superior, adotada pelo Governo Federal, nem sempre teve um direcionamento uniforme: ora incentivou a participação do setor privado, ora privilegiou o aumento da oferta de vagas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

Entre 1998 e 2004, observou-se uma expansão de 134% no número de IES privadas, de 764 para 1.789 instituições, com aumento de aproximadamente 126% nas matrículas dos cursos de graduação presenciais. Nesse mesmo período, o número de matrículas na rede pública cresceu 46%. Interessante notar que a forte expansão do número de IES privadas foi anterior ao crescimento mais acentuado do Fies que ocorreu após 2011.

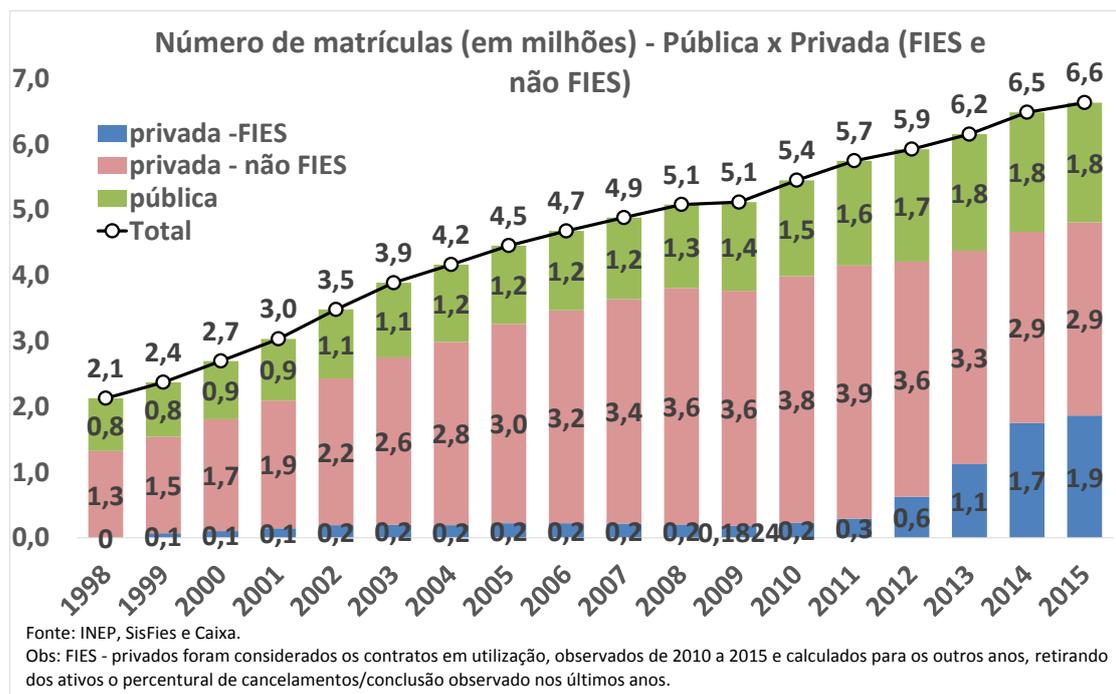
Gráfico 1 – Evolução da Quantidade de Instituições de Ensino Superior Fonte:



INEP. Link: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

A partir de 2004, iniciou-se uma nova fase na política de acesso ao ensino superior, reduzindo a diferença no ritmo de expansão entre as novas matrículas ofertada pelas IES privadas e públicas. No período 2004-2009, o número total de matrículas nas IES privadas (Fies e não Fies) aumentou 26%, correspondendo a um incremento de aproximadamente 800 mil matrículas, das quais 173 mil se deram no âmbito do Fies. Por sua vez, o crescimento observado nas matrículas em IES públicas foi de 15% neste mesmo período.

Gráfico 2 - Evolução da Quantidade de Matrícula no Ensino Superior



A partir de 2009, foram observados dois movimentos na política educacional brasileira: i) ampliação da rede pública, de 245 IES, em 2009, para 295, em 2015 (elevação de 20%), com aumento do número de matrículas, de 1,4 para 1,8 milhão (ampliação de 35%); ii) forte ampliação do crédito educacional, por meio do programa de Fundo Financiamento Estudantil (Fies), com o estoque subindo de aproximadamente 182 mil contratos em utilização, em 2009, para 1,9 milhão em 2015, acréscimo médio de 280 mil matrículas por ano. Boa parte desse incremento ocorreu a partir de 2012, quando o fluxo de novos contratos cresceu consideravelmente, conforme exposto na seção IV.2 –Análise da Sustentabilidade Fiscal.

Em relação ao crédito educacional no Brasil, cabe lembrar que, em 1975, foi criado o Programa de Crédito Educativo (Creduc), o qual tinha a finalidade de apoiar estudantes carentes e com bom desempenho acadêmico. O Creduc, até a Constituição de 1988, era financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social, derivado de rendimentos de loterias. A partir de 1988, o Creduc passou a ser operado com recursos diretamente alocados no MEC, administrados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Posteriormente, o Creduc foi institucionalizado pela Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

O Creduc foi descontinuado em 1999, tendo em vista seus altos níveis de inadimplência, atingindo 66% do total financiado. Em 2001, o vácuo no crédito estudantil público para a graduação foi sanado, com a instituição do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, após conversão da Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001.

O Fies foi instituído contendo, segundo Corbucci (2002), “salvaguardas, tais como fiador e renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro”. No entanto, essas salvaguardas foram sendo afrouxadas, ao longo do tempo, concentrando o risco na União e diminuindo as garantias exigidas.

III. Marco Regulatório do Fies em 2017

O Fies, vinculado ao MEC, se destinou a financiar, prioritariamente, a graduação no ensino superior de estudantes regularmente matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) não gratuitas e com avaliação positiva em processos conduzidos pelo MEC.

São considerados cursos de graduação com avaliação positiva os que obtiverem conceito maior ou igual a três no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e os cursos de mestrado e doutorado com padrões de qualidade propostos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Além dos cursos superiores comuns, também podem ser beneficiados com recursos do programa estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica.

Conforme, mencionado, as regras de financiamento do Fies foram sendo modificadas ao longo do tempo. Na sistemática de execução dos contratos firmados em 2017, o MEC atua como agente formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fies. Os ativos e passivos do fundo são administrados e operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil são os atuais agentes financeiros do programa.

Pode se inscrever às vagas do programa o estudante que, cumulativamente, atenda às seguintes condições:

- (i) tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota na redação superior a zero;
- (ii) possua renda familiar mensal bruta *per capita* de até 3 salários mínimos.

Na regra dos contratos firmados em 2017, a taxa de juros é de 6,5% ao ano², sendo passíveis de financiamento pelo Fies até 100% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das IES.

O percentual de financiamento do valor do curso é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* do estudante. No cálculo, estão consideradas seis faixas de renda familiar (de 0 até 3 salários mínimos), resultando em um comprometimento efetivo do aluno com o curso de 15% a 43,75% de sua renda bruta familiar mensal *per capita*, sendo que, quanto menor a faixa de renda familiar, menor é o comprometimento efetivo exigido. Desse modo, os alunos de menor renda familiar têm acesso a um percentual maior de financiamento do valor do curso.

O pagamento do financiamento é dividido em 3 fases. A primeira fase é a de utilização, caracterizada pelo período em que o aluno encontra-se fazendo o curso, quando sua obrigação se resume ao pagamento trimestral de juros no valor de R\$ 150, em adição à coparticipação, referente ao percentual não financiado pelo Fies, que o

² Conforme Resolução nº 4.432, de 23 de julho de 2015 do Conselho Monetário Nacional.

aluno paga diretamente à Instituição de Ensino Superior (IES). Durante essa fase, o contrato é firmado para um semestre e, depois, aditado semestralmente, independentemente da periodicidade do curso.

A segunda fase corresponde ao período de carência e dura 18 meses, iniciados após a conclusão do curso. Neste período, o aluno paga apenas uma parcela trimestral de juros, com valor de até R\$ 150,00. A última fase - a de amortização - dura três vezes o período financiado do curso, quando o aluno terá a obrigação de liquidar o saldo devedor do financiamento.

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)

Para fazer face ao risco da operação e possibilitar a ampliação do Fies, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de natureza privada³, com prazo de vigência indeterminado, tendo a União como única cotista, e gerido e representado pelo Banco do Brasil, de acordo com a Lei nº 12.087/2009.

O FGEDUC concedia garantia de até 90% do valor do financiamento. A cobertura dos 10% restantes era distribuída entre o Fies e as Mantenedoras das Instituições de Ensino Superior (Mantenedoras). O percentual que cabia às IES dependia da situação de adimplência destas instituições com as obrigações tributárias federais. A participação era de 15% sobre o percentual não garantido pelo FGEDUC para a IES adimplente e de 30% para a inadimplente⁴.

Houve, ainda, a necessidade de complementar a garantia dada pelo FGEDUC com fiança própria para o aluno que não atender a pelo menos uma das seguintes condições: (i) possuir renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo; (ii) estar matriculado em curso de licenciatura; ou (iii) ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) no mesmo curso em que se candidata ao Fies.

O FGEDUC tem como limite de alavancagem dez vezes o patrimônio líquido do Fundo e conta com um dispositivo de *stop loss*, acionado quando as perdas atingem 10% do valor da carteira segurada. Neste caso, para que o Fundo pudesse continuar a honrar as parcelas vencidas e não pagas, e continuar garantindo novas vagas, eram necessários novos aportes de recursos do Tesouro Nacional no FGEDUC.

A fim de cumprir com suas funções, o FGEDUC dispõe de patrimônio com a seguinte composição: (i) integralização de cotas; (ii) Comissão pela Concessão de Garantia (CCG); (iii) remuneração de suas disponibilidades e de seus ativos; (iv) receita

³ Fonte: FGEDUC: Manual de Procedimentos Operacionais. Disponível em:

<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGEDUCMPONov2016.pdf>.

⁴ Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, art. 5º, VI.

da recuperação de créditos das operações; (v) devoluções de garantias honradas; e (vi) outros recursos.

A Comissão pela Concessão de Garantia (CCG) – 6,25% do total garantido pelo FGEDUC –, cabia às Mantenedoras e era repassada ao FGEDUC por meio de desconto incidente sobre os encargos educacionais pagos às Mantenedoras referentes aos contratos com cobertura do FGEDUC.

IV. Diagnóstico do Fies vigente até 2017

O diagnóstico compreende análise quantitativa do tipo *ex post*, resultante de análise de base de dados de contratos firmados no âmbito do Fies, de 2010 a 2017 e análise da sustentabilidade fiscal do programa⁵ fruto de trabalho conjunto da Seae e da STN, auxiliadas pelos demais atores envolvidos.

IV.1. Análise Quantitativa do Programa

Esta subseção se divide em duas partes. A primeira apresenta estatísticas descritivas da base de dados do Fies, com o objetivo de se ter uma visão geral da evolução do programa ao longo dos anos. A segunda realiza uma análise multivariada do impacto de diferentes fatores sobre o valor da mensalidade do Fies.

IV.1.1 Descrição da Base de Dados do FNDE para o Fies

Nesta subseção, apresenta-se uma análise descritiva dos microdados do Fies, fornecidos pelo FNDE, que contemplam informações sobre os estudantes no momento do ingresso no programa, com informações de 2.508.664 contratos firmados com 1.893 instituições, pertencentes a 1.285 mantenedoras, entre o primeiro semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2017. A análise desta subseção foi realizada sob duas óticas - dos beneficiários e das mantenedoras e com base no comportamento de dois indicadores fundamentais para a política - número de contratos e valor médio da mensalidade. Para os beneficiários, observa-se ainda o comportamento do percentual médio de financiamento.

⁵BRASIL. *Diagnóstico Fies*, em: http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/arquivos/diagnosticofies_junho2017.pdf/@download/file/DiagnosticoFies_Junho2017.pdf, junho/2017.

Na primeira parte, são realizados recortes dos beneficiários por características socioeconômicas, curso realizado, nota do Índice Geral do Curso (IGC), categoria administrativa da IES matriculada e por grandes regiões. Na segunda parte, a análise das mantenedoras é realizada também seguindo alguns recortes das características socioeconômicas dos beneficiários.

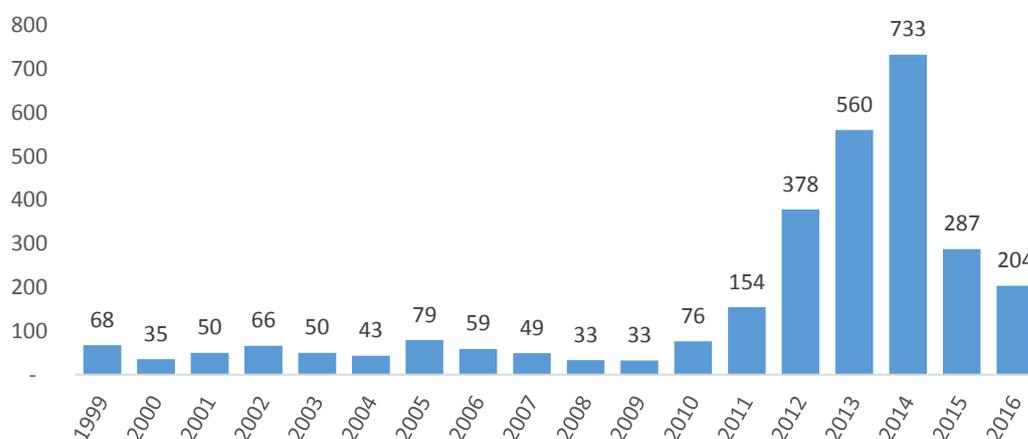
IV.1.2 Análise pela Ótica dos Beneficiários

a) *Novos Contratos*

Inicialmente, observa-se que a quantidade de novos contratos no Fies cresceu vigorosamente nos últimos anos, saindo de um fluxo anual médio de aproximadamente 50 mil novos alunos até atingir um montante de 733 mil contratos em 2014, quando foram reduzidos para patamar inferior a 300 mil nos dois anos seguintes, conforme gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução da Quantidade de Novos Contratos do Fies

Gráfico 3 - Quantidade de Novos Contratos do Fies
(em milhares)



Fonte: FNDE/MEC

A tabela 1 mostra a evolução do número de contratos em termos percentuais por faixas de renda familiar *per capita* (definidas em quantidades de salário mínimo - SM). Verifica-se que o percentual de vagas preenchidas por estudantes dos estratos de renda menores cresceu ao longo do tempo.

Tabela 1 - Percentual de Contratos do Fies por Faixas de Renda Familiar *Per Capita* (em SM)

Ano	Faixa de Renda Familiar Per Capita (salário mínimo)						
	até 0,5	0,5 a 1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 a 2,5	2,5 a 3	maior que 3
2010	6,9	24,9	24,3	16,3	9,4	6,0	12,2
2011	11,0	30,9	28,3	12,0	6,5	3,8	7,4
2012	15,8	36,7	28,4	8,6	4,5	2,3	3,7
2013	16,0	38,1	30,3	7,0	3,8	2,0	2,8
2014	16,3	38,2	30,7	6,5	3,6	1,8	2,7
2015	18,2	38,4	29,8	6,9	3,3	1,5	2,0
2016	28,0	43,3	22,2	4,7	1,7	0,2	0,0
2017*	31,8	42,9	19,5	3,9	1,4	0,6	0,0

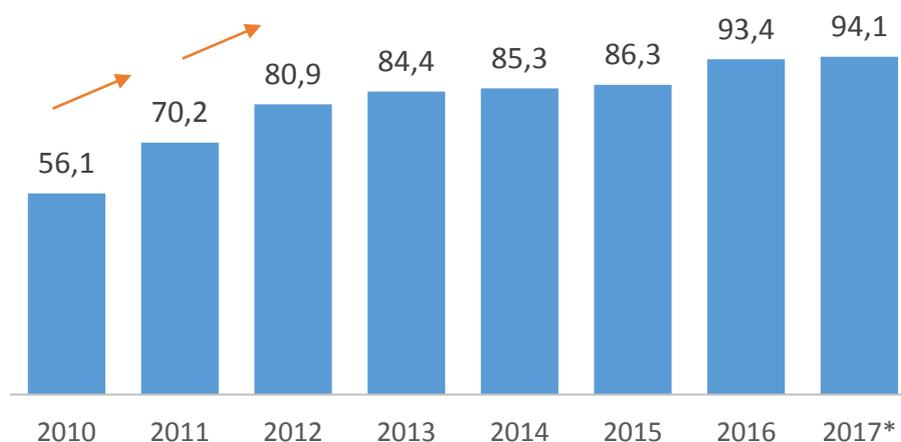
Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

Conforme gráfico 4 e tabela 1, em 2011 e 2012, aumentou, de forma mais significativa, a concentração nos estratos de renda de até 1,5 SM, com elevação de 14,2 e 10,7 pontos percentuais respectivamente. A concentração nas famílias mais pobres voltou a crescer de forma mais forte (7,1%) em 2016. Houve crescimento na participação das duas faixas de menor renda *per capita*: a faixa até 0,5 SM, que representava 6,9% dos novos contratos do Fies em 2010 passou para 31,8% em 2017, enquanto a faixa de 0,5 a 1,0 SM, elevou sua participação de 24,9% em 2010 para 42,9%.

Desse modo, em 2017, 74,7% dos novos contratos do Fies foram direcionados a famílias com renda *per capita* de até 1,0 SM e 94,1% para famílias com renda *per capita* de até 1,5 SM, limite superior para dispensa de fiador.

Comparando esses dados com os fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), mostrados na tabela 2, infere-se que, na distribuição de famílias com estudantes de graduação, existe menor concentração (56,1% em 2015) na faixa de renda de até 1,5 SM.

Gráfico 4 - Participação dos Contratos nos Estratos até 1,5 SM (%)



Quanto à evolução, nota-se que também houve, na PNAD, concentração de estudantes de graduação nas menores faixas de renda ao longo do período, principalmente na faixa de 0,5 a 1,0 SM, seguida da faixa de 1,0 SM a 1,5 SM. A elevação real do salário mínimo (SM) acima da renda média da população explica parte desta concentração. Ou seja, como as faixas de renda da tabela estão divididas em termos do SM, a valorização deste ao longo dos anos acabou enquadrando mais pessoas nas faixas de rendas menores. Destaca-se, contudo, que a faixa até 0,5 SM permaneceu com participação próxima a 13% de 2011 a 2015 na PNAD (tabela 2), comportamento e nível bem atípico quando comparado ao Fies que apresentou forte crescimento na participação desta faixa, chegando a mais que o dobro da participação observada na PNAD para esta faixa de renda.

Tabela 2 - Percentual de alunos cursando o Ensino Superior por Faixas de Renda Familiar *per capita* (em SM)

Ano	Faixas de Renda domiciliar per capita (em valores de SM)							Total
	até 0,5	0,5 a 1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 a 2,5	2,5 a 3	acima de 3	
2011	14,3	16,0	17,6	15,2	9,7	6,6	20,7	100,0
2012	13,4	17,4	19,6	14,2	10,2	6,1	19,2	100,0
2013	14,8	19,0	19,8	14,1	9,1	6,3	16,9	100,0
2014	12,1	19,8	20,4	14,6	10,0	6,1	17,0	100,0
2015	12,5	22,8	20,7	14,9	8,1	6,0	14,9	100,0

Fonte: PNAD/IBGE.

Ressalta-se que, a partir do 2º semestre de 2015, a regra de definição da coparticipação foi alterada, tornando-se realmente progressiva, o que elevou ainda mais a coparticipação para as faixas de renda superiores. A propósito, em 2016, houve forte

aumento da participação no Fies da faixa de renda de até 0,5 SM, de 10 pontos percentuais (tabela 1).

A tabela 3 mostra a quantidade de contratos do Fies firmados em cada ano, por curso, por ordem crescente da média compreendida no período de 2010 a 2017. Destaque para a redução na participação dos cursos de Medicina e Direito. O curso de Medicina teve forte queda nos dois primeiros anos, passando de 8% do número de cursos financiados em 2010 para 2% em 2012 e 1,3% no primeiro semestre de 2017.

O curso de Engenharia Civil apresentou o maior avanço no percentual total de vagas, apesar de, nos últimos dois anos, ter perdido participação. Em relação aos demais cursos que cresceram ao longo do período, destacam-se: Psicologia, Fisioterapia, Educação Física e Nutrição.

Tabela 3. Percentual de Contratos Fies por Curso

Cursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média	Varição 2010- 2017
DIREITO	17,9	17,0	14,6	15,0	14,8	16,0	12,8	12,1	15,0	-5,7
ADMINISTRAÇÃO	6,6	7,1	9,4	8,8	7,7	5,9	5,5	6,0	7,1	-0,6
ENG. CIVIL	4,4	6,0	6,7	7,3	7,9	8,9	7,8	7,0	7,0	2,6
ENFERMAGEM	8,9	8,5	7,6	6,7	6,5	7,1	8,3	8,9	7,8	0,0
PSICOLOGIA	4,5	4,2	4,2	4,5	4,9	5,3	6,0	6,3	5,0	1,8
FISIOTERAPIA	3,5	3,7	3,6	3,5	4,0	4,6	5,1	5,2	4,1	1,7
PEDAGOGIA	1,7	3,4	5,2	5,0	4,1	3,1	2,5	2,0	3,4	0,2
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	2,8	3,4	4,1	4,0	3,8	3,3	3,4	3,7	3,6	0,9
EDUCAÇÃO FÍSICA	2,7	3,0	3,1	3,6	4,0	3,7	4,8	4,1	3,6	1,5
ENG. PRODUÇÃO	2,3	2,7	3,2	3,0	3,0	2,9	2,8	2,4	2,8	0,2
ARQUIT. E URBAN.	2,2	2,4	2,3	2,7	3,2	3,6	2,9	2,7	2,7	0,5
ENG. MECÂNICA	2,0	1,9	2,4	2,5	2,6	2,7	2,2	2,1	2,3	0,1
ODONTOLOGIA	3,2	2,9	2,0	1,9	2,0	3,0	3,0	3,6	2,7	0,3
NUTRIÇÃO	1,9	1,7	1,6	1,8	2,3	2,8	3,5	3,2	2,3	1,3
FARMÁCIA	3,1	2,6	2,0	1,9	1,9	2,2	2,8	3,3	2,5	0,1
MEDICINA	7,6	4,1	1,9	1,4	1,5	1,8	1,4	1,3	2,6	-6,4
DEMAIS	24,7	25,4	26,0	26,4	25,9	23,2	25,2	26,3	25,4	1,5

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 4 mostra a evolução dos contratos Fies por faixa do Índice Geral de Cursos (IGC). Observa-se que a maior parte dos contratos tem se concentrado, ao longo dos anos, nos cursos com notas 3 e 4 de avaliação (médias de 75% e 20% dos contratos, respectivamente), com pouca oscilação no período analisado. Como o Fies se destina a

cursos com classificação maior que 3, a incidência de faixas menores parece indicar o rebaixamento de cursos ou a prevalência de cursos de qualidade mediana e baixa desde a sua implementação.

Tabela 4. Percentual de Contratos por Faixa de IGC

Ano	Faixa de IGC						Não Classificado
	0	1	2	3	4	5	
2010	0,0	0,0	1,9	75,6	22,2	0,0	0,2
2011	0,6	0,0	2,4	77,1	19,4	0,0	0,4
2012	1,5	0,0	3,3	77,9	17,0	0,0	0,3
2013	1,3	0,0	2,7	76,0	19,6	0,0	0,5
2014	1,1	0,0	2,6	75,2	20,3	0,0	0,9
2015	1,3	0,0	2,3	75,0	20,6	0,0	0,9
2016	1,7	0,0	2,5	72,9	20,8	0,0	2,1
2017*	0,6	0,0	2,6	73,7	19,6	0,0	3,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 5 reporta a evolução do percentual das vagas do Fies por sexo. Observa-se a prevalência das mulheres (média de 58,6%), com aumento discreto ao longo do tempo, em linha com a elevação da participação feminina no ensino superior observada em pesquisas domiciliares (55% das pessoas com mais de 11 anos de estudo na PNAD 2015).

Tabela 5. Percentual de Contratos Fies (em % do Total) por Sexo

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mulher	57,4	58,2	58,8	58,9	58,9	59,2	59,2	58,3
Homem	42,6	41,8	41,2	41,1	41,1	40,8	40,8	41,7

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 6 mostra que as vagas do Fies estão concentradas entre os estudantes de até 24 anos (65,4% em 2010 e 77,4% no primeiro semestre de 2017), o que corrobora fato estilizado de que o ingresso no ensino superior tende a ocorrer com maior frequência na juventude ou início da fase adulta. Em particular, observa-se que os mais jovens (até 18 anos) elevaram sua participação ao longo dos anos com redução da participação das faixas etárias mais elevadas (25 anos ou mais).

Tabela 6. Percentual de Contratos Fies por Faixa Etária

Ano	Faixas etárias						
	Até 18 anos	19 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
2010	12,6	52,8	18,1	8,7	4,2	3,1	0,5
2011	14,0	49,5	17,7	9,5	4,9	3,6	0,8
2012	12,9	45,6	18,9	11,2	5,8	4,6	1,0
2013	13,9	44,0	18,8	11,4	6,0	4,7	1,1
2014	15,6	44,5	18,3	10,7	5,7	4,2	1,0
2015	22,7	44,2	15,1	8,9	5,0	3,5	0,7
2016	22,3	53,5	12,4	5,8	3,2	2,3	0,5
2017*	25,7	51,7	11,5	5,5	3,0	2,1	0,5

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 7 mostra a evolução do percentual de contratos Fies por raça. Observa-se que houve maior inclusão dos pardos e negros⁶ no Fies de 2010 a 2017, elevação de 18,5 e 5,1 pontos percentuais, respectivamente. Esses dois grupos, em conjunto, desde 2013, passaram a constituir maioria dos ingressantes do Fies, chegando a 60% do total no primeiro semestre de 2017.

Tabela 7. Percentual de Contratos Fies por Raça

Ano	Amarelo	Branco	Negro	Pardo	Índio
2010	2,4	60,8	7,2	29,4	0,2
2011	2,4	53,8	9,7	33,9	0,2
2012	2,3	49,5	11,0	37,0	0,2
2013	2,2	46,7	11,5	39,3	0,2
2014	2,3	45,2	11,4	40,9	0,2
2015	2,2	43,7	11,2	42,7	0,2
2016	2,3	38,6	12,3	46,6	0,3
2017*	2,1	37,5	12,3	47,8	0,2
Variação					
2010-2017	-0,3	-23,3	5,1	18,5	0,0

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

⁶ Essa classificação de raça é a que consta nos microdados do FNDE.

A tabela 8 mostra a evolução do percentual dos contratos Fies por tipo de escola cursada no ensino médio. Os resultados mostram que a maioria dos ingressantes no Fies cursou todo o ensino médio em escola pública, em torno de 77% desde 2012. Adicionando a estes os que cursaram parcialmente o ensino médio em escola pública, chega-se a 83% no primeiro semestre de 2017. Nesse aspecto, o Fies confirma seu caráter inclusivo – ao preencher a maioria de suas vagas com egressos do ensino médio da rede pública.

Tabela 8. Percentual de Contratos por tipo de escola cursada no ensino médio

Ano	Fez o ensino médio em escola pública?		
	Não	Parcialmente	Sim
2010	27,5	9,9	62,6
2011	21,3	8,4	70,3
2012	16,2	7,0	76,9
2013	15,2	6,6	78,2
2014	15,6	6,4	78,0
2015	17,5	6,4	76,1
2016	17,3	6,6	76,1
2017*	17,3	6,1	76,6

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 9 mostra a evolução do percentual dos contratos por categoria administrativa da IES. Observa-se aumento das vagas preenchidas pelas IES privadas com fins lucrativos e redução daquelas sem fins lucrativos entre 2010 e 2012 e, a partir de então, recuo do primeiro grupo e aumento do segundo.

Tabela 9. Percentual de Contratos por categoria administrativa da IES⁷

Ano	Categoria Administrativa				
	Especial	Privada com fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	Pública Estadual	Pública Municipal
2010	0,8	47,0	51,8	0,2	0,2
2011	0,7	57,6	41,4	0,2	0,1
2012	0,6	65,8	33,2	0,1	0,2
2013	0,7	64,5	34,6	0,1	0,1
2014	0,9	61,5	37,4	0,0	0,1
2015	0,9	62,4	36,5	0,0	0,1
2016	0,8	60,2	38,7	0,0	0,2
2017*	0,9	58,6	40,3	0,0	0,2

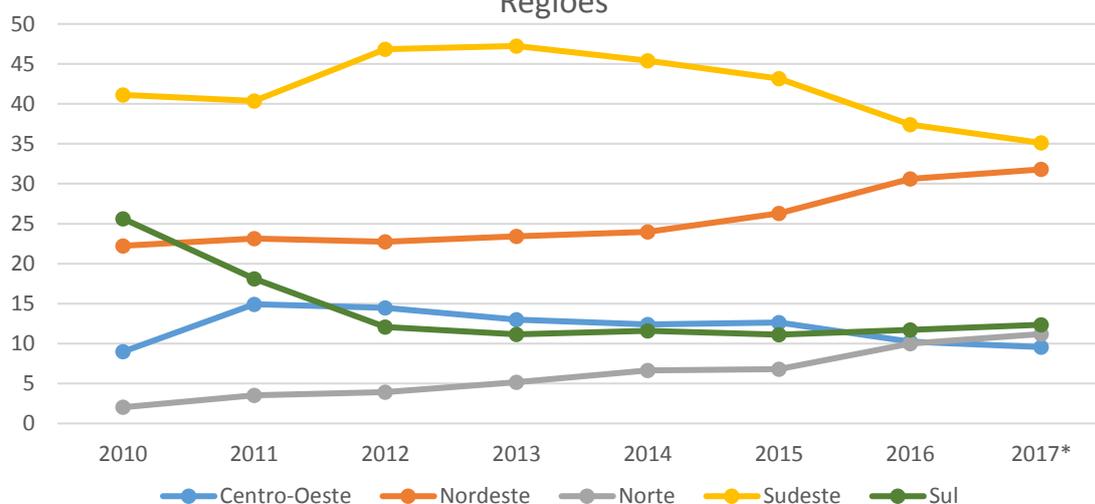
Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

O Gráfico 5 mostra a evolução do percentual de contratos Fies por Grandes Regiões. Em linhas gerais, observa-se que as regiões menos desenvolvidas, Nordeste e Norte apresentaram aumento na participação total das vagas do Fies, enquanto que Sul e Sudeste apresentaram redução no período entre 2010 e o 1º semestre de 2017. A maior participação do Nordeste e Norte no Fies (31,8% e 11,2% em 2017) ante a população com mais de 11 anos de estudos nestas regiões em pesquisas domiciliares (22% e 7% na PNAD 2015) sugere uma possível contribuição do programa para a diminuição das desigualdades educacionais regionais.

As participações das regiões Norte e Nordeste têm crescido consistentemente durante o período em análise (2010 a 2017), em movimento contrário ao observado nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste após atingiram seus ápices (em 2011 no caso das duas primeiras e 2013, da última).

⁷ Pela Lei de Diretrizes Básicas (LDB, Lei 9.394/1996), as IES podem ser públicas ou privadas. Entendem-se como públicas aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, na forma Federal, Estadual ou Municipal. A propósito, algumas IES públicas municipais e estaduais, instituídas antes da Constituição Federal de 1988, cobram mensalidade. Existe, ainda, a IES de categoria administrativa especial, que se refere a instituição criada por lei estadual ou municipal e existente na data da promulgação da Constituição Federal, que não seja total ou preponderantemente mantida com recursos públicos e, portanto, não gratuita.

Gráfico 5. Número de Contratos (em % do Total) por Grandes Regiões



Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 10 mostra a evolução dos contratos Fies cuja renda familiar *per capita* é de até 1,5 SM. Observa-se que todas as regiões apresentaram crescimento desse percentual no período analisado, em virtude, como já mencionado, do aumento real do salário mínimo e da regra mais progressiva de coparticipação adotada a partir de meados de 2015.

Vale destacar que a região Sul apresentou o menor incremento no período, ao passar de 51% em 2010 para 84,4% em 2017, além de registrar o menor patamar quando comparado com as demais regiões. Por outro lado, a região Norte registrou o maior aumento, ao passar de 51,9% em 2010 para 97,6% em 2017, passando a ser a região com maior percentual de contratos de estudantes de baixa renda.

Tabela 10. Quantidade de Contratos cuja renda familiar per capita é de até 1,5 SM (em % do Total de cada Grande Região)

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	51,9	62,7	51,9	56,8	50,9	56,1
2011	75,6	74,8	70,4	70,7	58,9	70,2
2012	83,8	85,4	82,5	81,7	65,2	80,9
2013	86,6	88,8	90,0	84,9	68,0	84,4
2014	87,1	91,5	91,8	85,0	67,6	85,3
2015	87,1	92,8	93,0	85,3	70,4	86,3
2016	94,5	96,7	96,8	92,4	84,1	93,4
2017*	95,2	97,3	97,6	93,3	84,4	94,1

A tabela 11 mostra a evolução do percentual dos contratos de IES que obtiveram nota do IGC igual a 4 ou 5 – podendo ser consideradas boas ou ótimas. Observa-se que Sul e Sudeste concentram as IES com melhores avaliações, mas ainda assim representando pouco mais de 25% do total de suas instituições no 1º semestre de 2017.

Analisando longitudinalmente, a região Sul foi a única a apresentar queda consistente na qualidade das IES com contratos Fies, com redução de cerca de 10 p.p. de participação das IES com IGC 4 ou 5 no período analisado (2010 a 2017). Na região Nordeste, praticamente não houve alteração, e as demais regiões apresentaram melhora do IGC.

Tabela 11. Quantidade de Contratos de IES com IGC igual a 4 ou 5
(em % do Total de cada Grande Região)

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	10,2	13,1	2,4	22,2	36,0	22,2
2011	14,2	12,7	4,2	21,0	31,8	19,4
2012	15,0	10,5	7,8	18,3	29,8	17,0
2013	17,7	10,6	9,6	23,8	27,0	19,6
2014	19,1	11,0	8,0	25,7	26,3	20,3
2015	20,6	11,3	8,2	27,2	24,1	20,6
2016	22,9	14,5	7,7	26,7	27,5	20,8
2017*	17,4	13,0	13,7	25,7	26,7	19,7

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 12 mostra a evolução do percentual dos contratantes do sexo feminino. Em todas regiões, a maioria é do sexo feminino, com o Nordeste tendo participação acima da média nacional em todo o período analisado. Em termos de evolução, o percentual decaiu um pouco no Nordeste, cresceu no Centro-Oeste e Sudeste, e ficou praticamente estável nas regiões Norte e Sul.

Tabela 12. Percentual de contratantes do sexo feminino, por Região

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	54,8	62,4	56,3	54,6	58,4	57,4
2011	57,7	62,6	56,2	56,3	57,4	58,2
2012	57,9	63,4	58,8	57,5	56,7	58,8
2013	59,2	63,0	59,9	57,2	57,1	58,9
2014	59,4	62,2	59,1	57,6	56,8	58,9
2015	59,4	61,7	57,8	58,5	56,8	59,2
2016	58,5	59,4	56,5	59,8	59,3	59,2
2017*	57,1	59,1	55,4	59,2	57,5	58,3

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 13 mostra a evolução do percentual de contratantes de até 24 anos. Observa-se que, em todas as regiões, a maioria dos contratos pertence a essa faixa etária. Este percentual registrou elevação significativa a partir de 2015, indicativo de crescente participação de estudantes na idade desejável de ingresso em cursos superiores, com melhor índice no Sul (81% em 2017) e pior no Norte (69%), ante a média de 77,4% no Brasil.

Tabela 13. Quantidade de contratantes de até 24 anos por Região

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	66,4	63,1	59,4	62,9	71,5	65,4
2011	63,1	62,1	57,9	61,2	72,2	63,6
2012	60,7	58,1	57,0	55,2	70,1	58,5
2013	59,6	59,0	53,7	54,8	69,0	57,9
2014	61,3	60,4	54,8	57,8	70,0	60,1
2015	68,3	67,4	62,6	64,7	75,3	66,9
2016	78,8	73,8	68,3	77,5	79,5	75,8
2017*	80,6	77,0	69,1	78,2	81,0	77,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 14 mostra a evolução de contratos cujo contratante é da raça negra ou parda. A participação no Fies (60,1%) ficou acima da participação deste grupo na média nacional em pesquisas domiciliares (54% na PNAD/2015). Norte e Nordeste (80,5% e 74,8%, respectivamente em 2017) têm participação significativamente acima da média no Fies (60,1%). Houve incremento desse grupo em todas as regiões. O menor

percentual observado no Sul está em linha com o percentual da raça negra ou parda nesta região (22,5% na PNAD/2015).

Tabela 14. Percentual de contratantes Fies de raça negra ou parda por Região

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	48,1	58,9	62,4	36,8	10,8	36,6
2011	55,0	61,1	68,9	40,9	13,0	43,6
2012	58,0	65,8	72,2	42,8	15,1	48,0
2013	60,8	68,6	75,4	44,4	17,4	50,8
2014	62,4	69,8	76,5	45,6	18,0	52,3
2015	62,3	71,0	77,3	46,3	19,0	53,9
2016	65,2	73,6	79,8	51,3	21,2	58,9
2017*	64,9	74,8	80,5	52,5	22,0	60,1

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 15 mostra a evolução do percentual de contratantes Fies que cursaram pelo menos 1 ano do ensino médio na rede pública, por região. Observa-se que esse percentual representa a maioria em todas as regiões, média de 82,7% em 2017. Além disso, houve incremento ao longo dos anos em todas regiões, com maior incremento no Nordeste, mas ainda apresentando percentual abaixo das demais regiões (77,5% em 2017).

Tabela 15. Percentual de Contratos cujo contratante cursou pelo menos um ano do ensino médio na rede pública por Região

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	72,7	57,2	68,8	75,9	80,4	72,5
2011	85,4	64,4	81,1	82,2	83,2	78,7
2012	87,9	73,1	84,8	87,4	85,1	83,8
2013	88,3	75,4	88,3	87,6	86,6	84,8
2014	87,7	76,5	88,2	86,8	85,7	84,4
2015	86,5	74,8	85,8	85,0	84,4	82,5
2016	86,6	76,6	85,4	85,0	85,7	82,7
2017*	87,0	77,5	85,6	84,7	84,6	82,7

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 16 mostra a evolução do percentual de vagas destinadas às IES privadas com fins lucrativos por grandes regiões. Observa-se que, com exceção do Centro-Oeste, houve incremento em todas regiões, entre 2010 e 2017. Norte e Nordeste apresentaram

a maior concentração de IES privadas com fins lucrativos (cerca de 78%), enquanto as outras regiões ficaram com patamar inferior a 52% em 2017.

Tabela 16. Percentual de Contratos de IES privadas com fins lucrativos por Região

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	61,1	70,1	60,3	44,9	23,8	47,0
2011	69,8	74,3	74,3	52,2	34,1	57,6
2012	64,1	81,5	79,5	62,7	45,5	65,8
2013	59,4	82,2	79,1	59,4	46,8	64,5
2014	55,9	82,2	75,0	54,5	43,4	61,5
2015	54,9	82,9	75,5	54,1	45,5	62,4
2016	50,1	81,1	75,1	47,3	42,9	60,2
2017*	51,0	77,6	78,3	45,9	44,0	58,6

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

Do exposto, é possível extrair algumas considerações com relação à evolução dos contratos do Fies sob a ótica dos beneficiários. Em linhas gerais, as vagas cresceram entre estudantes dos estratos inferiores de renda, principalmente nos primeiros anos, 2011 e 2012, e após 2015, ano da mudança na regra de coparticipação.

Observa-se que, como observado na PNAD, a elevação real do salário mínimo (SM) acima da renda média da população, explica parte desta concentração. Ressalta-se, contudo, que, no Fies, a elevação no extrato de menor renda ficou acima do observado na PNAD.

Alguns indicadores sugerem o papel crescentemente inclusivo do programa, como o fato dos egressos do ensino médio da rede pública deterem a maior parte das vagas do Fies e de sua esta participação aumentar no tempo, bem como dos negros e pardos que, somados, passaram a preencher a maioria das vagas.

A avaliação regional também corrobora caráter inclusivo do Fies, dado o aumento da participação das regiões menos desenvolvidas: Norte e Nordeste.

Em outras palavras, embora o aumento da participação das faixas de renda inferiores possa ser explicado em parte pela valorização do salário mínimo, existem outras variáveis que sugerem o aumento da inclusão social do Fies, como o aumento do número de vagas em regiões menos desenvolvidas e por egressos do ensino médio da rede pública e de pardos e negros.

Observa-se, ainda, prevalência de contratos nos seguintes grupos: i) mulheres, o que corrobora a maior escolarização deste grupo em relação aos homens, observada em estatísticas de outras bases; e ii) jovens de até 24 anos, refletindo a melhora do fluxo de entrantes e concluintes do ensino médio, gerando maior procura desse grupo etário pelo ensino superior.

Cursos de maior prestígio junto à sociedade, como Direito e Medicina, perderam terreno em detrimento de aumento da procura por outros cursos. Esse resultado pode ser devido a mudança na demanda e oferta de alguns cursos, como engenharia civil, e ao crescimento de novas áreas do saber, aliado ao aumento da demanda da sociedade por determinadas profissões associadas à área de saúde, como: psicologia, fisioterapia, educação física e nutrição.

Destaca-se, ainda, prevalência de vagas do Fies destinadas a cursos com avaliação mediana (IGC igual a 3), que é a nota mínima para que o curso não seja descredenciado junto ao MEC, possivelmente em decorrência da maior participação desta categoria no todo, aliado aos menores valores do ticket médio e nível de exigência comparativamente aos cursos mais bem avaliados. Além disso, observa-se prevalência de vagas oferecidas por IES privadas com fins lucrativos, com forte aumento de sua participação nos primeiros anos (até 2012) e leve recuo posterior.

b) Mensalidade com Desconto

A tabela 17 mostra a evolução do valor real do ticket médio com desconto, por faixas de renda familiar *per capita*, em valores de salário mínimo (SM). Observa-se que a mensalidade dos estratos inferiores de renda é menor em relação aos superiores. Esse resultado pode sugerir que estudantes de famílias mais pobres demandam cursos mais baratos, mesmo que a coparticipação dependa apenas de sua renda e não do valor da mensalidade em si.

Uma explicação para a suposta preferência por cursos baratos seria que uma maior mensalidade, ao refletir, em parte, a complexidade de determinado curso, limitaria sua demanda a famílias de estudantes com maior desempenho acadêmico, que usualmente, dado o acesso a ensino de maior qualidade, se concentram nas faixas de renda mais elevadas.

**Tabela 17. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017)
por Faixas de Renda Familiar Per Capita (em valores de SM)**

Ano	Faixa de Renda							Média
	até 0,5	0,5 a 1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 a 2,5	2,5 a 3	maior que 3	
2010	944	998	1.090	1.239	1.460	1.659	2.698	1.347
2011	910	965	1.058	1.217	1.411	1.603	2.594	1.190
2012	901	942	1.036	1.204	1.426	1.595	2.347	1.074
2013	920	951	1.055	1.239	1.456	1.645	2.162	1.065
2014	931	962	1.079	1.266	1.489	1.680	2.198	1.079
2015	965	1.009	1.116	1.310	1.624	1.771	2.300	1.111
2016	943	1.043	1.199	1.541	2.231	3.391	4.152	1.098
2017*	947	1.054	1.234	1.592	2.255	3.568		1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 18 mostra a evolução do crescimento real acumulado (número índice) da mensalidade com desconto por faixas de renda. A mensalidade média com desconto decresceu nos dois primeiros anos e depois ficou relativamente constante. Este decréscimo inicial pode estar relacionado principalmente ao efeito composição ao longo do período, concentrando os contratos do Fies nas faixas de menor renda, que financiam mensalidades menores (principalmente nos anos de 2011, 2012 e 2016), e em cursos com mensalidade menor que medicina (principalmente nos anos de 2011 e 2012), como observado nas tabelas 1 e 17.

Observa-se que, entre 2010 e 2015, o valor da mensalidade ficou praticamente estável na maioria das faixas. No entanto, a partir de então, houve reajustes em todas as faixas de renda, com exceção do estrato de renda até 0,5 SM, sendo que esse reajuste foi mais elevado para as faixas maiores, onde o percentual de contratos é menor.

Cabe observar que o crescimento da média da mensalidade financiada para as faixas de renda maiores em 2016 é, provavelmente, reflexo da regra progressiva da coparticipação, adotada a partir do 2º semestre de 2015. Segundo esta regra, cursos mais baratos, como pedagogia, passaram a ter financiamento próximo a 0% para estas faixas de renda, o que tendeu a desincentivar o financiamento de cursos mais baratos nestas faixas.

Tabela 16. Número Índice da Mensalidade Real com Desconto (2010=100) por Faixas de Renda Familiar Per Capita (em valores de SM)

Ano	Faixa de Renda							Média
	até 0,5	0,5 a 1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 a 2,5	2,5 a 3	maior que 3	
2010	100	100	100	100	100	100	100	100
2011	96	97	97	98	97	97	96	88
2012	95	94	95	97	98	96	87	80
2013	97	95	97	100	100	99	80	79
2014	99	96	99	102	102	101	81	80
2015	102	101	102	106	111	107	85	82
2016	100	105	110	124	153	204	154	82
2017*	100	106	113	129	155	215		82

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 19 mostra a evolução do valor real da mensalidade com desconto, ordenados de acordo com a média da quantidade de contratos. Observa-se que Medicina é o curso mais caro, custando quase seis vezes mais do que a média de todos os cursos e três vezes mais do que Odontologia, o segundo curso mais caro, em 2017.

Tabela 19. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por Curso

Cursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
DIREITO	1.009	1.002	1.025	1.043	1.056	1.014	1.028	1.062
ADMINISTRAÇÃO	844	836	849	823	777	740	758	754
ENGENHARIA CIVIL	1.139	1.151	1.130	1.137	1.159	1.133	1.157	1.150
ENFERMAGEM	1.012	970	993	1.014	1.001	968	978	992
PSICOLOGIA	1.059	1.047	1.027	1.048	1.054	1.035	1.054	1.075
FISIOTERAPIA	1.163	1.104	1.033	1.044	1.066	1.040	1.044	1.066
PEDAGOGIA	644	689	743	763	628	544	553	543
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	752	755	769	770	744	710	718	717
EDUCAÇÃO FÍSICA	816	809	798	824	816	794	815	818
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	1.044	1.065	1.047	1.100	1.101	1.114	1.115	1.128
ARQUITETURA E URBANISMO	1.297	1.309	1.274	1.240	1.265	1.220	1.216	1.212
ENGENHARIA MECÂNICA	1.185	1.184	1.106	1.152	1.201	1.178	1.207	1.212
ODONTOLOGIA	2.167	2.107	2.172	2.107	2.149	2.124	2.068	2.096
NUTRIÇÃO	1.007	1.003	990	979	982	958	961	976
FARMÁCIA	1.244	1.167	1.145	1.096	1.096	1.050	1.047	1.046
MEDICINA	4.759	4.891	5.166	5.499	5.845	6.087	6.284	6.555
DEMAIS	1.062	1.019	950	947	962	1.007	1.006	1.000
MÉDIA	1.347	1.190	1.074	1.065	1.079	1.111	1.098	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 20 mostra a evolução do crescimento real acumulado (número índice) da mensalidade com desconto por curso. Observa-se que Medicina foi o curso que mais apresentou crescimento na mensalidade, com aumento acumulado de 37,7% em termos reais entre 2010 e 2017, seguido por engenharia de produção, com crescimento real de 8% nesse período.

Por sua vez, os que apresentaram maior redução na mensalidade foram Farmácia e Pedagogia – com queda de quase 16% de 2010 a 2017. Assim, o curso de Medicina, que já era o mais caro em 2010, foi o que apresentou maior elevação real no período, o que pode ter induzido uma queda na procura em termos relativos (como já destacado na Tabela 2) ou limitação na oferta de financiamento por meio do Fies (como alterações no teto de financiamento⁸).

Tabela 20. Número Índice da Mensalidade Real com Desconto (2010=100) por Curso

Cursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
DIREITO	100,0	99,4	101,6	103,5	104,7	100,5	101,9	105,3
ADMINISTRAÇÃO	100,0	99,1	100,6	97,5	92,1	87,6	89,8	89,3
ENGENHARIA CIVIL	100,0	101,0	99,2	99,8	101,7	99,5	101,6	101,0
ENFERMAGEM	100,0	95,9	98,1	100,2	98,9	95,6	96,6	98,0
PSICOLOGIA	100,0	98,9	97,0	99,0	99,5	97,8	99,6	101,5
FISIOTERAPIA	100,0	94,9	88,8	89,8	91,7	89,5	89,8	91,7
PEDAGOGIA	100,0	107,0	115,4	118,5	97,6	84,6	85,8	84,3
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	100,0	100,3	102,2	102,4	98,9	94,3	95,5	95,2
EDUCAÇÃO FÍSICA	100,0	99,1	97,8	101,0	100,0	97,3	99,8	100,2
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	100,0	102,0	100,2	105,3	105,4	106,7	106,8	108,0
ARQUITETURA E URBANISMO	100,0	100,9	98,2	95,6	97,5	94,0	93,7	93,4
ENGENHARIA MECÂNICA	100,0	99,9	93,3	97,2	101,3	99,4	101,8	102,2
ODONTOLOGIA	100,0	97,3	100,3	97,3	99,2	98,0	95,4	96,8
NUTRIÇÃO	100,0	99,6	98,3	97,2	97,6	95,1	95,5	96,9
FARMÁCIA	100,0	93,8	92,0	88,1	88,1	84,4	84,2	84,1
MEDICINA	100,0	102,8	108,5	115,5	122,8	127,9	132,0	137,7
DEMAIS	100,0	96,0	89,5	89,1	90,6	94,8	94,8	94,2
MÉDIA	100,0	88,3	79,7	79,0	80,1	82,5	81,5	82,2

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

⁸ Em fevereiro de 2017, o MEC, por meio da Portaria Normativa nº 04, diminuiu o teto de financiamento semestral de R\$ 42 mil para R\$ 30 mil.

A tabela 21 mostra a evolução do valor real das mensalidades com desconto por IGC. À exceção dos dois primeiros anos para os cursos com IGC 5, com representatividade praticamente nula⁹, a mensalidade dos cursos com melhor avaliação é mais elevada. Por exemplo, no 1º semestre de 2017, os cursos nota 5 chegaram a custar 64% e 77% a mais do que os com nota 4 e 3, respectivamente. Por sua vez, os cursos com nota 4 foram quase 8% mais caros de aqueles com nota 3.

Tabela 21. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por IGC

Ano	IGC							Média
	0	1	2	3	4	5	Não Classificado	
2010	1.292	-	1.590	1.327	1.396	1.211	1.007	1.347
2011	1.160	-	1.117	1.153	1.338	1.317	1.671	1.190
2012	1.060	1.229	1.071	1.042	1.211	1.423	1.487	1.074
2013	987	1.311	931	1.050	1.139	1.373	1.254	1.065
2014	948	866	923	1.075	1.125	1.414	962	1.079
2015	973	-	914	1.113	1.143	1.563	894	1.111
2016	959	1.424	911	1.102	1.135	1.689	937	1.098
2017*	1.095	-	938	1.101	1.184	1.947	930	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 22 mostra a evolução do crescimento real acumulado (número índice) da mensalidade com desconto por IGC. Houve forte elevação das mensalidades dos cursos com IGC 5, enquanto que todos os demais apresentaram recuo. Cabe lembrar, novamente, que a pouca representatividade deste segmento pode viesar a análise, pois o acréscimo de uma IES nesta categoria pode ter peso significativo na média.

Tabela 22. Número Índice da Mensalidade Real com Desconto (2010=100) por IGC

Ano	Faixa de IGC							Média
	0	1	2	3	4	5	Não Classificado	
2010	100	-	100	100	100	100	100	80
2011	90	-	70	87	96	109	166	88
2012	82	-	67	79	87	117	148	92
2013	76	-	59	79	82	113	125	94
2014	73	-	58	81	81	117	96	95
2015	75	-	57	84	82	129	89	93
2016	74	-	57	83	81	139	93	81
2017*	85	-	59	83	85	161	92	82

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º sem/2017. No 2º sem/2015, 15,3% das vagas foram preenchidas e, no 2º sem/2016, 27,3%.

⁹ Os contratos de nível 5 só passaram a representar 1% da carteira contratada em 2016.

A tabela 23 mostra a evolução do valor real da mensalidade por sexo. Observa-se pequena diferença (inferior a 2%) ao longo de todo o período analisado.

Tabela 23. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por sexo

Ano	Sexo		Média
	Mulher	Homem	
2010	1.340	1.356	1.347
2011	1.182	1.201	1.190
2012	1.070	1.078	1.074
2013	1.058	1.073	1.065
2014	1.072	1.089	1.079
2015	1.113	1.108	1.111
2016	1.101	1.093	1.098
2017*	1.112	1.100	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 24 mostra a evolução do valor real da mensalidade com desconto por faixa etária. Observa-se, de forma geral, que os mais jovens (até 24 anos) contratam cursos mais caros.

Tabela 24. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por faixa etária

Ano	Faixas etárias							Média
	Até 18 anos	19 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais	
2010	1.375	1.473	1.215	1.106	1.053	985	1.026	1.347
2011	1.266	1.343	1.144	1.060	990	946	965	1.190
2012	1.251	1.283	1.094	1.028	962	933	945	1.074
2013	1.168	1.145	1.005	957	923	911	921	1.065
2014	1.168	1.134	1.009	968	940	929	951	1.079
2015	1.163	1.136	1.022	993	968	963	992	1.111
2016	1.165	1.121	999	964	944	933	946	1.098
2017*	1.178	1.124	991	944	919	898	897	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

Quando se analisa a evolução do crescimento real acumulado (número índice) por faixa etária (Tabela 25), observa-se queda real para os contratos de todas as faixas

etárias, mais acentuada para a faixa etária de 19 a 24 anos, um dos estratos com mensalidade mais elevada.

Tabela 25. Número Índice da Mensalidade Real com Desconto (2010=100) por faixa etária

Ano	Faixas etárias							Média
	Até 18 anos	19 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais	
2010	100	100	100	100	100	100	100	100
2011	92	91	94	96	94	96	94	88
2012	91	87	90	93	91,4	94,7	92	80
2013	85	78	83	86,5	87,7	92,4	89,7	79
2014	85	77	83	87,4	89,3	94,3	92,7	80
2015	85	77	84	89,7	91,9	97,7	96,7	82
2016	85	76	82,2	87,1	89,6	94,7	92,2	82
2017*	86	76	81,6	85,4	87,3	91,2	87,4	82

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 26 mostra a evolução do valor real da mensalidade com desconto, por raça. Observa-se que os estudantes brancos são os que contratam cursos mais caros.

Tabela 26. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por raça

Ano	Amarelo	Branco	Negro	Pardo	Índio	Média
2010	1.292	1.431	1.069	1.247	1.213	1.347
2011	1.218	1.333	1.022	1.149	1.101	1.190
2012	1.137	1.295	986	1.087	1.018	1.074
2013	1.061	1.158	942	1.002	939	1.065
2014	1.049	1.151	956	1.008	926	1.079
2015	1.058	1.159	983	1.023	964	1.111
2016	1.046	1.142	963	1.004	963	1.098
2017*	1.054	1.150	956	1.001	965	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 27 mostra a evolução da mensalidade com desconto por tipo de escola cursada no ensino médio: pública, privada ou parcialmente em cada uma. A mensalidade média dos ingressantes do Fies que cursaram escola pública no ensino

médio é menor, cerca de 66% da mensalidade em relação a de quem não cursou em 2017.

**Tabela 27. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017)
por tipo de escola cursada no ensino médio**

Ano	Fez o ensino médio em escola pública?			Média
	Não	Parcialmente	Sim	
2010	2.057	1.296	1.043	1.347
2011	1.852	1.238	1.030	1.190
2012	1.799	1.198	1.005	1.074
2013	1.569	1.102	964	1.065
2014	1.540	1.098	973	1.079
2015	1.526	1.120	996	1.111
2016	1.485	1.098	980	1.098
2017*	1.490	1.106	979	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 28 mostra a evolução do valor real das mensalidades por grandes regiões. Observa-se que as mensalidades na região Sul são as mais elevadas na maior parte do período analisado, enquanto que, no Nordeste, os valores são os menores.

Tabela 28. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017) por Grandes Regiões

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	1.615	1.261	1.710	1.392	1.227	1.347
2011	1.101	1.102	1.250	1.225	1.286	1.190
2012	1.012	979	1.072	1.088	1.272	1.074
2013	1.083	986	1.012	1.056	1.269	1.065
2014	1.175	1.006	997	1.040	1.323	1.079
2015	1.185	1.057	1.094	1.067	1.336	1.111
2016	1.151	982	1.053	1.102	1.380	1.098
2017*	1.136	981	1.058	1.116	1.429	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 29 mostra a evolução do crescimento acumulado do valor real da mensalidade por grandes regiões. A Região Sul foi a única com aumento real (16,5%) entre 2010 e 2017, enquanto que, nas demais regiões, houve redução.

Tabela 29. Número Índice da Mensalidade Real com Desconto (2010=100)
por Grandes Regiões

Ano	Grandes Regiões					Brasil
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2010	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2011	68,2	87,3	73,1	88,0	104,8	88,3
2012	62,7	77,6	62,7	78,1	103,7	79,7
2013	67,1	78,2	59,2	75,9	103,4	79,0
2014	72,8	79,8	58,3	74,8	107,8	80,1
2015	73,4	83,9	64,0	76,6	108,9	82,5
2016	71,3	77,8	61,6	79,2	112,5	81,5
2017*	70,3	77,8	61,9	80,2	116,5	82,2

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

Diante do exposto, vale destacar cinco observações relativas à análise das mensalidades no Fies. Primeiro, estudantes de famílias mais pobres demandam cursos mais baratos. Segundo, os mais jovens, brancos, egressos da rede privada do ensino médio contratam em média cursos com mensalidades mais elevadas.

Terceiro, as IES da região Sul cobram mensalidades mais altas do que as demais regiões, enquanto que o Nordeste cobra os menores valores. Além de cobrar caro em relação às demais, as IES do Sul foram também as únicas que, em média, apresentaram crescimento real das mensalidades no período de 2010-2017.

Quarto, entre os cursos financiados, o curso mais caro foi Medicina, sendo também o que sofreu maior reajuste no período. Além disso, cursos de maior qualidade são mais caros (IGC 4 e 5) e os únicos que tiveram majoração de matrículas foram os de IGC 5.

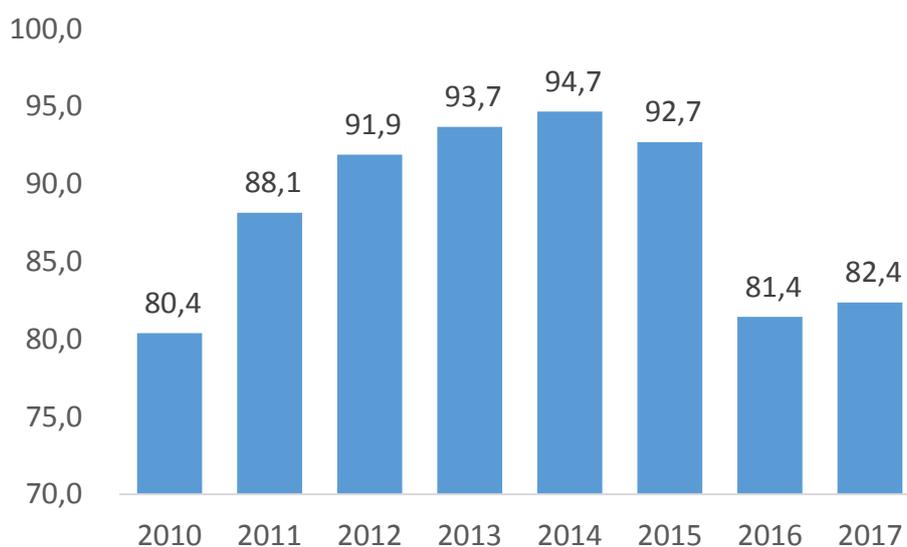
Por fim, vale destacar que a mensalidade média no Fies, em termos reais, sofreu queda de 2010 a 2017. Parte deste recuo parece ter acontecido por dois motivos relacionados à composição: maior participação das faixas com menor renda, que tendem a contratar cursos mais baratos, e menor participação de matrículas no curso de medicina (curso mais caro e com os maiores reajustes no período). Na seção IV.1.4,

apresenta-se análise de regressão multivariada para isolar o efeito de cada variável sobre a mensalidade média.

c) *Percentual Financiado*

Nesta subseção, analisa-se a evolução do percentual financiado dos encargos educacionais do Fies, definido de acordo com a renda familiar do candidato ao programa. O gráfico 6 mostra que a média do percentual de financiamento cresceu entre 2010 e 2014, visto que as regras adotadas até o segundo semestre de 2015 permitiam financiamento de 100% da mensalidade para a grande maioria dos casos. Em 2014, 84,5% dos contratos tinham 100% de financiamento. Em 2016 e 2017, as regras passaram a exigir um mínimo de coparticipação e que esta seja crescente para os ingressantes do Fies com renda familiar mais elevada.

Gráfico 6. Percentual do Financiamento Contratado



Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 30 mostra a evolução da média do percentual financiado por faixas de renda familiar. Observa-se que o percentual financiado é maior para as faixas menores, o que segue a lógica da fórmula de financiamento privilegiar os estratos de renda inferiores.

Adicionalmente, vale notar que o percentual caiu após 2015, principalmente para as faixas de renda superiores. Ou seja, após o 2º semestre de 2015, com a mudança na regra que define o percentual de financiamento, elevou-se a responsabilidade de

pagamento de parte da mensalidade para as faixas mais altas de renda durante o período em que o aluno está cursando o ensino superior.

Tabela 30. Média do Percentual Financiado por Faixas de Renda Familiar

Ano	Faixa de Renda							Média
	até 0,5	0,5 a 1	1 a 1,5	1,5 a 2	2 a 2,5	2,5 a 3	maior que 3	
2010	87,6	84,0	82,9	80,3	76,7	73,3	70,4	80,4
2011	93,7	91,7	90,1	85,8	81,4	76,8	73,1	88,1
2012	96,8	95,4	92,8	86,4	80,3	73,6	67,2	91,9
2013	98,0	97,0	94,3	87,6	81,2	73,6	64,0	93,7
2014	98,5	97,7	95,2	89,3	82,9	75,3	64,7	94,7
2015	97,6	95,9	92,2	83,8	77,2	74,3	64,1	92,7
2016	91,3	83,8	71,3	59,7	54,0	56,8	72,5	81,4
2017*	91,6	84,1	71,1	59,4	52,5	54,3	-	82,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 31 mostra a evolução da média do percentual financiado por curso. Em 2015, praticamente todos os cursos tinham percentual de financiamento médio próximo de 93%, sem muitas variações. Com a mudança da regra, que fez com que o valor pago de coparticipação fosse fixado dependendo apenas da renda *per capita* da família, observa-se que em 2016 e 2017 os cursos mais caros ou os demandados pelas faixas de menor renda passaram a apresentar um maior percentual de financiamento ante os outros cursos, à exceção de Medicina, cujo valor do curso, em alguns casos, ultrapassa o teto de financiamento permitido pelo Fies.

Assim, observa-se que, dentre os cursos mais representativos, os que registraram os maiores percentuais de financiamento, em 2017, foram: Odontologia (88,1%); Enfermagem (84,9%), Fisioterapia (84,2%), e Farmácia (84,1%). Como o percentual financiado é a razão entre o valor financiado e o valor do curso, isto sugere que estes cursos ou são mais caros, como é o caso de odontologia, ou são os mais demandados pelas faixas de menor renda, que têm direito a um maior valor financiado, como deve ser o caso de enfermagem.

Por sua vez, os cursos que receberam os menores percentuais de financiamento foram Medicina (76,5%), Pedagogia (78,3%), Ciências Contábeis (79,4%) e Administração (80,6%). Como mencionado, Medicina é um caso à parte, pois a mensalidade extrapola o teto de financiamento permitido no Fies, elevando a coparticipação paga pelo aluno. Os outros cursos têm menores percentuais financiados justamente por terem os menores valores de mensalidade entre os cursos mais demandados.

Tabela 31. Média do Percentual Financiado por Curso

Cursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
DIREITO	80,1	87,5	90,6	93,1	94,3	93,2	80,9	82,0
ADMINISTRAÇÃO	78,3	87,9	92,9	93,8	94,2	92,2	79,1	80,6
ENGENHARIA CIVIL	81,3	88,3	91,7	93,3	95,0	92,6	82,4	83,7
ENFERMAGEM	78,4	88,0	93,1	95,2	96,3	93,8	84,0	84,9
PSICOLOGIA	80,5	87,1	91,8	94,0	95,2	92,7	82,6	83,3
FISIOTERAPIA	78,0	86,8	92,8	95,0	96,1	94,1	83,5	84,3
PEDAGOGIA	85,9	95,0	97,5	98,3	98,4	95,8	77,5	78,3
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	76,9	86,7	90,1	92,4	93,2	91,6	77,9	79,4
EDUCAÇÃO FÍSICA	80,9	89,3	92,9	95,2	96,2	93,1	79,9	81,4
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	78,1	86,3	90,3	92,9	94,4	91,7	81,8	83,1
ARQUITETURA E URBANISMO	80,3	86,4	90,1	92,5	94,0	93,1	82,0	82,6
ENGENHARIA MECÂNICA	77,9	85,8	90,7	92,8	94,2	92,1	81,5	82,3
ODONTOLOGIA	82,6	89,4	92,6	93,8	95,3	94,1	87,7	88,1
NUTRIÇÃO	78,4	88,2	92,1	94,5	95,7	93,2	82,1	83,5
FARMÁCIA	79,4	86,9	90,8	93,4	95,3	93,0	82,5	84,1
MEDICINA	85,9	91,0	87,3	86,8	88,6	91,5	91,2	76,5
DEMAIS	80,7	88,2	91,6	93,2	93,9	91,6	79,9	81,0
MÉDIA	80,4	88,1	91,9	93,7	94,7	92,7	81,4	82,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 32 mostra a evolução do percentual financiado médio por tipo de escola cursada no ensino médio pelo contratante do Fies. O maior percentual de financiamento solicitado ocorre no grupo dos egressos da rede pública de ensino médio, grupamento que, em média, tem menor renda e maior valor financiado.

Tabela 32. Média do Percentual Financiado por Tipo de Escola do Ensino Médio

Ano	Fez o ensino médio em escola pública?			Média
	Não	Parcialmente	Sim	
2010	79,4	80,1	80,9	80,4
2011	86	87,5	88,9	88,1
2012	88,2	90,6	92,8	91,9
2013	90,1	92,7	94,5	93,7
2014	91,5	94	95,4	94,7
2015	89,6	91,7	93,5	92,7
2016	80,0	81,3	81,8	81,4
2017*	80,3	82,1	82,9	82,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

Desse modo, até 2015, um percentual elevado dos contratos do Fies financiava 100% dos encargos educacionais, reflexo da regra adotada até então. A partir desse ano, com o valor financiado sendo estabelecido de acordo com uma regra progressiva com a renda *per capita* da família, os estratos mais altos passaram a pagar coparticipação maior, e o financiamento médio caiu de 92,7% em 2015 para 82,4% em 2017 (tabela 30). Assim, cursos usualmente demandados pelos estratos de renda familiar mais baixos ou os de valor mais elevado, passaram a ter um percentual financiado maior (tabela 31).

Nota-se, também, maior percentual financiado médio para o estudante egresso da rede pública de ensino médio.

IV.1.3 Análise pela Ótica das Mantenedoras

a) *Novos Contratos*

Nesta seção, a análise é feita por mantenedoras. Devido ao grande número de mantenedoras existentes¹⁰, foram discriminadas as dez maiores em termos de vagas do Fies acumuladas desde 2010, as outras foram agregadas na categoria “Demais”.

A tabela 33 mostra a evolução do percentual dos contratos por Mantenedoras. Inicialmente, observa-se que as dez maiores mantenedoras detiveram juntas entre 18,5% (1º semestre de 2017) a 34,3% (2013) do total das vagas do Fies no período. Essa concentração cresceu até 2013 e desde então tem se reduzido.

¹⁰ Mais de 2.000 mantenedoras se beneficiaram do Fies desde 2010.

Tabela 33. Percentual de Contratos por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	3,7	9,1	12,3	11,7	9,3	8,3	4,1	3,5
Mantenedora 2	2,0	2,6	4,2	5,8	5,9	6,0	5,3	4,3
Mantenedora 3	3,3	3,0	3,8	4,2	4,5	4,5	3,4	3,2
Mantenedora 4	2,7	3,3	3,7	3,6	3,3	3,5	2,0	1,6
Mantenedora 5	2,2	1,7	2,3	2,1	2,0	2,1	1,4	1,6
Mantenedora 6	0,2	1,1	1,8	1,9	1,7	1,9	2,4	0,8
Mantenedora 7	2,7	3,0	1,7	1,2	1,0	1,1	0,5	0,4
Mantenedora 8	1,4	1,1	1,4	1,2	1,2	1,3	1,0	1,3
Mantenedora 9	0,1	1,9	1,8	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9
Mantenedora 10	0,3	0,5	0,5	1,6	1,9	1,6	0,7	1,0
Demais	81,3	72,6	66,5	65,7	68,2	68,7	78,4	81,5

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%. (**)

A tabela 34 mostra a evolução do percentual dos contratos cuja renda familiar *per capita* é de até 1,5 salário mínimo (SM), em relação ao total de cada mantenedora. De forma geral, em todas as mantenedoras houve elevação do percentual de contratos dos estratos mais baixos de renda ao longo dos anos.

Tabela 34. Percentual de Contratos cuja renda familiar per capita é de até 1,5 SM, por Mantenedora

Mantenedora**	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	65,6	86,4	93,9	97,9	98,7	94,4	98	98,1
Mantenedora 2	53,1	61,4	76,9	83,4	86,9	87,4	94,3	95,5
Mantenedora 3	58,6	78,9	87,7	90,9	92,2	92,3	96,6	97,6
Mantenedora 4	60,7	85,5	92,3	94,8	95,8	96	98,1	98,9
Mantenedora 5	52,8	76,4	87,3	90,8	93,8	96	98,5	98,5
Mantenedora 6	74,1	84,4	90,3	90,8	92,4	94,5	98,8	97,4
Mantenedora 7	52,6	75,1	78,9	78	76,3	74,4	96,1	96
Mantenedora 8	68,9	81	90,4	92,9	93,1	94,7	98,7	98,2
Mantenedora 9	67,4	83,9	89,7	92,7	93	91,9	99	98,8
Mantenedora 10	45,1	52,9	62,9	85,3	87,1	87,3	95,5	96,4
Demais	55,4	66,5	77	80,5	81,8	83,8	92,4	93,4

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3.

A tabela 35 mostra a evolução do percentual dos contratos cujo mutuário é do sexo feminino, em relação ao total de cada mantenedora. De forma geral, a maioria das principais mantenedoras apresentou aumento relativo da quantidade de matrículas do sexo feminino pelo Fies.

Tabela 35. Percentual de Contratos cujo contratante é do sexo feminino, por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	51,5	53,7	51,6	53,1	54,7	56,8	58,3	58,6
Mantenedora 2	54,2	56,4	56,4	56,3	57,2	58,2	61,7	61,6
Mantenedora 3	59,0	60,5	61,2	61,0	61,4	61,6	62,1	59,8
Mantenedora 4	60,4	63,7	61,7	61,8	60,4	61,5	58,4	59,0
Mantenedora 5	43,7	46,8	48,4	50,2	51,5	50,0	55,7	54,5
Mantenedora 6	55,1	61,9	61,0	62,1	64,3	64,2	61,1	63,1
Mantenedora 7	53,8	60,4	61,7	61,2	58,0	57,9	61,2	52,0
Mantenedora 8	50,5	48,2	48,5	51,8	50,8	51,0	56,3	55,8
Mantenedora 9	54,3	63,2	64,4	67,4	61,9	60,5	63,5	63,7
Mantenedora 10	48,8	55,8	57,1	57,6	58,4	61,5	63,7	62,6
Demais	58,2	58,6	60,4	60,1	59,7	59,6	58,9	58,1

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 36 mostra a evolução do percentual dos contratos cujo ingressante do Fies tem até 24 anos, em relação ao total de cada mantenedora. Todas as mantenedoras discriminadas apresentaram aumento relativo das matrículas do Fies dessa faixa etária no período analisado.

Tabela 36. Percentual de Contratos cujo contratante tem até 24 anos, por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	55,0	52,2	49,9	46,6	46,8	49,9	69,2	68,8
Mantenedora 2	60,7	64,3	61,8	59,2	61,6	68,9	78,8	77,1
Mantenedora 3	47,1	51,1	48,3	47,9	48,3	56,7	69,7	71,3
Mantenedora 4	53,6	53,1	53,9	55,9	56,8	63,8	71,2	72,2
Mantenedora 5	47,5	53,5	54,6	57,3	57,5	64,2	71,4	73,1
Mantenedora 6	55,7	52,2	54,7	60,4	59,2	64,7	68,8	74,9
Mantenedora 7	58,9	58,6	56,5	57,7	56,1	67,3	76,9	79,3
Mantenedora 8	58,4	65,4	62,7	61,5	62,0	69,4	76,8	80,2
Mantenedora 9	68,5	58,1	56,7	61,3	62,0	69,8	76,0	78,9
Mantenedora 10	40,2	48,4	48,4	42,6	45,7	54,3	68,6	71,3
Demais	68,1	66,8	61,0	60,8	63,1	70,0	76,7	78,2

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 37 mostra a evolução do percentual de contratantes do Fies que são negros ou pardos, verificando-se aumento das contratações desse grupo racial em todas as mantenedoras discriminadas.

Tabela 37. Percentual de Contratos cujo contratante é negro ou pardo, por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	33,5	40,1	41,6	43,7	44,6	47,5	51,6	52,2
Mantenedora 2	30,2	36,0	42,2	45,3	47,0	47,3	50,5	53,2
Mantenedora 3	35,5	43,5	49,0	52,5	53,9	56,3	59,8	59,1
Mantenedora 4	52,0	61,5	64,3	68,4	71,2	72,8	75,2	79,1
Mantenedora 5	53,7	59,5	60,7	64,0	64,7	68,1	71,8	71,9
Mantenedora 6	47,5	50,8	58,6	62,9	63,0	64,7	70,3	66,0
Mantenedora 7	52,9	71,0	68,9	67,8	70,6	70,6	71,1	77,5
Mantenedora 8	48,3	50,9	51,8	52,3	52,4	56,5	63,2	60,7
Mantenedora 9	48,9	52,2	63,3	65,4	70,3	68,7	74,6	75,5
Mantenedora 10	30,1	33,3	38,8	48,7	50,0	49,1	49,5	50,8
Demais	35,2	41,6	47,0	50,2	51,7	53,0	58,5	60,1

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

A tabela 38 mostra a evolução do percentual de contratantes que cursaram pelo menos um ano do ensino médio na rede pública. Todas as mantenedoras discriminadas apresentaram crescimento desse percentual, com exceção da Mantenedora 9 que apresentou leve recuo, de 95,7% em 2010 para 91,2% no 1º semestre de 2017. Dentre as que elevaram as contratações desse grupo, destacam-se a Mantenedora 4 e a Mantenedora 6 com as maiores elevações.

Tabela 38. Percentual de Contratos cujo contratante cursou pelo menos um ano do ensino médio na rede pública, por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Mantenedora 1	85,7	90,9	92,3	92,7	93,1	92,5	92,3	93,1
Mantenedora 2	86,9	86,3	89,1	90,4	90,6	89,6	89,2	90,2
Mantenedora 3	66,5	74,9	77,4	76,4	77,3	78,0	80,4	81,9
Mantenedora 4	52,6	67,8	74,6	77,3	80,6	79,1	79,3	79,3
Mantenedora 5	89,6	89,5	88,9	88,9	90,2	90,8	92,1	91,0
Mantenedora 6	55,7	63,7	73,8	73,5	75,5	74,9	80,3	73,2
Mantenedora 7	73,3	84,3	85,1	83,5	84,4	82,3	83,9	88,1
Mantenedora 8	89,8	92,8	94,0	94,8	94,4	94,4	95,6	95,1
Mantenedora 9	95,7	95,2	93,5	94,0	93,9	92,5	93,1	91,2
Mantenedora 10	79,3	84,7	89,8	94,5	94,8	93,9	92,6	92,4
Demais	71,6	76,6	82,4	83,4	82,8	80,5	81,5	81,5

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Dados relativos ao 1º semestre de 2017. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

b) Mensalidade com Desconto

A tabela 39 mostra a evolução da mensalidade real por Mantenedora. A única entre as dez maiores que estabeleceu, em média, mensalidade acima da média nacional

ao longo de todos os anos foi a Mantenedora 7, chegando a registrar um valor 62% maior do que a média nacional (R\$ 1.798 contra R\$ 1.111 em 2015).

Além dessa, as “demais” registraram valores acima da média entre 2011 e 2017. No entanto, vale a pena observar que a diferença de mensalidade cobrada entre as mantenedoras também reflete os cursos ofertados, ou seja, aquelas que oferecem cursos tipicamente mais caros acabam apresentando um valor médio de mensalidade mais elevado.

Tabela 39. Mensalidade com Desconto (em R\$ de 2017), por Mantenedora

Mantenedora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mantenedora 1	952	802	783	801	890	950	1.123	1.176
Mantenedora 2	1.026	947	858	822	807	843	878	834
Mantenedora 3	1.020	981	909	924	978	948	1.074	884
Mantenedora 4	1.127	838	828	837	842	825	876	752
Mantenedora 5	1.032	995	1.042	1.121	1.174	1.192	1.056	1.089
Mantenedora 6	748	877	891	914	926	978	859	1.055
Mantenedora 7	1.463	1.343	1.372	1.578	1.703	1.798	1.206	1.220
Mantenedora 8	950	949	1.018	1.083	1.131	1.128	1.061	1.095
Mantenedora 9	793	1.050	996	1.145	1.251	1.286	1.083	1.149
Mantenedora 10	1.362	1.175	981	771	724	671	783	762
Demais	1.270	1.212	1.136	1.126	1.126	1.149	1.115	1.152
Média	1.347	1.190	1.074	1.065	1.079	1.111	1.098	1.107

Fonte: FNDE. Elaboração: MF/SEAE. (*) Apenas 1º semestre. Em 2015, 15,3% das vagas foram preenchidas no 2º semestre e, em 2016, esse percentual foi de 27,3%.

As mantenedoras que apresentaram maior percentual de crescimento das mensalidades (superiores a 40%) no período considerado foram a Mantenedora 9 e a Mantenedora 6. Por sua vez, a Mantenedora 10 apresentou redução de 44% no valor das mensalidades. A concentração de vagas nas dez principais mantenedoras cresceu até 2013 (34,3%) e desde então se reduziu (18,5%).

Em relação às características socioeconômicas, na maioria das mantenedoras, houve elevação do percentual de contratos de estudantes dos menores estratos de renda, do sexo feminino, dos jovens até 24 anos, dos negros, e dos egressos do ensino médio público. Esses resultados corroboram a análise agregada por beneficiário do Fies.

IV.1.4 Análise Econométrica da Mensalidade

A análise feita na seção IV.1.2 não permite fazer inferência sobre os fatores que afetam a mensalidade. A diferença de valor da mensalidade entre homens e mulheres

pode decorrer, por exemplo, da preferência por cursos distintos ou da diferença de composição etária e geográfica.

Nesta seção, é realizada análise multivariada da variável mensalidade, levando em conta diversos fatores simultaneamente. Assim, ao analisar a diferença de valor de mensalidade entre homens e mulheres, tal comparação é feita considerando o mesmo curso, raça, faixa etária, faixa de renda familiar, IES etc. Essa análise é feita por meio do seguinte modelo de regressão múltipla:

$$Y_i = a + bX_i + u_i,$$

em que, Y_i é a mensalidade do ingressante do Fies i , X_i é um conjunto de variáveis explicativas e u_i é o termo de erro do modelo (em que variáveis não observáveis afetam Y , e devido à indisponibilidade não são incluídas). Basicamente, X_i inclui todas as variáveis de recorte utilizadas na seção IV.1.2, a saber *dummies* para: faixas de renda; sexo; faixas etárias; raça; se fez ensino médio na escola pública; faixas de IGC; UF; curso e IES.

O modelo acima especificado foi estimado separadamente para cada ano, de 2010 a 2017. A tabela 40 mostra os resultados dos determinantes da mensalidade com desconto, por ano estimado. Primeiramente, vale notar que o R^2 – que mede o poder explicativo das variáveis incluídas no modelo para determinar a mensalidade – é bem elevado. Essa estatística varia de 0,821 (2010) a 0,882 (2016 e 2017), o que significa que as variáveis contidas em X_i explicam de 82,1% a 88,2% da variabilidade da mensalidade.

A intensidade e os sinais dos coeficientes das variáveis explicativas estão em linha com os resultados esperados. Com relação ao primeiro coeficiente delas – a *dummy* da renda –, observa-se que estudantes com rendas familiares *per capita* mais elevadas contratam cursos com maiores mensalidades. Por exemplo, em 2010, os alunos compreendidos na faixa de 0,5 a 1 salário mínimo (SM) contrataram com financiamento do Fies cursos cujas mensalidades eram, em média, 1,1% maiores do que aquelas relacionadas à contratação pelos alunos da faixa de até 0,5 SM. A maior diferença foi para a faixa de renda acima de 3 SM que, em média, usufruía do Fies em cursos com mensalidades 13,2% superiores àquelas contratadas pela faixa de menor renda em 2010 (tabela 40).

Vale ressaltar que a coparticipação depende apenas da renda familiar, e não da mensalidade. Logo, o valor desta não seria fator impeditivo para a entrada de estudantes oriundos de famílias mais pobres em cursos mais caros. Logo, a contratação de cursos mais baratos por alunos mais pobres pode ser reflexo de outros fatores. Por

um lado, estudantes mais pobres têm, em média, menor oportunidade educacional e, por isso, acabam optando por cursos menos complexos e usualmente mais baratos. Por outro lado, pode haver diferenças de mensalidade, para um mesmo curso de uma mesma IES de uma mesma UF, pois os valores cobrados em cidades menos desenvolvidas tendem a ser menores, dadas as menores produtividades e os consequentes salários reais mais baixos, em média, em tais lugares.

No entanto, vale notar que a diferença da estimativa de cada faixa de renda em relação à categoria omitida (até 0,5 SM) se reduziu entre 2010 e 2015, e desde então oscilou, o que sugere que os valores das mensalidades têm se tornado mais homogêneos ao longo dos anos.

Em relação à variável *dummy* de gênero, nota-se que, em média, os homens contrataram cursos com mensalidades ligeiramente maiores em relação às mulheres entre 2013 e 2015. No entanto, o valor contratado da mensalidade foi de no máximo 0,265% maior para os homens em 2015. Nos demais anos, o valor foi estatisticamente igual entre os dois grupos (tabela 40).

Em relação às variáveis *dummies* de faixa etária, observa-se que a categoria até 18 anos (categoria omitida) contratou mensalidades mais elevadas até 2014. No entanto, a diferença máxima foi de 4,8% (ocorrida em relação à faixa etária de 40 a 49 anos em 2010). Ademais, nos anos mais recentes, observa-se que as diferenças entre as mensalidades contratadas se reduziram bastante.

Quanto à variável de raça, apenas em alguns anos os ingressantes brancos contrataram cursos mais caros – chegando a no máximo 2,1% a mais do que os amarelos, em 2010 – e os negros, cursos mais baratos – no máximo 0,9% a menos em 2012. Ou seja, de forma geral, os valores de mensalidade são bem próximos, como esperado.

Em relação a ter cursado escola pública no ensino médio, nota-se que aqueles que o fizeram integralmente ou parcialmente contratam cursos mais baratos em relação àqueles que estudaram apenas em escola privada. No entanto, essa diferença foi no máximo de 4,18% em 2010 (Sim x Não), e atualmente se encontra em 1,96%.

Por fim, em relação ao controle por qualidade do curso (IGC), observam-se as maiores diferenças de mensalidade, mas em padrão não definido. Em 2010 e 2011, os cursos mais caros eram aqueles cujo IGC foi não classificado (categoria omitida). A diferença de custo chegou a 90,3% a menor para cursos com nota IGC igual a 1 em

relação à categoria omitida, em 2010. Cursos sem nota de IGC são cursos novos que ainda não sofreram avaliação.

No entanto, a partir de 2012, os cursos com IGC diferentes passaram a apresentar mensalidades mais caras. Em alguns anos, os cursos com nota máxima do IGC registraram as mensalidades mais elevadas – chegando a 130,2% maior do que aqueles sem nota em 2014. Enquanto em outros anos, os cursos com IGC igual a 0, 1 e 3 registaram as maiores mensalidades. Logo, não necessariamente os cursos mais bem avaliados – ainda que considerando o mesmo curso da mesma IES, mas podendo ser de *campi* distintos – cobram as mensalidades mais elevadas (tabela 40).

Assim, em linhas gerais, o valor da mensalidade é muito próximo para a maioria das características socioeconômicas dos ingressantes do Fies. Esse resultado é esperado, pois o modelo compara estudantes com características diferentes, mas fixa as observações de mesmo curso, IES, UF e demais fatores. As diferenças maiores ocorrem quando se analisam faixas de renda distintas e cursos com IGC distintos. Neste último caso, a diferença possivelmente ocorre porque um mesmo curso de determinada IES e UF pode ser oferecido em *campi* diferentes por *tickets* distintos.

Tabela 40. Coeficientes dos Determinantes da Mensalidade com Desconto – 2010 a 2017

Variáveis Explicativas	Ano							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dummies Faixa Renda [omitida: até 0,5SM]								
0,5 a 1 SM	0,0111** [0,00445]	0,00952*** [0,00203]	0,00764*** [0,000986]	0,00698*** [0,000817]	0,00509*** [0,000692]	0,00244** [0,00103]	0,00697*** [0,000815]	0,00539*** [0,00109]
1 a 1,5 SM	0,0390*** [0,00444]	0,0342*** [0,00206]	0,0308*** [0,00102]	0,0318*** [0,000844]	0,0281*** [0,000721]	0,0172*** [0,00108]	0,0200*** [0,00101]	0,0178*** [0,00143]
1,5 a 2 SM	0,0647*** [0,00465]	0,0535*** [0,00236]	0,0465*** [0,00136]	0,0439*** [0,00119]	0,0371*** [0,00105]	0,0261*** [0,00158]	0,0370*** [0,00180]	0,0356*** [0,00278]
2 a 2,5 SM	0,0863*** [0,00503]	0,0725*** [0,00278]	0,0627*** [0,00171]	0,0581*** [0,00148]	0,0527*** [0,00131]	0,0348*** [0,00210]	0,0512*** [0,00319]	0,0563*** [0,00475]
2,5 a 3 SM	0,103*** [0,00535]	0,0838*** [0,00326]	0,0689*** [0,00223]	0,0660*** [0,00191]	0,0595*** [0,00177]	0,0293*** [0,00287]	0,0350*** [0,0103]	0,0574*** [0,00828]
maior que 3 SM	0,132*** [0,00503]	0,106*** [0,00293]	0,0883*** [0,00200]	0,0784*** [0,00183]	0,0721*** [0,00160]	0,0344*** [0,00267]	0,00426 [0,0645]	
Homem	0,00295 [0,00198]	0,00113 [0,00121]	0,00103 [0,000714]	0,00151** [0,000589]	0,00189*** [0,000510]	0,00265*** [0,000789]	-0,000841 [0,000771]	-0,00142 [0,00105]
Dummies Faixa Etária [omitida: até 18 anos]								
19 a 24 anos	-0,00747*** [0,00270]	-0,00328** [0,00156]	-0,00559*** [0,000921]	-0,00332*** [0,000728]	-0,00335*** [0,000612]	0,00493*** [0,000882]	0,00712*** [0,000859]	0,0137*** [0,00111]
25 a 29 anos	-0,0221*** [0,00333]	-0,0136*** [0,00198]	-0,0159*** [0,00111]	-0,0125*** [0,000895]	-0,0120*** [0,000767]	-0,0112*** [0,00118]	0,00593*** [0,00123]	0,0124*** [0,00168]
30 a 34 anos	-0,0373*** [0,00403]	-0,0211*** [0,00238]	-0,0226*** [0,00127]	-0,0186*** [0,00103]	-0,0192*** [0,000902]	-0,0212*** [0,00142]	0,00474*** [0,00158]	0,0152*** [0,00224]
35 a 39 anos	-0,0390*** [0,00514]	-0,0251*** [0,00294]	-0,0268*** [0,00159]	-0,0255*** [0,00129]	-0,0222*** [0,00112]	-0,0224*** [0,00177]	0,000698 [0,00207]	0,0122*** [0,00288]
40 a 49 anos	-0,0479*** [0,00604]	-0,0338*** [0,00342]	-0,0355*** [0,00176]	-0,0309*** [0,00144]	-0,0268*** [0,00128]	-0,0311*** [0,00212]	-0,00755*** [0,00237]	0,0053 [0,00373]
50 anos ou mais	-0,0413*** [0,0124]	-0,0422*** [0,00708]	-0,0428*** [0,00343]	-0,0396*** [0,00278]	-0,0359*** [0,00255]	-0,0383*** [0,00424]	-0,0204*** [0,00513]	-0,00857 [0,00664]
Dummies Raça [omitida: Amarelo]								
Branco	0,0206*** [0,00580]	0,0104*** [0,00339]	0,00192 [0,00203]	0,0018 [0,00175]	0,00268* [0,00152]	-0,000768 [0,00236]	0,0011 [0,00224]	0,00186 [0,00322]
Negro	0,00664 [0,00646]	-0,00303 [0,00374]	-0,00897*** [0,00219]	-0,00616*** [0,00187]	-0,00301* [0,00162]	-0,00278 [0,00251]	-0,00543** [0,00234]	-0,00285 [0,00335]
Pardo	0,0108* [0,00585]	0,00285 [0,00340]	-0,0015 [0,00202]	-0,0019 [0,00174]	-0,000815 [0,00151]	-0,00224 [0,00233]	-0,00283 [0,00219]	-0,00231 [0,00315]
Indígena	0,0228 [0,0200]	0,00148 [0,0136]	-0,00965 [0,00688]	-0,000664 [0,00560]	-0,000614 [0,00451]	0,00158 [0,00778]	-0,0198*** [0,00704]	0,00128 [0,00986]
Dummy Fez Ensino Médio na Escola Pública? [omitida: Não]								
Parcialmente	-0,0249*** [0,00347]	-0,0168*** [0,00225]	-0,0132*** [0,00146]	-0,0134*** [0,00125]	-0,0107*** [0,00109]	-0,0103*** [0,00164]	-0,0114*** [0,00160]	-0,0124*** [0,00224]
Sim	-0,0418*** [0,00250]	-0,0350*** [0,00156]	-0,0282*** [0,000978]	-0,0241*** [0,000812]	-0,0176*** [0,000698]	-0,0170*** [0,00102]	-0,0186*** [0,00100]	-0,0196*** [0,00137]
Dummies Faixa IGC [omitida: Não Classificado]								
IGC = 0	-0,809*** [0,0582]	-0,147*** [0,0410]	0,242*** [0,0212]	0,464 [121,8]	0,111	0,134 [2,159]	-0,191*** [0,0329]	0,559*** [0,0197]
IGC = 1	-0,903*** [0,0980]	-0,587*** [0,195]	0,874*** [0,0298]	1,026*** [0,0561]	0,904*** [0,0628]	0,322*** [0,118]	0,850*** [0,0416]	0,098 [21,47]
IGC = 2	-0,825*** [0,0524]	-0,0512* [0,0290]	-0,710*** [0,0942]	-0,0231 [0,0942]	0,125* [0,0748]	0,325*** [0,105]	-0,00476 [0,0204]	0,109*** [0,0130]
IGC = 3	-0,721*** [0,0428]	0,0195 [0,0394]	0,0810*** [0,0134]	0,149*** [0,0526]	0,269*** [0,0589]	0,413*** [0,106]	-0,000375 [0,0194]	0,103*** [0,0390]
IGC = 4			0,161*** [0,0251]	0,326*** [0,0539]	0,425*** [0,0592]	-0,109 [307,5]	0,000312 [0,0196]	0,351*** [0,0781]
IGC = 5			0,744*** [0,0559]	1,242*** [0,0543]	1,302*** [0,0624]		0,635*** [0,0359]	
Constante	8,823*** [0,0545]	7,959*** [0,0733]	7,63	7,495 [143,5]	8,037*** [0,0590]	7,835 [9,917]	8,161*** [0,0228]	8,403*** [0,0211]
Dummies UF	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Dummies Curso	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Dummies IES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Nº observações	76.151	154.281	377.908	559.919	732.621	287.430	203.608	116.658
R ²	0,821	0,835	0,835	0,828	0,832	0,847	0,882	0,882

Erro Padrão robusto a heterocedasticidade entre colchetes, *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

IV.2 Análise da Sustentabilidade Fiscal

Entre setembro de 2016 e maio de 2017, com o objetivo de promover diagnóstico sobre o Fies e propor medidas para seu aperfeiçoamento, o MEC e o Ministério da Fazenda (MF) instituíram um Grupo de Trabalho (GT) informal, com a participação de representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), e do setor privado.

Pelo setor privado, participaram Instituições de Ensino Superior (IES) e duas consultorias privadas (*McKinsey & Company* e *Falconi*), em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, na fase de elaboração do diagnóstico, esse apoio foi dado pela *McKinsey & Company*, contratada pelas IES; na fase de elaboração das propostas, houve o apoio da *Falconi*, contratada pelo MEC.

O relatório *Diagnóstico do Fies*¹¹ (BRASIL, 2017), publicado em junho de 2017 pela Seae e STN, condensa os principais resultados trazidos na fase de elaboração do diagnóstico do programa. Ressalta-se que o modelo objeto desse Diagnóstico é o que vigeu até dezembro de 2017.

Conforme já mencionado (gráfico 3), observou-se que, a partir da implantação do FGEDUC em 2010, o Fies cresceu de um fluxo anual médio de aproximadamente 50 mil novos alunos para 733 mil contratos em 2014, quando foram reduzidos para patamar inferior a 300 mil nos dois anos seguintes. Este forte crescimento verificado e as fragilidades fiscais que caracterizavam o modelo têm contribuído para pôr em xeque a sustentabilidade do programa, objeto de análise da seção subsequente.

Apesar da redução dos novos financiamentos, o estoque já contratado tem se mantido em nível elevado, assim como o patamar das despesas financeiras do Governo Federal. O ônus fiscal total do programa decorre dos seguintes dispêndios: (i) despesa financeira; (ii) aportes da União ao FGEDUC; (iii) despesas administrativas; e (iv) subsídios implícitos. A evolução destes custos, consolidados na tabela 41, mostra forte crescimento durante o período observado, passando de R\$ 1,9 bilhão, em 2011, para R\$ 32,3 bilhões em 2016.

¹¹ BRASIL. *Diagnóstico Fies*, em: http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/arquivos/diagnosticofies_junho2017.pdf/@@download/file/DiagnosticoFies_Junho2017.pdf, junho/2017.

Tabela 41 - Custo Anual do Fies (R\$ milhões)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Financeira	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263
Aportes no FGEDUC	-	136	0	1.291	464	564
Despesas Administrativas	49	224	113	67	739	1.000
Subsídio implícito	16	520	591	1.840	6.655	11.434
TOTAL	1.900	5.356	8.278	16.900	21.874	32.261

Fonte: MF/STN e SEAE.

A despesa financeira reflete o valor dos encargos educacionais financiados ao longo de cada ano, sendo a execução orçamentária proveniente da emissão e recompra de títulos públicos e do repasse da CCG ao FGEDUC. Em relação aos títulos públicos, o Tesouro Nacional emite Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), repassando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa, ação que eleva o endividamento público bruto. Ademais, em função da recompra de títulos feita pelo FNDE, há um “giro” dos CFT-E, fazendo com que, no fim do processo, o impacto sobre o endividamento seja bem maior que a emissão inicial.

O segundo grupo de custos refere-se aos aportes da União no FGEDUC por meio de integralização de cotas. O terceiro grupo contempla a despesa de custeio e administrativa que o Fies tem ao contratar a gestão dos financiamentos junto às Instituições Financeiras (IF¹²). Esse custo é calculado como um percentual fixo do saldo devedor dos financiamentos, tendo apresentado crescimento acelerado, de R\$ 49 milhões, em 2011, para R\$ 1 bilhão, em 2016.

As IES passaram a contribuir com as despesas administrativas ao final de 2016, mas esta medida não alterou a tendência de crescimento do dispêndio do governo com essas despesas, pois as IES contribuem sobre o valor dos financiamentos no ano¹³, enquanto o valor devido para as instituições financeiras é sobre o saldo devedor.

O quarto grupo de custos diz respeito ao subsídio implícito decorrente principalmente do diferencial entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro

¹² Segundo o § 3º do artigo 2º da lei 10.260/01, a remuneração das IF será de até 2% a.a. sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos e ponderados pela taxa de adimplência.

¹³ Segundo o § 6º do artigo 2º da lei 10.260/01, as IES custearão a remuneração das IF em 2% (dois por cento) sobre o valor dos encargos educacionais liberados, ou seja, sobre o fluxo.

Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada pelo Fies. Este diferencial, que afeta o custo da dívida líquida, atingiu R\$ 11,43 bilhões em 2016.

Por fim, os dados recentes apontam para patamar de inadimplência bem maior que o inicialmente previsto pelo Fies com o início do FGEDUC, em 2010. Isto significa que o Programa, da maneira como vem sendo executado nos últimos anos, traria mais perdas no médio prazo, quando o retorno dos financiamentos não se realizar da forma inicialmente esperada.

Nesse sentido, vale destacar que o modelo de contratação com garantia do FGEDUC e alavancagem de 10 vezes o patrimônio do fundo possibilitou a forte ampliação do programa sem que o patrimônio público à época da implantação do FGEDUC fosse significativamente afetado. No entanto, com o carregamento do diferencial de taxas de juros, realização das perdas por inadimplência após o *stop loss* e elevação das despesas administrativas, o patrimônio público já vem sendo impactado e continuará sendo negativamente afetado nos próximos anos.

Deste modo, embora a maior inserção de alunos no ensino superior, *per se*, seja benéfica, principalmente considerando o elevado déficit brasileiro no ensino superior quando comparado à experiência internacional, o crescimento da quantidade de alunos na graduação não deve se basear em um modelo de financiamento estudantil que exhibe fragilidades relevantes e que é fiscalmente insustentável, sob o risco de o Fies ser descontinuado e prejudicar milhões de brasileiros carentes.

IV.2.1 Causas da Insustentabilidade Fiscal

De acordo com o *Diagnóstico do Fies*, foram observadas três **causas da insustentabilidade fiscal do programa**: i) a má alocação do risco de crédito; ii) a falta de previsibilidade do subsídio implícito; e iii) a precária governança do programa.

i) Risco de Crédito

A questão do risco de crédito está relacionada ao risco moral do aluno, à atual concentração de risco na União e à inadimplência subestimada.

O **risco moral do aluno** decorre da pouca clareza que dispõe o estudante financiado sobre a natureza e as condições do crédito que recebe. Há alunos que confundem o financiamento com uma bolsa de estudo ou com um empréstimo a fundo perdido, elevando a inadimplência do financiamento educacional. Ao mesmo tempo, o conjunto de informações disponibilizadas ao aluno é insuficiente, induzindo ao menor

controle sobre os reajustes de mensalidades. O resultado está refletido no relato de que, em algumas instituições, o *ticket* médio (valor médio da mensalidade) é maior para o aluno Fies do que para o não Fies.

Percebe-se, também, elevada **concentração de risco na União**, derivada do modelo de crédito adotado, em que a contribuição das IES para o FGEDUC é baixa (inferior a 10% do financiamento concedido pelo Fies) e não varia com a performance de suas carteiras de alunos financiados. O restante do risco do financiamento é coberto pelo governo. Esta concentração de risco se caracteriza como um risco moral das IES, na medida em que retira os incentivos destas instituições para melhor seleção dos alunos, para oferta de cursos com maior qualidade e para o comprometimento no sucesso da inserção dos estudantes egressos do Fies no mercado de trabalho.

O último ponto relacionado ao risco de crédito refere-se à **subestimação da inadimplência**, considerada pelo FGEDUC (10%)¹⁴. Este nível de inadimplência é muito baixo quando se observa a inadimplência de cerca de 30% da carteira Fies desde 2010 nos contratos em fase de amortização¹⁵. A experiência internacional também revela perdas elevadas para financiamentos desta natureza, em geral, iguais ou superiores a 20%, mesmo nos casos em que há algum mecanismo de perdão da dívida quando o formando não tem sucesso no mercado de trabalho.

Além disso, quando se considera o número de contratos com inadimplência a partir de um dia, frente ao número total de contratos (ambos em fase de amortização), a inadimplência já aumenta para 46,5%. Estima-se que a perda esperada do programa pré-reformulação possa ficar acima de 50%, em consequência da maturação dos contratos e das características do crédito educacional concedido a partir de 2010.

ii) Subsídio Implícito

Em relação à segunda causa apontada de insustentabilidade do programa – falta de previsibilidade do **subsídio implícito** –, cabe mencionar que a taxa de juros no Fies é determinada por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), embora seu limite já tenha sido objeto de lei¹⁶. Já foram editadas ao menos cinco resoluções do

¹⁴ No desenho do Fundo que permite alavancagem de 10 vezes, ou na regra de *stop loss* de 10%.

¹⁵ Número de contratos com inadimplência de mais de 90 dias (baixa probabilidade de recuperação, segundo o Banco Central) frente ao número de contratos em fase de amortização.

¹⁶ Originalmente, a Lei nº 8.436/92, em seu art. 7º, fixava um teto de juros, de 6% a.a. para o crédito educativo. O teto foi abolido quando a Lei nº 9.288, de 02 de julho de 1996, revogou tal dispositivo sem estabelecer novo limite para substituí-lo. A partir de julho de 1999, os juros passaram a ser estipulados pelo CMN e aplicados para cada semestre letivo, no período entre a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento.

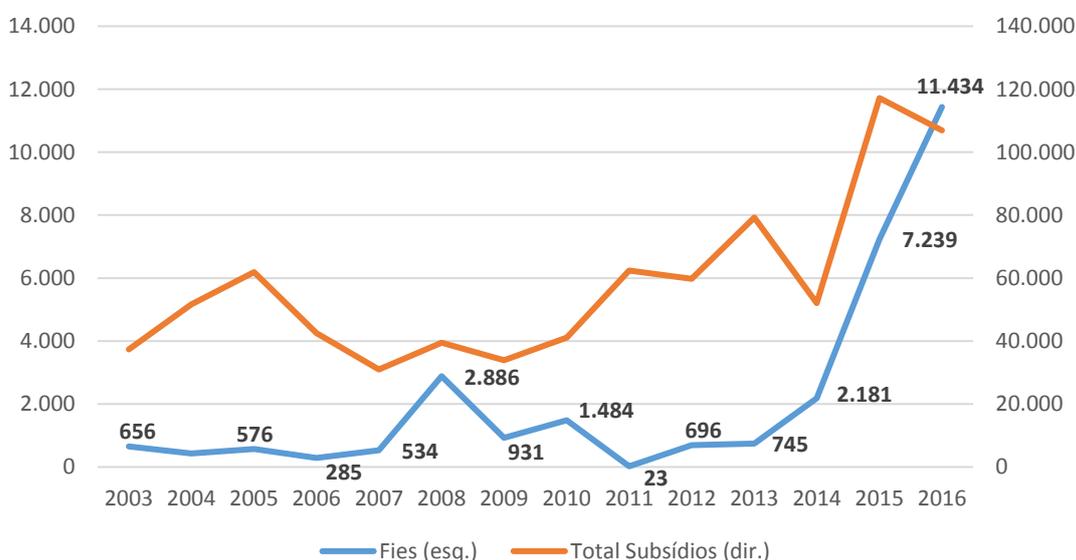
CMN regulamentando o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260/2001, com o intuito de fixar as taxas de juros para o Fies.

A taxa de juros do programa oscilou bastante ao longo dos anos, tendo sido estabelecida nos patamares de 9%, 6,5%, 3,5% e 3,4% a.a. Por um lado, a redução na taxa de juros do Fies diminuía o custo do financiamento; por outro, contribuía para elevar o subsídio implícito do programa. Essa oscilação na taxa diminui a previsibilidade orçamentária do Fies, ampliando seu risco fiscal e piorando a governança do programa.

É fato que o crédito estudantil se trata de uma política que justifica algum subsídio, em decorrência de sua potencial externalidade positiva. Porém, no caso recente do Brasil, muitas vezes as taxas de juros reais eram negativas, aumentando rapidamente o custo fiscal do programa, contribuindo, assim, para a insustentabilidade fiscal do Fies.

No âmbito do Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios¹⁷, o total de subsídios com o Fies representou para 2015 e 2016, respectivamente, o quinto e o quarto maior montante, no conjunto dos 40 fundos e programas apresentados. O gráfico 7 apresenta a evolução dos subsídios com o programa, em comparação com o total de subsídios do Demonstrativo, em valores constantes de 2016.

Gráfico 7 – Subsídios (ou Benefícios Financeiros e Creditícios) - R\$ milhões de 2016



Elaboração: SEAE/MF

¹⁷ Cujas atual competência de elaboração é desta Seae. Dados e demais informações do Demonstrativo estão disponíveis em <http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/beneficios-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios>

Destaca-se que, de 2008 a 2011, o subsídio anual com o Fies apresentou redução (99,2%, em termos reais), enquanto o montante de subsídios com todos os programas do Demonstrativo teve elevação (58,0%, em termos reais). A partir desse período, os subsídios com o Fies apresentaram tendência expressiva de elevação, alcançando o montante de R\$ 11,4 bilhões em 2016.

iii) Governança do Fies

Com relação à **governança inadequada do programa**, uma fragilidade importante era a ausência de planejamento relacionado à oferta de vagas. O passado recente revela crescimento abrupto da quantidade ofertada, desconsiderando os riscos fiscais, o comprometimento do orçamento e as diversas outras políticas com as quais eventualmente possuía sobreposição.

Outro ponto relacionado à governança precária era o fato de a avaliação do risco de crédito ser realizada pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), composta por representantes da IES e dos alunos, partes interessadas no financiamento e pouco sensíveis ao risco de crédito das operações. Este desenho em que a aplicação dos recursos é decidida pelos próprios beneficiários facilita que a família subdeclare a renda, o que reduz a coparticipação do aluno no pagamento da mensalidade e eleva o valor financiado, diminuindo a focalização do programa e os recursos disponíveis para os estudantes que pertencem a famílias mais vulneráveis.

Ressalta-se, ainda, que a necessidade de se viabilizar o planejamento prévio e responsável da expansão do programa, considerando os objetivos da política educacional e as fontes de custeio a serem utilizadas, o monitoramento e a avaliação dos impactos do Fies e a mitigação de seus desequilíbrios e fragilidades foram objeto de recomendações e determinações por parte do Tribunal de Contas da União, dispostas no Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário.

Assim, diante das fragilidades identificadas, foram desenhadas, por meio da Medida Provisória nº 785, de 06 de julho de 2017, propostas de medidas com o objetivo de mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do Fies, elencadas no relatório *Diagnóstico do Fies*. O resultado desse esforço foi a reestruturação do Fies, com a conversão da MP nº 785/2017 na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017 (Lei nº 13.570/2017).

V. Fies vigente a partir de 2018

Esta seção apresenta as principais alterações promovidas pela reestruturação do Fies, por meio da Lei nº 13.530/2017, que visaram garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente. Para isto, todas as causas da insustentabilidade fiscal constatadas no relatório *Diagnóstico do Fies*, resumidas na seção anterior, foram consideradas na reformulação do programa, possibilitando diminuir a concentração do risco na União, realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes, reduzir a inadimplência, tornar mais previsível o subsídio implícito e aprimorar a governança do programa.

O Novo Fies, objeto das novas contratações a partir de 2018, prevê três modalidades de crédito educativo para acesso ao ensino superior. A modalidade direcionada às menores faixas de renda tem fundo garantidor, de modo a permitir que estudantes carentes tenham acesso ao Fies sem a necessidade de fiador. As outras duas modalidades abrangem faixas maiores de renda, não têm fundo garantidor e o risco de crédito é totalmente alocado nas instituições financeiras. As três modalidades, referenciadas pelos nomes de “Fies I”, “Fies II” e Fies “III”, respectivamente, estão detalhadas nas subseções seguintes.

O direcionamento pelo governo de recursos públicos para a educação superior nestas três modalidades está em linha com o entendimento da importância da educação para o desenvolvimento econômico brasileiro. A propósito, diversos autores apontam essa relevância, dentre eles pode-se mencionar, por exemplo, Ferreira e Veloso (2013), que atribuem ao atraso educacional do País uma taxa de crescimento econômico quase 30% menor que a dos Estados Unidos. Barros e Mendonça (1998), por sua vez, ressaltam que o atraso educacional tem impactos indiretos sobre variáveis não-econômicas, como a mortalidade e o desempenho educacional futuro, fazendo com que investimentos em educação tenham importantes externalidades positivas sobre a sociedade que os tornam ainda mais necessários para o desenvolvimento humano e melhora do bem estar.

Com relação especificamente ao Fies, Rocha (2016) estima que o impacto sobre a renda para quem acessa o programa é de até 20% maior do que o impacto sobre a renda de quem conclui o ensino superior sem o Fies.

V.1 Fies I

A primeira modalidade é a reestruturação do modelo vigente até 2017, abrangendo famílias com renda *per capita* de até três salários mínimos, sendo 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, que desconcentra o risco de crédito da União; e iii) criação de Comitê Gestor do Fies que objetiva aprimorar a governança. Além dessas medidas, destaca-se a fixação da taxa real de juros zero, medida que resulta em maior previsibilidade ao subsídio implícito.

i) Pagamento do Financiamento

A primeira medida estruturante foi o redesenho do pagamento do financiamento, com o objetivo de reduzir a inadimplência do programa.

Na fase de utilização, o financiamento do encargo educacional, a exemplo da regra vigente até 2017, é, na prática, inferior a 100%, permanecendo a existência de obrigação de pagamento pelo aluno do percentual da parcela não financiada pelo Fies (coparticipação).

Até 2017, o aluno pagava a coparticipação diretamente às IES, que podiam conceder desconto integral ao aluno, eventualmente compensado por elevação no *ticket* médio do aluno Fies, e passando a impressão de que não existe financiamento, ou, ainda, que o Fies é uma bolsa, e não um empréstimo.

Pelas regras do Novo Fies, o aluno pagará a coparticipação diretamente ao agente financeiro do Programa, que o repassará às mantenedoras, caso o pagamento seja realmente efetivado. Esta medida visa criar sinalização de preço do curso para o aluno, torná-lo mais consciente de suas obrigações e ampliar o vínculo de responsabilidade do aluno com o crédito recebido.

Ademais, caso haja inadimplência da coparticipação em 1 semestre, o contrato não será aditado. Esta nova regra objetiva realinhar os incentivos (entre a IES e o aluno) e permitir que o Comitê Gestor do Fies disponha, já na fase de utilização, de informações prévias sobre o perfil do aluno e de sua família na condição de devedor.

A nova regra de cálculo da coparticipação, a ser proposta por regulamento, passará a ser função não apenas da renda familiar *per capita*, como ocorre no modelo atual, mas também do valor do curso financiado. Esta regra considera principalmente o

peso da coparticipação no orçamento da família e, também, inclui alguma sensibilidade ao preço¹⁸ na escolha do aluno no momento da contratação do financiamento, contribuindo para elevar o nível de responsabilidade por parte do estudante em relação ao financiamento tomado. Ademais, a sensibilidade ao preço é importante para evitar a sobreprecificação, uma vez que, De Mello e Duarte (2016), mostram que o Fies impactou a mensalidade após 2010¹⁹. Mais do que isso, o estudo mostra que o Fies reduziu a elasticidade-preço da demanda por cursos superiores, ou seja, reduziu a sensibilidade do aluno a aumentos de mensalidade.

Ao considerar a composição de cursos observada nos últimos 12 meses terminados no segundo semestre de 2016, o percentual da coparticipação é, em média, de 19% do valor da mensalidade ao longo do curso de graduação. A ideia é que a nova fórmula não altere muito esse percentual, elevando-o para cerca de 24%, de forma a manter viável o pagamento da coparticipação pela família do estudante e, ao mesmo tempo, fixar uma obrigação para o aluno enquanto estiver cursando a graduação. Por exemplo, em um curso com mensalidade de R\$ 1.000, a coparticipação antes era de R\$ 190 por mês e passará a ser R\$ 240.

Na segunda fase do financiamento, que se inicia após a conclusão do curso, não está prevista a carência. A ideia é suavizar o valor dispendido pelo aluno ao longo de todas as fases do financiamento, sem interrupções no pagamento e sem sobressaltos no valor. A experiência no mercado de crédito mostra que esta suavização nos pagamentos tende a diminuir a inadimplência. Ademais, há coerência em não interromper o compromisso do aluno, uma vez que, ao longo do curso, ele já pagava a coparticipação.

Após a conclusão do curso, o montante a ser amortizado será o máximo entre um valor mínimo, estabelecido em regulamento, e o valor resultante de um percentual vinculado à renda do aluno. Entende-se que essa forma de amortização respeita a capacidade de pagamento do aluno ou de sua família. A ideia é que o valor mínimo fique próximo ao valor da coparticipação, de forma que, em caso de desemprego ou de emprego com renda baixa, a obrigação do aluno situe-se em patamar próximo à obrigação com a coparticipação assumida por ele e sua família na fase de utilização.

¹⁸ A fórmula para o curso de Medicina deve apresentar um peso menor sobre a mensalidade, a fim de viabilizar o pagamento para estudantes pertencentes a famílias de baixa renda.

¹⁹ Cursos de graduação habilitados ao FIES apresentaram, em média, um aumento relativo de 2,5 pontos percentuais na mensalidade em relação aos cursos não habilitados.

Como o valor amortizado depende da renda auferida pelo egresso, o prazo de quitação do débito será variável, determinado pelo valor efetivamente pago no período de amortização. Desta forma, diferentemente do que ocorre hoje, o valor da amortização não comprometerá percentual elevado da renda do trabalho do egresso, preservando sua capacidade de pagamento.

O valor mínimo, conjuntamente com a vinculação do pagamento à renda do egresso, também garante que a União receba, do financiado ou do fundo garantidor, parcela significativa do valor financiado. O valor mínimo diminui o incentivo à informalidade, uma vez que o egresso do programa que permanecer informal e não declarar renda mantém sua obrigação de pagamento, além de não ter acesso aos benefícios proporcionados pela formalidade.

A forma de pagamento com vinculação à renda futura do aluno, mais conhecida na literatura internacional por "*Income-Contingent Repayments Plans*" ou "*Income Contingent Loan*", é utilizada em diversos países, tendo sido exitosa em reduzir significativamente a taxa de inadimplência, ao permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento.

O pagamento do financiamento deve ser registrado no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (*eSocial*), mecanismo por meio do qual os empregadores passarão a informar ao Governo, de forma unificada, as informações relativas aos trabalhadores, como vínculos, contribuições previdenciárias, folha de pagamento, comunicações de acidente de trabalho, aviso prévio, escriturações fiscais e informações sobre o FGTS.

A partir da implementação dessa sistemática, a retenção do pagamento do financiamento será realizada diretamente pela fonte pagadora do financiado, quando se tratar de trabalhador vinculado à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou ao Regime Estatutário, enquanto o autônomo, o empresário e o informal terão a obrigatoriedade de fazer seu próprio pagamento.

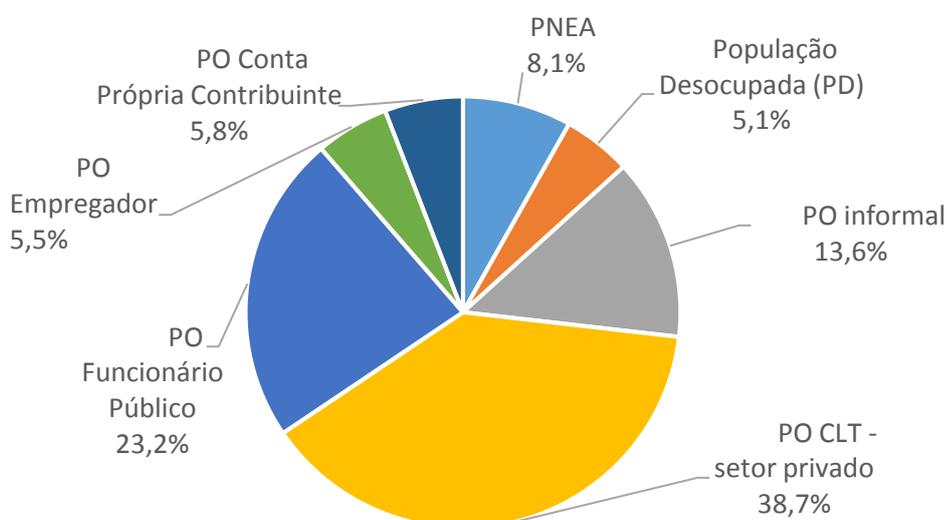
Cabe mencionar que a proposta de vinculação à renda foi elaborada, com o auxílio da Secretaria da Receita Federal, de forma a abranger todo tipo de rendimento. É importante, também, que haja a possibilidade de confirmação da condição de renda do aluno por meio da consulta a outras bases de dados. Assim, caso haja amparo legal, o ideal é que haja inclusão de cláusula contratual prevendo autorização do egresso e de seus familiares signatários do contrato para que sejam confirmadas informações sobre suas rendas e proventos, estritamente com os objetivos de verificar o valor devido de amortização e a elegibilidade da família ao Programa.

Este desenho permitirá o recolhimento da renda formal diretamente na fonte e a possibilidade de verificar eventual subdeclaração de renda, dispondo-se de mais dados sobre o rendimento do egresso do Fies e, conseqüentemente, sobre o não pagamento do valor devido (% deste rendimento ou valor mínimo).

Estima-se que apenas cerca de 27% dos egressos irão fazer o pagamento pelo valor mínimo devido, considerando que, da População em Idade Ativa (PIA)²⁰ até 44 anos e com nível superior, o desempregado, o trabalhador não economicamente ativo e o trabalhador informal correspondem a cerca de 27% dessa população, conforme mostrado no Gráfico 8.

Dado que o pagamento mínimo deve ter relação com a coparticipação, seu valor estará associado à renda *per capita* declarada da família do egresso, o que torna importante a verificação de suas informações para a redução da inadimplência e sustentabilidade do programa.

Gráfico 8 - Decomposição da PIA - Ensino Superior até 44 anos



Fonte: PNADC/IBGE

Em resumo, a elevada formalidade²¹ da mão de obra com nível superior (maior que 70%, conforme mostrado no Gráfico 9), a definição abrangente da renda que pode

²⁰ A estratificação apresentada aqui resulta da distribuição da População em Idade Ativa (PIA) com nível superior até 44 anos, a partir da média dos dados referentes aos anos de 2012 a 2016 extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD contínua).

²¹ Considerando como formalidade a parcela da PIA formada pela exclusão das seguintes categorias: o desempregado (5,1%), o trabalhador não economicamente ativo (8,1%) e o informal (13,6%).

ser objeto de vinculação e a possibilidade de acesso a bases de dados com informações de renda contribuem para que o modelo de pagamento vinculado à renda adotado em no País possa ser efetivo em sua missão de reduzir o risco da inadimplência esperada do novo Fies e ser socialmente justo, à medida que respeita a capacidade de pagamento do financiado. Vale mencionar que o custo de operacionalização pelo empregador poderá ser minimizado pela possibilidade de informar o recolhimento do Fies na mesma plataforma (*eSocial*) em que informará o pagamento de tributos e obrigações acessórias, como a do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O aluno financiado poderá, voluntariamente, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas. Esta medida é endereçada principalmente ao aluno que trabalhe durante o período do curso e que deseje utilizar parte de sua renda disponível para abatimento do financiamento, como forma de diminuir a amortização após a conclusão do curso. As regras do *novo Fies* abrem espaço também para que as famílias possam utilizar recursos disponíveis, ainda que não originários do trabalho do aluno, com o mesmo propósito de adiantamento do pagamento da dívida contraída.

Cabe esclarecer que serão definidos pelo MEC, com base em manifestação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), as condições financeiras do financiamento, como o prazo máximo, o pagamento mínimo mensal e o percentual a ser aplicado à renda do egresso para definição da prestação.

Com relação à quitação do crédito estudantil, a experiência internacional tem lidado com a questão, no âmbito do mecanismo de vinculação à renda futura, de duas formas, segundo Lochner e Monge-Naranjo (2015): i) não estabelece prazo para pagamento; ou ii) fixa um prazo máximo, a partir do qual perdoa-se o pagamento do mutuário, como ocorre no Canadá, Estados Unidos, e Reino Unido, onde as dívidas decorrentes do crédito estudantil são perdoadas após 15, 20 e 30 anos, respectivamente.

As estimativas apontam que, para um percentual médio de 10% de vinculação à renda, o reembolso do financiamento ocorreria no prazo médio de 9,6 anos. Caso o pagamento seja o valor mínimo (e este seja igual à coparticipação) - situação de desemprego do egresso -, o reembolso do financiamento ocorreria no prazo de 12,6 anos para um curso médio²². Para as faixas de menor renda *per capita*, o prazo chegaria

²² Por curso médio, entende-se o valor médio da mensalidade praticada no Fies, dos contratos firmados nos últimos 12 meses observados.

a 32 anos, uma vez que estas pagarão um valor mínimo menor, compatível com a renda da família.

Para um curso representativo da média, na fase de utilização, o pagamento ficaria em torno de R\$ 250²³ em 2016 (24%²⁴ de uma mensalidade média de R\$ 1.028²⁵). Se o valor mínimo for igual à coparticipação, não haverá mudança brusca no pagamento para o aluno quando de sua formatura, no início da fase de amortização. No caso de o pagamento ser o percentual do salário inicial, tal valor também ficará próximo à coparticipação, ou seja, em torno de R\$ 300 (10%²⁶ de um salário inicial de um curso representativo da média dos cursos, em torno R\$ 3.017²⁷).

Esta suavização no fluxo de pagamentos, sem salto no valor previsto de pagamento entre uma fase e outra, é usual no mercado de crédito, como forma de diminuir a inadimplência esperada. Desta forma, todas as fases do financiamento respeitam a capacidade de pagamento do aluno ou de sua família, princípio básico que norteia a estruturação do Fies I.

Cabe mencionar também que será de responsabilidade do aluno o pagamento de parcela dos custos operacionais e de seguro de vida para cobertura do contrato. Atualmente, as despesas incorridas pelo agente financeiro são rateadas entre as IES e o governo. Na regra proposta, as IES continuarão a arcar com 2% sobre o valor dos encargos educacionais liberados e os alunos, em fase de utilização ou de amortização, arcarão com o restante dos custos operacionais e com o seguro de vida.

Segundo informações fornecidas pelo MEC, o valor dos custos operacionais (com agente financeiro e agente operador) não gerará encargo adicional ao aluno na fase de utilização, pois este deixará de pagar os juros trimestrais de R\$ 150 e passará a pagar montante não superior a este, mas agora destinado à cobertura do custo operacional. Assim, nos contratos firmados sob a égide do Fies I, o custo operacional do programa deixará de ser responsabilidade do governo. Além disso, para o estoque já contratado, também deverá haver um decréscimo nas despesas administrativas (remuneração do agente financeiro) nos próximos anos, devido às negociações em andamento.

²³ Este valor não considera os custos operacionais, contudo os mesmos serão constantes em ambas as fases.

²⁴ Percentual médio de coparticipação com a implementação do novo modelo.

²⁵ Valor obtido a partir da média de mensalidades de todos os cursos, a partir dos microdados da base do FNDE de 2015.

²⁶ Estima-se que o percentual médio associado ao pagamento vinculado à renda seja em torno de 10%.

²⁷ O salário do 1º emprego é uma média das profissões que exigem ensino superior completo, obtida a partir da RAIS de 2013 e deflacionada a preços de 2015.

ii) Novo Fundo Garantidor

A segunda medida estruturante do Fies I é a alteração da modelagem do risco, então concentrado na União e agora, no novo modelo, compartilhado de forma mais efetiva com as IES privadas. Estas passam a ser cotistas do novo fundo garantidor (FG-Fies), contribuindo com o fundo em proporção direta ao nível de inadimplência dos egressos de cada uma delas. Desse modo, o Fies receberá do aluno ou do fundo garantidor o retorno dos recursos dispendidos para viabilizar o financiamento, garantindo a sustentabilidade do programa e tornando possível o contínuo acesso de novos estudantes.

Ademais, como cada IES terá que arcar com o insucesso dos seus estudantes, ela terá mais compromisso com a boa formação e com a futura empregabilidade deles, pois um ensino de qualidade irá contribuir para a colocação do egresso no mercado de trabalho, com renda compatível com o pagamento do financiamento.

O desenho proposto desconcentra o risco da União, compartilhando-o com as IES, adequa a alavancagem do fundo ao nível de risco observado e institui mecanismos de incentivo e responsabilização para as IES, no sentido de induzi-las a serem mais criteriosas no processo de seleção dos alunos e mais comprometidas com a qualidade do ensino prestado pela instituição, com consequência direta sobre a empregabilidade do aluno.

A realocação do risco ocorre por meio da mudança na composição do fundo garantidor, que terá como cotistas as mantenedoras e a União. Esta, no entanto, terá participação limitada a R\$ 3 bilhões, por meio de integralização de cotas, conforme aprovado pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Avalia-se como fundamental o aporte da União a fim de viabilizar os primeiros anos de existência do fundo, com a colocação estimada de cerca de 100 mil alunos no Fies I nos primeiros anos do novo programa.

Vale mencionar que a quantidade de vagas oferecidas dependerá da *performance* das carteiras das IES e da gestão do FG-Fies, ou seja, se ambas se mostrarem exitosas viabilizarão maior montante de financiamento, propiciando maior acesso de alunos ao ensino superior por meio do Fies, no médio prazo. A participação intensiva e individualizada das IES torna também mais eficiente a gestão do risco, concentrando-o no agente mais apto a geri-lo, dada a sua capacidade de desenvolver mecanismos adequados para mitigá-lo.

A integralização de cotas pelas mantenedoras será operacionalizada quando a União deduzir o montante atribuível a cada uma delas do pagamento dos encargos educacionais a que individualmente tem direito, a exemplo do processo de operacionalização referente à Comissão de Concessão de Garantia (CCG) atualmente realizado.

Desta forma, pelo novo modelo, as mantenedoras serão cotistas do FG-Fies, assumindo, de forma gradual, participações no fundo proporcionais às *performances* de adimplência de suas carteiras no Fies, diferentemente do modelo atual em que a alavancagem está dimensionada para um risco fixo de 10%, muito aquém da inadimplência esperada e observada e sem qualquer individualização por IES.

O aporte²⁸ da mantenedora corresponderá, portanto, a um percentual dos encargos educacionais a receber, fixado da seguinte forma:

- a) 13% no primeiro ano da entrada da mantenedora no FG-Fies;
- b) do segundo ao quinto ano, quando a maioria das informações de sua carteira serão de estudantes na fase de utilização, o aporte poderá variar de 10% a 25%, em função da evasão dos alunos, do não pagamento da coparticipação ou do valor devido pelo financiado;
- c) após o quinto ano, quando já haverá informações sobre a amortização observada dos egressos, o aporte corresponderá à razão entre o valor apurado para pagamento da honra e o valor esperado do pagamento pelo financiado, da carteira da mantenedora. Esta razão, também, tem limite inferior de 10% no sexto e sétimo ano, por serem anos iniciais do período de amortização.

Haverá limite máximo de risco admissível por mantenedora, a partir do qual ela sofrerá advertências e serão estabelecidas condições para seu reenquadramento para níveis aceitáveis de inadimplência. A ultrapassagem deste limite por mais de dois ciclos²⁹ consecutivos de avaliação ensejará a exclusão da instituição do direito a novos financiamentos, permanecendo, contudo, a obrigação de integralização de cotas ao fundo relativa a seus alunos com financiamento do Fies que se encontrarem na fase de

²⁸ As políticas de descontos e subsídios adotadas pelas mantenedoras para os alunos sem financiamento ou com financiamento privado revelam que há espaço para um compromisso maior das IES. A Sociedade de Ensino Superior Mantenedora 3, por exemplo, subsidia integralmente a taxa de juros cobrada dos alunos que aderirem ao programa de financiamento privado PRAVALER. Segundo a *Ideal Invest*, gestora do programa, esta taxa pode situar-se na faixa de 30% a.a.

²⁹ O CG-Fies definirá o limite e o conceito de ciclo.

utilização, de forma a não haver prejuízo a estes estudantes e contribuir para a sustentabilidade do fundo.

Neste novo modelo, portanto, o risco de surgimento de passivos contingentes é compartilhado entre o setor público e o setor privado, realinhando os incentivos entre os agentes, na medida em que estimula as IES a serem mais seletivas na escolha dos estudantes, na provisão de maior qualidade dos cursos financiados pelo Fies e no aprimoramento dos mecanismos de empregabilidade destes alunos.

O risco para o setor público será a possibilidade de exclusão de alguma instituição de ensino superior do FG-Fies por falência, por exemplo. Porém, para estes casos, poderá ser utilizado o colchão constituído pelas disponibilidades do fundo, incluindo o aporte inicial da União. Além disso, o fundo será acompanhado permanentemente por meio de indicadores de *performance* pelo Comitê Gestor do Fies, que poderá adotar mecanismos visando seu reequilíbrio, como redução da oferta de novas vagas da limitação do acesso de alguma IES.

As regras de funcionamento do FG-Fies serão regulamentadas até o início de 2018. Contudo, já foram definidas questões mais estratégicas, que necessitavam de previsão legal para a devida harmonização do fundo com a nova política. Neste sentido, foi determinado que o estatuto do fundo contemplará as seguintes previsões: (i) a honra devida pelo fundo, associada à carteira de uma mantenedora, será debitada das cotas desta mantenedora; e (ii) as cotas integralizadas pela União só serão utilizadas se as cotas da mantenedora não forem suficientes para cobertura da honra dos financiamentos concedidos.

A fim de dar suporte institucional ao fundo, será criado o Conselho de Participação do FG-Fies, órgão colegiado com composição e competência estabelecidas pelo Poder Executivo e a quem caberá o exame prévio do estatuto como condição necessária para viabilizar a integralização de cotas pela União.

Cabe esclarecer, ainda, que todos os estudantes financiados terão cobertura do Fundo Garantidor, mas os estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* no intervalo acima de um salário mínimo e meio e até três salários mínimos terão garantia concomitante de fiador, como já acontece no desenho do Fies vigente até 2017.

iii) Governança

A terceira medida estruturante foi a criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio do Decreto s/n, de 19 de setembro de 2017, com as funções de planejamento,

controle, monitoramento e avaliação da política. Este comitê interministerial, coordenado pelo Ministério da Educação, possui o papel de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do programa.

Além do MEC, integram o comitê os seguintes órgãos do núcleo fiscal e educacional: FNDE, MF, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e Casa Civil.

O Comitê tem como competência definir a política de oferta de financiamento estudantil para o Fies – em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 –, os requisitos de concessão e as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fies e seus ajustes anuais, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo. Sua criação fortalece a governança do Fies ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, trazendo conhecimento e capacidade diversos e dando maior transparência à tomada de decisão.

O Plano Trienal previsto conterá as diretrizes do programa, com especificação do quantitativo anual de vagas ofertadas para os próximos três anos, considerando as metas do PNE, a sustentabilidade do programa e do FG-Fies, a margem disponível do patrimônio do fundo para a honra de garantias e o impacto fiscal no curto e no médio prazo.

Além disso, está previsto o estabelecimento de indicadores de desempenho, inclusive para atendimento às metas relativas à educação superior, contempladas no PNE 2014-2024, associadas à inadimplência e à estimativa de perda esperada pelo programa. Esses indicadores serão acompanhados periodicamente de forma a permitir que desequilíbrios sejam observados tempestivamente e que medidas corretivas sejam implementadas.

Para assessoramento aos trabalhos do comitê, foi criado Grupo Técnico, de caráter consultivo e permanente, além de uma Secretaria Executiva para o apoio técnico e administrativo. Ademais, o CG-Fies poderá convidar especialistas de outros órgãos e entidades públicas ou privadas para contribuir com o Grupo Técnico.

Dadas as medidas estruturantes no Fies I, com destaque para a nova forma de pagamento (vinculada à renda) e a instituição do novo fundo garantidor, o Comitê passa a ser de suma importância para o bom funcionamento do programa, na medida em que permite a identificação de possíveis gargalos em sua operação e a proposição de

alterações para assegurar a sustentabilidade fiscal e o cumprimento dos objetivos para os quais a política foi desenhada.

O CG-Fies estabelecerá a forma de tratamento a ser empregada no caso das IES com níveis de inadimplência acima dos prudenciais, regulando a aplicação das advertências e da exclusão da mantenedora do fundo garantidor e revisando o Plano Trienal de forma a adequar a oferta de vagas à solvência fiscal do fundo.

iv) Taxa de Juros

No Fies I, a taxa real de juros será zero. Esta alteração é uma importante medida paramétrica, a ser promovida em Resolução do CMN, com duplo objetivo: viabilizar uma taxa que respeite o orçamento do aluno de mais baixa renda e garantir que a taxa não caia abaixo do nível de inflação, de forma a contribuir para a previsibilidade orçamentária e sustentabilidade fiscal do programa.

v) Encargos Educacionais: desconto efetivo e valor total do curso definido a priori

Além das três medidas estruturantes e da medida paramétrica acima elencadas, cabe observar que, no Fies I, o encargo educacional do aluno financiado deverá contemplar todos os descontos aplicados pela IES, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios, inclusive descontos concedidos por pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

Ao proibir tratamento diferenciado entre os alunos financiados e os não financiados, espera-se corrigir o problema atual de subsídio cruzado entre essas duas categorias e reduzir o valor do encargo educacional do aluno Fies com impacto positivo sobre o nível de adimplência, resultando em redução das despesas com financiamento e na maior oferta de vagas do programa.

Ademais, no momento da contratação, já terá sido estabelecido o valor total do curso e a forma de reajuste das mensalidades. Assim, o aluno já saberá qual será a dívida a ser assumida ao longo do curso e as IES não poderão aumentar arbitrariamente as mensalidades no decorrer do curso, sobrecarregando o custo do financiamento para os estudantes. A forma de reajuste será baseada no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) -, o próprio índice ou seu múltiplo à critério de cada IES.

A definição e a divulgação do valor total do curso previamente à contratação do financiamento permitirá que o estudante possa comparar os custos de cursos entre

diversas IES, não somente no primeiro semestre, como em todo o período letivo. Assim, esta regra também proporcionará maior concorrências entre as IES, beneficiando o aluno.

V.2 Fies II e III

A segunda e a terceira modalidade de financiamento (Fies II e Fies III) abrangem famílias com até cinco salários mínimos *per capita*, não terão fundo garantidor e serão ofertadas por instituições financeiras, que terão acesso a recursos públicos e poderão incluir, dentre seus critérios de seleção, a oferta de garantias ao financiamento. Desta forma, haverá uma zona de sombreamento, permitindo que o aluno com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos que necessite de crédito e não consiga obter o crédito estudantil no Fies I recorra ao Fies II ou ao Fies III, dependendo da região onde more.

Estas modalidades ampliarão ainda mais o acesso ao crédito estudantil, pois as instituições financeiras que aderirem a elas contarão com acesso a recursos públicos e poderão oferecer crédito a menor custo para os estudantes, beneficiando fatia adicional do mercado.

Os recursos públicos disponibilizados para viabilizar as operações destes tipos de financiamento serão: i) para o Fies II, também conhecido como Fies Regional, haverá *funding* dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO); e ii) para o Fies III, também conhecido como Fies Desenvolvimento, poderão ser utilizados recursos do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e, do BNDES. Este último de forma a atender, também, regiões não beneficiadas pelos fundos regionais. Portanto, essas novas fontes de recursos contribuirão para impulsionar o Fies, aumentando as opções de financiamento para o crédito estudantil no setor privado.

Nas modalidades II e III, a exemplo da modalidade I, também são passíveis de financiamento até 100% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas instituições de ensino, podendo, ainda, em casos excepcionais determinados pelo Comitê Gestor do Fies – CG-Fies, haver complementação do financiamento dado pelo

Fies I. A ideia é que para cursos de alto valor, como medicina, esta complementaridade seja permitida³⁰.

O aluno interessado, que for elegível ao Fies II ou ao Fies III, poderá escolher, dentre os bancos habilitados, aquele de sua preferência, criando-se, assim, maior concorrência entre as Instituições Financeiras (IFs). Estas terão acesso à relação dos estudantes elegíveis ao financiamento e implementarão suas próprias análises de risco de crédito e os mecanismos de garantia para mitigá-lo.

As IFs deverão pagar às IES os encargos educacionais financiados, na forma e no prazo acordados entre elas. Além disso, retornarão aos Fundos de Desenvolvimento, aos Fundos Constitucionais de Financiamento e ao BNDES, os recursos recebidos, devidamente corrigidos por seus respectivos custos, independentemente do recebimento pelas IFs dos valores correspondentes devidos pelos alunos relativos aos financiamentos concedidos.

Desse modo, o risco das operações será de inteira responsabilidade das IFs que concederão os empréstimos, não havendo a possibilidade de utilização dos fundos garantidores (FGEDUC e FG-Fies). Para lidar com este risco, as Instituições Financeiras poderão requerer garantias dos alunos, por meio de fianças ou outras modalidades aplicáveis.

As condições do financiamento, tais como prazo e custo do *funding*, serão definidas em regulamentação posterior, podendo ser aplicado *spread* sobre tais custos. O CMN estabelecerá os critérios e as condições gerais do financiamento, respeitando, no caso dos Fundos de Desenvolvimento e dos Constitucionais de Financiamento, a

³⁰ Isto seria uma exceção, tendo em vista que existem diversos motivos para que a coparticipação do Fies I não seja financiada pelo Fies II, pois o pagamento da coparticipação pelo aluno permite que: a) o aluno tenha clareza que contraiu um financiamento, e crie o hábito de pagamento de um valor mensal similar, na média, ao que pagará após a conclusão do curso; b) o Fies tenha informações sobre o perfil do financiado como devedor, a qual será utilizada como mecanismo para o não aditamento dos contratos inadimplidos e, em conjunto com a taxa de evasão, para definir o percentual de aporte que a mantenedora deve fazer ao FG-Fies do segundo ao quinto ano a partir de sua entrada nesse fundo garantidor; c) o aluno tenha sensibilidade ao preço da mensalidade, pois o valor da coparticipação variará conforme o custo da mensalidade, o que ensejará que o mesmo busque um curso mais barato *vis-a-vis* sua qualidade, melhorando o ambiente concorrencial entre as IES; d) seja aumentado o número de financiados pelo programa, uma vez que o Fies II não financiaria o mesmo estudante do Fies I; e) o saldo devedor após a conclusão do curso seja menor, o que contribui para reduzir a inadimplência segundo o observado no mercado de crédito doméstico e internacional. Esta observação tende a ser ainda mais importante no modelo proposto em que, na média, o valor pago durante o curso será similar ao valor a ser pago após seu término; f) o pagamento da amortização do Fies I concorreria com o do Fies II, o que tenderia a elevar a inadimplência do Fies I.

legislação específica de cada fundo. O valor cobrado dos estudantes deverá ser suficiente para fazer face às despesas administrativas e ao risco a ser assumido pelas instituições financeiras.

Espera-se que o *funding* mais barato disponibilizado para a política reflita-se em redução da taxa de juros comparativamente às taxas atualmente cobradas nos financiamentos oferecidos pelo mercado privado de crédito estudantil, melhorando as condições do crédito oferecido ao aluno.

Pelo fato de ter *funding* público, estas modalidades de financiamento serão reguladas pelo governo, de acordo com regras fixadas pelo Ministério da Educação, após manifestação do CG-Fies. O governo poderá estabelecer, portanto, outros critérios de elegibilidade ao programa, como mérito e prioridades para determinados cursos de graduação e regiões atendidas. Contudo, respeitadas a regulamentação estabelecida e as diretrizes fixadas pelo MEC, a instituição financeira deverá ter plena liberdade de selecionar o aluno a quem concederá o financiamento.

É provável que, a exemplo do que ocorre em financiamentos privados existentes no mercado, as IFs, a critério delas, firmem parcerias com as IES para compartilhamento do risco, de forma a permitir ampliação das vagas oferecidas ou redução do custo para o aluno. Algumas mantenedoras, por exemplo, já subsidiam o valor integral da taxa de juros aplicada sobre as parcelas do contrato do financiamento firmado com a IF.

Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o financiamento ou de inidoneidade cadastral após a assinatura do contrato, poderá o agente financeiro suspender o financiamento até a comprovação da restauração da adimplência ou da idoneidade, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato.

É importante que as condições financeiras estejam claramente estabelecidas por ocasião da contratação do financiamento, de forma a tornar o processo mais transparente e dotar o aluno de informações que lhe permitam comparar o custo do curso entre as opções disponíveis, melhorando o ambiente concorrencial no setor. Neste sentido, assim como no Fies I, além do valor total do curso a ser financiado e do valor da mensalidade, o contrato deverá conter o índice de reajuste a ser aplicado durante o período de utilização.

Como no Fies I, o encargo educacional do aluno financiado nas modalidades II e III considerará todos os descontos aplicados pela IES, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios, inclusive descontos concedidos por pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

As Instituições Financeiras que aderirem às modalidades II e III ficarão sujeitas a diversas responsabilidades, dentre elas destaca-se a de apresentar relatórios e informações periódicas e as julgadas necessárias pelo MEC e pelo CG-FIES.

VI. Considerações Finais

Em uma análise histórica da execução do programa, nota-se que as matrículas do Fies passaram de aproximadamente 5% do total das matrículas na rede privada em 2009, para 39%, em 2015. Esse forte aumento ocorrido a partir de 2010 foi incentivado, pelas mudanças ocorridas no Fies, que passou a dispor de condições financeiras mais benéficas para o estudante.

O programa tem se mostrado socialmente inclusivo, como demonstra a maior destinação de recursos para estudantes menos favorecidos, como os de menor renda familiar, os negros ou pardos, os que cursaram o ensino médio na rede pública e os das regiões Nordeste e Norte. No entanto, o crescimento recente foi realizado em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos corrente e futura, sem governança e alocando quase todo o risco do financiamento no setor público.

Nesse sentido, em linha com a experiência internacional, o Governo Federal, reconhecendo a necessidade de um programa de financiamento estudantil de graduação para corrigir falhas do mercado de crédito privado e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior, reestruturou o Fies – consubstanciada na Lei nº 13.530/2017 e na instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) – objetivando aprimorar a política pública de crédito educativo brasileiro, ao mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do programa diagnosticada.

Com essa reestruturação, espera-se redução do alto custo para o Tesouro Nacional, que, em última análise, é do contribuinte, garantindo maior segurança econômica e, como consequência, o acesso contínuo e consistente de novos estudantes ao programa.

As medidas constantes dessa reformulação do Fies irão: diminuir a concentração do risco na União; realinhar os incentivos entre os agentes - Governo, IES e estudantes; reduzir a inadimplência; tornar mais previsível o subsídio implícito e aprimorar a governança do programa.

Cabe lembrar que algumas regras ainda estão em processo de definição pelo Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), como: valor do pagamento mínimo e percentual vinculado à renda, prazo máximo para pagamento, fórmula de cálculo da inadimplência

e aporte necessário das Instituições de Ensino Superior (IES). Assim, ressalta-se que a boa parametrização destas regras será também relevante para garantir a sustentabilidade do modelo proposto.

Ademais, haverá a necessidade de avaliações *ex post* a partir da maturação das medidas adotadas com a reestruturação recente do programa, viabilizadas por meio da Lei nº 13.530/2017 e das regulamentações a serem estabelecidas pelo CG-Fies. Em relação a este aspecto, será importante avaliar os efeitos pós-reestruturação para todos os atores envolvidos – estudantes, IES, governo e demais agentes. Também será necessária a reavaliação da sustentabilidade do FG-Fies e do programa, a ser realizada periodicamente por ocasião da elaboração do Plano Trienal a ser elaborado no âmbito do CG-Fies.

Dado o exposto, o Novo Fies viabiliza o incentivo ao crédito estudantil e, com a maior disponibilidade de *funding* público para todas as modalidades ofertadas, poderá levar a um aumento da oferta de vagas de graduação aos brasileiros, de forma fiscalmente sustentável, reduzindo a inadimplência e aprimorando a governança do Fies.

VII. Referências

CHAPMAN, B. "Income contingent loans in higher education financing", IZA World of Labor, 2015

CORBUCCI, P.R. "Avanços, Limites e Desafios das Políticas do MEC para a Educação Superior na Década de 1990: Ensino de Graduação". Texto para Discussão nº 869 do IPEA, de março de 2002.

DE MELLO, J. M. P.; DUARTE, I. F. "The Effect of the Availability of Student Credit on Tuitions: Testing the Bennett Hypothesis using Evidence from a Large-Scale Student Loan Program in Brazil", Dissertação de Mestrado, PUC-Rio, 2016.

FERREIRA, P.; VELOSO, F. "O Desenvolvimento Econômico Brasileiro no PósGuerra", In: VELOSO, F.; FERREIRA, P.; GIAMBIAGI, F.; PESSÔA, S. (Orgs.). Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, p. 129-165, 2013.

LOCHNER, L.; MONGE-NARANJO, A. "Student Loans and Repayment: Theory, Evidence and Policy". National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* No. 20849. Cambridge, 2015.

NASCIMENTO, P. A. M. M. "Time-based repayment loans or income contingent loans for higher education student financing in Brazil?", Mimeo, 2017.

ROCHA, W. M. "Análise de impacto do Fies sobre a renda do trabalhador formal". 49 fls. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Economia. Distrito Federal, 2016.