



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Fundo de Financiamento Estudantil - FIES

Ciclo 2019

Sumário Executivo

1. O Fundo de Financiamento Estudantil – Fies foi instituído pela Lei nº 10.260/2001 como um programa destinado ao financiamento de estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
 2. O programa teve diversas mudanças em seu desenho ao longo dos anos, apresentando forte expansão no período de 2010 a 2014. Entretanto, a expansão da oferta de vagas, a diminuição de entraves ao crédito estudantil, a concentração de riscos na União e o elevado nível de inadimplência, até então subestimada, aumentaram bastante o custo total do programa e colocaram em xeque sua sustentabilidade fiscal.
 3. Com o intuito de limitar os impactos fiscais do programa no longo prazo, foi editada a MP nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017, que promoveu o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão, dando origem ao Novo Fies.
 4. O Novo Fies objetivou garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente; compartilhar o risco com os demais atores; realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes; tornar mais previsível o subsídio implícito; e aprimorar a governança do programa.
 5. A Avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
 - (i) O Fies é efetivo em ampliar o acesso e a conclusão do ensino superior?
 - (ii) São encontradas dificuldades no cronograma de inscrição e acesso ao programa?
 - (iii) O programa é bem focalizado, ou seja, o crédito estudantil se destina principalmente aos estudantes que enfrentam restrição de crédito?
 - (iv) Quais as características e medidas de combate da inadimplência no Fies após o redesenho do programa, instituído pela Lei nº 13.530/2017?
 - (v) Como se dá a relação entre empregabilidade, escolha do curso e inadimplência dos beneficiários do Fies?
 - (vi) As instituições de ensino têm cumprido a legislação do programa, estendendo aos beneficiários do Fies os descontos ofertados aos demais alunos?
 6. Entre os achados, destacam-se:
 - (i) Durante a fase de expansão do programa observou-se um forte efeito de *crowding out*, ou seja, o número total de matrículas cresceu em ritmo bastante inferior ao do número de beneficiários do Fies. Em média, no período 2014-2018, cada matrícula Fies adicional foi acompanhada de um aumento de 0,52 no total de matrículas, ou seja, aparentemente eram necessários 2 novos financiamentos do Fies para aumentar em uma unidade o total de matrículas no ensino superior. Com relação ao percentual de beneficiários que efetivamente chegam a se formar, observou-se que não é possível calcular esse indicador apenas com base em dados públicos.
 - (ii) O cronograma das políticas de acesso ao ES é um elemento que possui criticidade, dado que as inscrições no Fies são a última etapa do processo seletivo que contempla também as inscrições no SiSU e no Prouni. Em 2020, por exemplo, o complemento da inscrição ocorre até o início de março e a lista de espera segue até o fim desse mês (quando as aulas já podem ter iniciado na maior parte das instituições), ocasionando um período sem a devida cobertura contratual, a ser posteriormente mitigado.
 - (iii) Em seu período inicial, no qual era exigido fiador para a concessão do crédito, o programa era pouco focalizado, sendo o Prouni bastante superior nesse quesito. Com a criação do FGEDUC e o fim da exigência de fiador para indivíduos com renda familiar per capita inferior a 1,5 salários mínimos, ocorreu uma substancial melhora da focalização do programa.
 - (iv) Antes da Lei nº 13.530/2017, os valores devidos pelos beneficiários a título de coparticipação eram pagos diretamente às IES, dificultando a identificação dos alunos inadimplentes. Com as alterações introduzidas
-

pela Lei, tais parcelas agora são pagas diretamente ao agente financeiro (Caixa), ao passo que foi vedado o aditamento de contratos inadimplentes com relação à coparticipação, melhorando o perfil de risco da carteira. No primeiro ano de implementação, observou-se uma redução na taxa de inadimplência (90 dias): a inadimplência da coparticipação, seguro e custos operacionais dos ingressantes no programa em 2018 (Novo Fies) foi de 4,86%, enquanto a inadimplência da trimestralidade observada para os ingressantes em 2017 (antes da reforma) havia sido de 7,16%.

- (v) Observou-se que os beneficiários do Fies apresentam elevada participação no mercado de trabalho formal. Dentre os cerca de 1 milhão de beneficiários que se encontravam em fase de amortização em jan/2019, 61,5% possuíam algum vínculo de emprego formal em 2018, ao passo que 83,0% tiveram vínculo formal em algum momento no período 2010-2018. Dentre os contratos em amortização que possuíam vínculo formal em 2018, 22% trabalharam na administração pública. A taxa de participação no mercado formal é elevada mesmo durante o período de utilização (49,0%). Em 2018, os contratos em amortização com renda formal apresentaram renda média de R\$ 2.909,76 mensais e percentual médio de comprometimento da renda estimado em 12,1%. Do subgrupo de 389 mil contratos na fase de amortização que estavam inadimplentes há mais de 360 dias (posição de jan/2019), 56,9% possuíam emprego formal em 2018, com renda média de R\$ 2.356,56 e percentual de comprometimento médio estimado em 13,7%.
 - (vi) Relatório da CGU indica fortes indícios de sobrepreço por parte de algumas instituições de ensino. Além disso, há exemplos na mídia de que descontos são ofertados sem requisitos aos estudantes, vedado o seu aproveitamento a beneficiários do Fies.
7. A avaliação conclui que, como esperado, os beneficiários inadimplentes apresentam situações piores em termos de empregabilidade e renda, relativamente aos adimplentes. Entretanto, observou-se que uma parcela relevante dos contratos inadimplentes aparentemente teria condições de arcar com as prestações do programa, principalmente tendo em vista que parte substancial dos mesmos possui dívidas de valor relativamente baixo. A título de exemplo, cerca de 30% do saldo inadimplente há mais de 360 dias se refere a dívidas de até R\$ 20 mil. Outra evidência nesse sentido é o fato de que, em janeiro/2019, 36,3% dos contratos que possuíam vínculo formal com entidades empresariais estavam inadimplentes há mais de 360 dias, percentual este não muito inferior ao percentual verificado para os indivíduos que não possuíam vínculo formal (41,2%). Dessa forma, entende-se que os processos de recuperação de créditos inadimplentes devem ser reforçados e priorizados, mas deve-se atuar também na prevenção da inadimplência, notadamente por meio da efetiva implementação da retenção na folha das amortizações do Fies.
 8. Observou-se também que o processo seletivo do Fies não deve ser considerado isoladamente, mas sim visto como a última etapa de um processo que contempla também a realização do ENEM e as inscrições no SiSU e no Prouni, nesta sequência. Dessa forma, o cronograma dessas etapas é um elemento crítico, pois atrasos em fases anteriores, como o ENEM, por exemplo, podem afetar negativamente as inscrições do Fies. Entretanto, mesmo em situações normais, o prazo para a seleção do Fies é exíguo, devido ao tempo tomado pela realização do SiSU e Prouni. Nesse sentido, propõe-se que seja planejada uma unificação desses processos seletivos.
 9. Ressalta-se que parte significativa dos problemas apontados em estudos sobre o Fies¹ foram, em princípio, endereçados na reforma promovida por meio da Lei nº 13.530/2017. Dado o pequeno lapso temporal desde a sua implementação, não foi possível, em geral, a avaliação específica do impacto de alterações por ela introduzidas. No entanto, entende-se que essas alterações fortaleceram a sustentabilidade do programa, dados os mecanismos de controle já implementados e ainda em implementação. Nesse sentido, as recomendações aqui propostas se concentram principalmente em pontos baseados nas análises adicionais constantes da presente avaliação e em pontos que, embora já apontados anteriormente, entende-se que devam ser reforçados.

¹ A exemplo do estudo Diagnostico Fies, elaborado pelo Ministério da Fazenda (http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf).

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	São encontradas dificuldades no cronograma de inscrição e acesso ao programa?	<ul style="list-style-type: none"> O cronograma das políticas de acesso ao ES é um elemento que possui criticidade, dado que as inscrições no Fies são a última etapa do processo seletivo que contempla também as inscrições no SISU e no Prouni. <p>Em 2020, por exemplo, o complemento da inscrição ocorre até o início de março e a lista de espera segue até o fim desse mês (quando as aulas já podem ter iniciado na maior parte das instituições), ocasionando um período sem a devida cobertura contratual, a ser posteriormente mitigado, ainda que nenhum outro problema nos processos de seleção antecedentes venha a ocorrer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Deve haver maior coordenação entre os cronogramas das diversas políticas de acesso ao ensino superior (SISU, Prouni e Fies). 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de um sistema unificado de acesso ao ensino superior, contemplando todas as políticas públicas de acesso e suas respectivas regras.
2	Quais as características e medidas de combate da inadimplência no Fies após o redesenho do programa, instituído pela Lei nº 13.530/2017?	<ul style="list-style-type: none"> A coparticipação, que era paga diretamente às IES – dificultando a identificação dos alunos inadimplentes –, passou a ser paga ao agente financeiro (Caixa). Houve redução na taxa de inadimplência (90 dias) no ano inicial do curso: a inadimplência da coparticipação, seguro e custos operacionais dos estudantes ingressantes no programa em 2018 (Novo Fies) foi inferior à da trimestralidade observada para estudantes ingressantes em 2017 (4,86% e 7,16%, respectivamente). A taxa de inadimplência superior a 90 dias é de 41,7% na fase de amortização e de 23,7% para os contratos em todas as fases, apresentando crescimento contínuo (posição janeiro/2019) A inadimplência é inversamente relacionada ao valor da dívida, sendo mais elevada para os contratos com menor saldo devedor. <p>83,0% dos beneficiários do Fies que estavam em fase de amortização em janeiro/2019 tiveram vínculo formal de trabalho em algum momento no período 2010-2018.</p>	<ul style="list-style-type: none"> O maior controle da inadimplência com a coparticipação deve melhorar o perfil de risco da carteira, o que deverá contribuir para a redução da inadimplência observada na fase de amortização do Novo Fies. Considerando a elevada participação dos alunos Fies no mercado de trabalho formal, a consignação à renda deve resultar em uma grande redução na inadimplência do Novo Fies. A redução da inadimplência, por meio da consignação à renda, também poderia ocorrer para os alunos que contrataram o Fies até 2017 utilizando-se da migração prevista na Lei 13.530/2017. <p>A redução da taxa de inadimplência é crucial para aumentar a sustentabilidade fiscal e a ofertas de vagas do programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Priorizar a implementação de medidas de recuperação dos créditos inadimplentes.