

ANEXO: PRODUTO TÉCNICO

Este produto técnico é parte integrante da dissertação de Mestrado intitulada “Análise da evolução da focalização do financiamento estudantil no Brasil no período de 2010 a 2020” submetida ao Mestrado Profissional da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

PROPOSTA DE REDUÇÃO DO VALOR DA RENDA PER CAPITA FAMILIAR PARA INGRESSO NO FIES.

Resumo

Esta nota técnica apresenta uma proposta de redução do valor da renda per capita familiar para ingresso no programa. Desde 1999, o Fies já financiou mais de 3,45 milhões de estudantes no ensino superior. Entre as políticas educacionais de acesso ao ensino superior, o financiamento estudantil tem importante papel de indução no incremento das vagas ociosas no setor privado. No entanto, desde as mudanças ocorridas a partir de 2016, em especial relativas ao teto de ingresso de até três salários mínimos por pessoa, o programa vem perdendo, em grande medida, seu aspecto social em atender as camadas da população mais vulnerável. Nesse sentido, esta proposta busca dar o pontapé inicial no sentido de priorizar o acesso ao ensino superior aos estudantes que realmente não teriam condições de fazê-lo sem o auxílio do Fies.

Palavras-chave: Fies, renda per capita, política pública educacional.

Introdução

Preliminarmente, faremos um breve resumo acerca do programa de financiamento e a renda para ingresso. Em 1999, foi criado então o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente denominado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), pela edição da Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 24 de junho de 1999, que após 2 anos de sucessivas reedições (ao todo 27 reedições) foi convertido na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 1999).

A partir da Lei de criação, a Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999, do MEC, estabeleceu que, para participarem do Fies, os candidatos seriam selecionados prioritariamente de acordo com três critérios: menor renda, se tinha residência alugada ou financiada ou tinha despesas com doenças crônicas, ou seja, a prioridade seria para quem tivesse menor renda, mas, para isso, a parcela da mensalidade não financiada não deveria comprometer mais de 60% da renda familiar per capita (BRASIL-MEC, 1999).

Posteriormente, quase uma década depois, o objetivo expresso na Lei nº 10.260/2001 foi redefinido e passou a ser financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação de acordo com regulamentação própria (BRASIL, 2001).

Assim, para ingressar no programa e utilizar o Fies, entre 2010 até 2014, os critérios eram basicamente estar matriculado em curso de graduação com avaliação positiva, ter feito o ENEM do ano anterior e possuir renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2010).

Já entre 2015 e 2017, o Financiamento Estudantil passou por ajustes com vista ao aprimoramento da focalização e à sustentabilidade financeira, através da restrição do público-alvo a alunos com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos, igualando o critério de renda a de outras políticas educacionais como o PROUNI (BRASIL-MEC, 2016).

A partir de 2018, o novo Fies foi instituído pela Lei nº 13.530/2017, porém não houve alteração nas regras de ingresso no programa sendo, por isso, mantido a limitação de renda familiar mensal per capita de até três salário-mínimo (BRASIL-MEC, 2018).

Nesse contexto, essa proposta tem o objetivo de demonstrar que a regra atual de limitação de renda de até três salários mínimos não privilegia os estudantes que realmente precisam do programa para acesso ao ensino superior por abranger a maioria da população brasileira.

Materiais e métodos

A metodologia para a elaboração desta nota técnica foi amparada na análise descritiva de informações contidas em documentos já publicados tais como artigos, documentos normativos legais e infralegais e relatórios.

A metodologia usa a abordagem quantitativa em que compara as informações acadêmicas dos estudantes financiados registrados em nosso Sistema Informatizado do Fies no Ministério da Educação e as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia bem como o histórico de dados financeiros do Fies fornecidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil.

Nesse sentido, utilizou-se das técnicas estatísticas descritivas tais como média, percentual entre outros para quantificação da coleta de dados.

Inicialmente, foi feito o cruzamento dos CPFs de financiados pelo Fies durante os anos de 2010 a 2020 com os CPFs registrados no banco de dados da RAIS no mesmo período correspondente.

Após esse cruzamento realizou-se o batimento dos CPFs dos membros do grupo familiar desses estudantes encontrados para a aferição da renda familiar. Note que nessa metodologia necessariamente todos os financiados pelo Fies apresentaram algum trabalho formal no ano de ingresso do programa.

Posteriormente, definimos a renda bruta RAIS somando a renda média recebida pelo estudante no ano de referência da RAIS com a renda média recebida por cada membro do grupo

familiar, dentre aqueles membros do grupo familiar cadastrado pelo estudante no SisFIES no mesmo ano de referência.

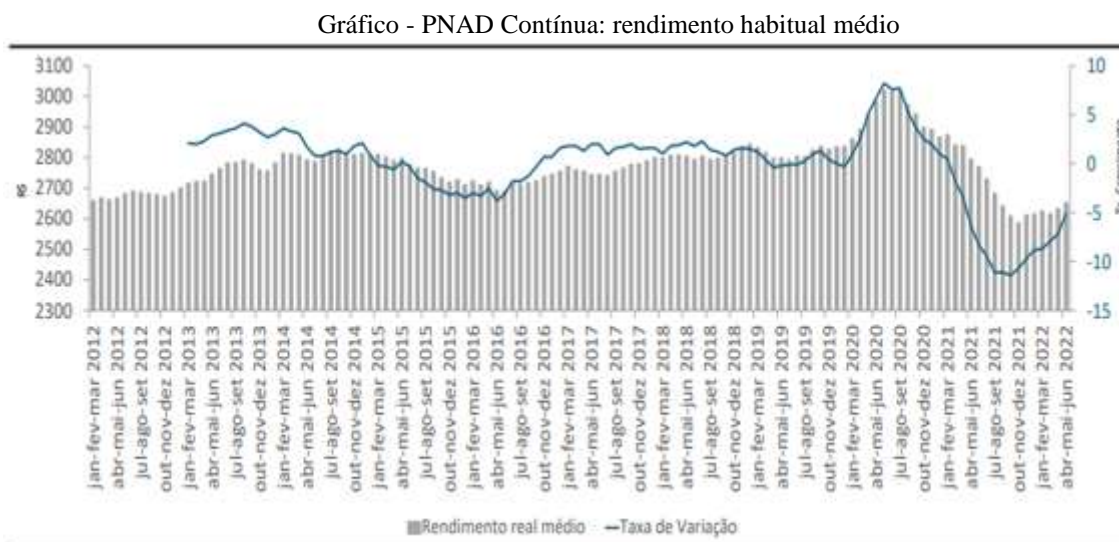
No que tange a renda média per capita batida pela RAIS, o cálculo foi obtido dividindo-se renda bruta encontrada na RAIS pela quantidade de membros do grupo familiar declarado no SisFIES. Assim, o resultado é a nossa média per capita pela RAIS. Também foram excluídos os valores menores que um salário mínimo em cada época da análise dos dados da RAIS.

Resultados e discussões

Inicialmente, a partir de em 2010, o valor da renda bruta familiar para se inscrever no programa era de até vinte salários mínimos brutos.

No entanto, a partir do segundo semestre de 2015, Ministério da Educação foi editando normativos regulamentando os critérios de renda, que estabeleceu a renda per capita de até 2,5 três salários mínimos (BRASIL-MEC, 2015b) e posteriormente alterando o valor para até 3 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2016).

Apesar de a renda per capita ter sido fixada em até 3 salários mínimos para ingresso no programa, dados atuais da PNAD continua apontam que a renda média habitual real no quarto trimestre de 2022 foi de R\$ 2.808⁹. Em que pese a recuperação da renda no ano de 2022, o relatório concluiu que os rendimentos médios ainda estão 1% abaixo dos observados, em 2019, antes da pandemia.



FONTE: PNAD Continua (IBGE)

Nesse contexto, o programa acaba incluído todo a média salarial do País principalmente se consideramos que, em 2022, a renda per capita máxima para ingresso no Fies

⁹ Para mais informações: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/rendimentos-do-trabalho/#:~:text=A%20renda%20m%C3%A9dia%20habitual%20real,os%20n%C3%ADveis%20registrados%20em%202017>. Acesso em 24 de mar. 2023

foi de R\$ 3.636,00 (três salários mínimos) por pessoa do grupo familiar, não sendo prudente usar exclusivamente a renda per capita como o principal critério de segmentação dos estudantes ao programa.

Aqui vale apontar que a igualdade formal da legislação nem sempre é justa. Devemos sempre buscar a igualdade material, ou seja, tratar os mais vulneráveis respeitando suas desigualdades principalmente em relação a falta de oportunidade de acesso à educação superior.

Daí a necessidade e equilibrar essa relação com critérios que visem a inclusão dos menos favorecidos e com dificuldades de acesso ao ensino superior.

Outro ponto relacionado a desigualdade foi o redirecionamento de situações que constavam como proibitivo para participação do processo seletivo do Fies, a exemplo de o candidato que já possuísse uma graduação, passando a constar como critério classificatório ou não prioritário para ingresso no programa, afastando as alegações de ferimento aos princípios constitucionais da educação e da isonomia (BRASIL-MEC, 2016).

As condições de financiamento foram um importante indutor do programa de financiamento. Caso as condições sejam desfavoráveis ao tomador do crédito isso acaba limitando o acesso ao programa, conforme ocorreu, por exemplo, no período de 1999 até 2009, em que o Fies enfrentou diversos problemas em razão dos prazos curtos de pagamento e da alta taxa de juros cobrada dos estudantes. Isso acabou por desmotivar os estudantes, principalmente os menos favorecidos, a buscar esse tipo de financiamento como forma de acesso ao ensino superior.

De modo adverso, entre 2010 até 1/2015, as condições de financiamento acabaram tornando o programa muito atrativo. Nesse sentido, o estabelecimento da taxa de juros em 3,4% ao ano para todos os cursos, carência de dezoito meses após a utilização do financiamento e o prazo de pagamento do saldo devedor equivalentes a até três vezes o tempo de duração do curso acrescidos de doze meses.

Dados essas condições de financiamento, principalmente a baixa taxa de juros cobrada, de acordo com o boletim de avaliação de políticas públicas (BRASIL – STN – 2015), incentivava as pessoas que tinham condições de pagar a mensalidade no ensino superior a buscar o financiamento estudantil, ocasionando o chamado efeito crowding-out (efeito deslocamento) sobre os agentes privados:

Se o mesmo indivíduo tivesse condições de pagar a mensalidade, mas preferisse pegar o empréstimo do Fies e depositar o valor numa aplicação com rendimento próximo à taxa SELIC (por exemplo, 10% a.a.), ele estaria numa posição bem confortável: no início do período de amortização, o montante aplicado no investimento estaria em R\$ 56.617,06, valor tão alto que permitiria sacar o valor da prestação do Fies todos os meses e, ainda assim, o valor investido continuaria crescendo. (BRASIL – STN – 2015)

Outro ponto que mostra bem esse efeito é a grande quantidade de contratos e a taxa de crescimento desses contratos financiados em relação ao número de matrículas no período entre 2010 e 2014.

Por exemplo, verificou-se que, no ano de 2012, a taxa de crescimento de contratos alcançou 144% em relação ao ano anterior, taxa bem superior a taxa de crescimento de matrícula que foi de 1,37% no mesmo período.

Tabela 1 - Variação Percentual de Contratos financiados e Matrículas em cursos de Graduação Presencial

Ano	Contratos	Variação percentual de contratos em relação ao ano anterior	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais em instituição privadas	Variação percentual de matrículas em relação ao ano anterior
1999	67.524	-	1.537.923	-
2000	35.230	-47,83%	1.807.219	17,51%
2001	49.836	41,46%	2.091.529	15,73%
2002	66.348	33,13%	2.428.258	16,10%
2003	50.039	-24,58%	2.750.652	13,28%
2004	43.181	-13,71%	2.985.405	8,53%
2005	78.956	82,85%	3.260.967	9,23%
2006	58.806	-25,52%	3.467.342	6,33%
2007	49.083	-16,53%	3.639.413	4,96%
2008	33.146	-32,47%	3.806.091	4,58%
2009	32.594	-1,67%	3.764.728	-1,09%
2010	76.020	133,23%	3.987.424	5,92%
2011	154.288	102,96%	4.151.371	4,11%
2012	377.801	144,87%	4.208.086	1,37%
2013	559.761	48,16%	4.374.431	3,95%
2014	732.593	30,88%	4.664.542	6,63%
2015	287.545	-60,75%	4.809.793	3,11%
2016	203.513	-29,22%	4.686.806	-2,56%
2017	175.967	-13,54%	4.649.897	-0,79%
2018	82.795	-52,95%	4.489.690	-3,45%
2019	85.107	2,79%	4.231.071	-5,76%
2020	53.926	-36,64%	3.775.571	-10,77%

FONTE: censo da educação superior - INEP, CAIXA e FNDE.

Assim, durante os anos 2010 a 2014, principalmente, muitos contratos formalizados pelo Fies estavam sendo concluídos por estudantes que já estavam matriculados no ensino superior causando o indesejado efeito crowding-out de estudantes que poderiam pagar os estudos (BRASIL-TCU, 2016).

Assim, podemos dizer que tanto condições de financiamento muito favorável acabam por incentivar estudantes com maiores rendas a busca algum ganho econômico na utilização do Fies quanto condições rígidas ou próximas de mercado que vigoram até 2009 sequer chegam aos mais pobres, tornando a política pública de financiamento distante do público alvo e, por consequência, diminuindo a focalização do programa.

Em razão desses desajustes nas condições de acesso ao crédito estudantil ao longo dos anos, o programa sofreu o primeiro realimento das condições de financiamento no sentido de

fortalecer a sustentabilidade do programa e reduzir o subsídio financeiro por parte do governo ao programa.

As propostas iniciais oferecidas pelo STN ainda em 2015 foram acatadas pelo MEC o qual estabeleceu o realinhamento das condições de financiamento, um modelo de coparticipação o qual estabelecia “uma alíquota fixa de comprometimento de renda per capita da família” e a adoção de uma maior previsibilidade de oferta de vagas (BRASIL-STN, 2015). As mudanças podem ser resumidas no quadro abaixo:

Quadro - Condições de financiamento (1/2015 a 2017)

CONDIÇÕES E CRITÉRIOS	SITUAÇÃO ATUAL	HISTÓRICO	PROPOSTA
Taxa de juros	3,4% a.a.	Até 10/2006: 9,0% Até 08/2009: 3,5% a 6,5% Até 03/2010: 3,5%	6,5%
Prazo de amortização do contrato	3 vezes a duração do curso + 12 meses	Até 2010: 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso
Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)	R\$ 50	Não há reajuste desde 2007 (reajustado pelo IPCA chegaria a R\$ 78 em 2015)	Até R\$ 150,00

FONTE: (BRASIL- STN, 2015)

Além disso, as regras de seleção de estudantes a serem financiados passou obrigatoriamente a considerar a renda familiar per capita, incluída na legislação ordinária inicialmente pela Lei 13.530/2017 e alterada, recentemente, pela Lei 14.375, de 21 de julho de 2022:

Art. 3º A gestão do Fies caberá:
(...)

III

§ 1º O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, editará regulamento sobre: [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados, devendo ser considerados a **renda familiar per capita, proporcional ao valor do encargo educacional do curso pretendido**, e outros requisitos, bem como as regras de oferta de vagas; (BRASIL, 2022)

Com a alteração imposta pela Lei nº 14.375/2022, a regra de seleção deve considerar a renda per capita proporcional ao valor dos encargos educacionais do curso pretendido. Assim, por exemplo, é possível ter vários limites de ingresso para renda per capita variável conforme o valor dos encargos educacionais. Atualmente o valor é de até 3 salários mínimos por pessoa independentemente do valor do curso pretendido.

O critério de renda é um dos principais critérios de focalização e a alteração mais sensível no programa desde a sua edição. Além disso, para fins de ingresso no programa de financiamento, é a renda per capita do grupo familiar o principal critério que define o percentual de financiamento a ser utilizado por cada estudante no programa com recursos do Fies.

Nessa senda, a renda utilizada atualmente para ingresso do programa é de até três salários mínimos per capita. De acordo com o trabalho de SILVA (2022), que analisou dados da PNAD de 2019, concluiu que a atual faixa de renda do programa possui baixa focalização por abranger cerca de 90% da população brasileira.

Além disso, o referido autor, analisou a taxa de “conversão” de jovens (24 a 27 anos) em graduados com família de até 1 salário mínimo per capita (55% da população) e conclui que menos de 50% dos jovens dessa faixa de renda alcança a graduação. Para grupo familiar com renda per capita superior a 2 salários mínimos (82% da população) apresentaram boa taxa de conversão alcançando a estabilidade um pouco acima de 60% para famílias de até 3 salários mínimo per capita (SILVA, 2022).

Nesse sentido, sugere-se a redução do valor da renda para que programa priorize apenas o ingresso de estudantes com renda de até 1,5 salário mínimos per capita.

Analisando o valor da renda per capita familiar do grupo observamos uma tendência de inadimplência menor para as maiores rendas, ou seja, família com até 1,5 salários mínimos apresentam dificuldades com o pagamento do Fies.

Tabela 2 - Renda Bruta Familiar por salário mínimo

Renda Bruta familiar (sisfies)	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda Bruta média Sisfies	Inadimplencia Contratos	Inadimplencia Valor
a) Até 1 S.M	12.473	R\$ 3.746,49	R\$ 689,56	68,01%	75,64%
b) 1 < S.M <= 1,5	39.268	R\$ 4.041,72	R\$ 944,89	67,19%	74,98%
c) 1,5 < S.M <= 2	30.822	R\$ 4.600,78	R\$ 1.293,45	62,17%	70,73%
d) 2 < S.M <= 2,5	27.325	R\$ 5.166,93	R\$ 1.658,45	59,68%	68,08%
e) 2,5 < S.M <= 3	24.642	R\$ 5.744,54	R\$ 2.010,55	56,16%	65,09%
f) 3 < S.M <= 5	55.571	R\$ 7.137,53	R\$ 2.783,05	48,87%	56,65%
g) 5 < S.M <= 10	31.744	R\$ 10.207,58	R\$ 4.593,62	33,09%	37,46%
h) 10 < S.M <= 20	4.152	R\$ 16.326,31	R\$ 8.440,33	18,90%	17,43%
i) Acima de 20 S.M	119	R\$ 28.352,05	R\$ 15.045,18	15,15%	21,11%
Total Geral	226.116	R\$ 6.288,01	R\$ 2.289,73	53,36%	60,71%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Um segundo ponto a se destacar é o percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade Fies. Atualmente, o percentual de financiamento é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais, nota do curso e o encargo educacional cobrado pela IES em com a aplicação da seguinte fórmula:

$$f = 100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%, \text{ em que,}$$

RFPC = Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita em reais;

a = percentual relativo ao encargo educacional que variará por curso de determinada IES de acordo com a nota atribuída pelo CC;

m = encargo educacional cobrado pela IES em reais (BRASIL-MEC, 2018).

Pela simples análise da fórmula, é possível concluir que mesmo que a Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita seja igual a zero, o percentual de financiamento nunca atingirá 100%.

Em nossas simulações, o percentual de financiamento atingiu o máximo de percentual de 95,5%. Aqui foi considerando com mensalidade de um curso no valor de R\$ 500, a nota do curso 3 (a=4,5%) e renda per capita da família no valor de 1 salário mínimo (R\$ 1302).

Tabela 3 - exemplo de aplicação da fórmula de percentual de financiamento.

Per capita	Renda per cap	$f=100\% - \{ [(16\% + 0,02\%*RFPC)*RFPC + a*m] / m \} * 100\%$	Coparticipação	valor financiado
0	R\$ 0,00	95,50%	R\$ 22,50	R\$ 477,50
0,03	R\$ 39,06	94,19%	R\$ 29,05	R\$ 470,95
0,06	R\$ 78,12	92,76%	R\$ 36,22	R\$ 463,78
0,09	R\$ 117,18	91,20%	R\$ 44,00	R\$ 456,00
0,12	R\$ 156,24	89,52%	R\$ 52,38	R\$ 447,62
0,15	R\$ 195,30	87,72%	R\$ 61,38	R\$ 438,62
0,18	R\$ 234,36	85,80%	R\$ 70,98	R\$ 429,02
0,21	R\$ 273,42	83,76%	R\$ 81,20	R\$ 418,80
0,24	R\$ 312,48	81,59%	R\$ 92,03	R\$ 407,97
0,27	R\$ 351,54	79,31%	R\$ 103,46	R\$ 396,54
0,3	R\$ 390,60	76,90%	R\$ 115,51	R\$ 384,49
0,33	R\$ 429,66	74,37%	R\$ 128,17	R\$ 371,83
0,36	R\$ 468,72	71,71%	R\$ 141,43	R\$ 358,57
0,39	R\$ 507,78	68,94%	R\$ 155,31	R\$ 344,69
0,42	R\$ 546,84	66,04%	R\$ 169,80	R\$ 330,20
0,45	R\$ 585,90	63,02%	R\$ 184,90	R\$ 315,10
0,48	R\$ 624,96	59,88%	R\$ 200,61	R\$ 299,39
0,51	R\$ 664,02	56,61%	R\$ 216,93	R\$ 283,07
0,54	R\$ 703,08	53,23%	R\$ 233,86	R\$ 266,14
0,57	R\$ 742,14	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,6	R\$ 781,20	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,63	R\$ 820,26	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,66	R\$ 859,32	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00

FONTE: Autor (2022)

Como se observa, quando a renda per capita da família atinge o valor de R\$ 742,14 (57% do salário mínimo de 2023) ou mais nesse cenário, o resultado se estabiliza no percentual mínimo de financiamento de 50%.

Nesse caso, a quantidade de membro do grupo familiar pode ser vantajosa ou não a depender da quantidade de componentes do grupo familiar com ou sem renda, respectivamente. Em outras palavras, a fórmula acaba prejudicando as famílias com as menores rendas brutas em relação aos cursos mais caros em virtude de não se levar em consideração o comprometimento total da renda bruta em relação aos encargos educacionais.

Para exemplificar, caso uma pessoa que ganha pelo menos 1 salário mínimo e mora sozinha que quisesse financiar um curso de medicina, com avaliação 5 e com mensalidade de R\$ 7.000 reais, teria o percentual em torno de 92% resultando em uma coparticipação em torno de R\$ 573 reais o que significa um comprometimento da renda bruta em torno de 44%. O financiamento do mesmo curso para um estudante que mora com os Pais em tenha renda per capita de 1,5 salários mínimos (R\$ 1.953 e dispensa fiador convencional), nesse caso, o percentual passaria para 84% e a coparticipação passaria para R\$ 1.110 reais o que gera um comprometimento menor em torno de 18% da renda bruta familiar.

Assim, no mesmo sentido da análise realizada por SILVA (2022) recomenda-se o aperfeiçoamento da fórmula de percentual de financiamento levando em consideração também a renda bruta familiar e seu comprometimento em relação aos encargos educacionais.

Por último, destacamos as modalidades de garantias ofertadas ao longo da trajetória do Fies: Fiança Convencional, Fiança solidária, FGEDUC exclusivo ou concomitante e FGFies exclusivo ou concomitante.

A fiança convencional ou tradicional é aquela prestada por até dois fiadores cuja renda seja igual ao dobro do valor da mensalidade paga pelo estudante, considerados os descontos de pontualidade e de caráter coletivo oferecidos pela IES.

Em se tratando de estudantes beneficiários de bolsa parcial do ProUni, o (os) fiador (es) deverá(ão) possuir renda mensal bruta conjunta pelo menos igual à parcela mensal da semestralidade, observados os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela IES, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual. (BRASIL – MEC, 2010)

A fiança solidária era um instituto jurídico que permitia um grupo de estudantes e ao mesmo tempo fiadores recíprocos um dos outros que deveria ser constituído na mesma agência do agente financeiro escolhido, em quantidade de 3 a 5 participantes não sendo exigida a comprovação de rendimentos entre eles. Porém os estudantes deveriam obrigatoriamente ser da mesma IES e do mesmo local de oferta do curso. Além disso, os estudantes não poderiam ser do mesmo grupo familiar e estavam restritos a oferecer essa modalidade a apenas a um grupo. (BRASIL – MEC, 2010)

A fiança solidária deixou de existir para o novo Fies em virtudes de muitos problemas operacionais que ocorriam ao longo da trajetória acadêmica dos financiados. Por exemplo, embora não precisasse comprovar renda, havia muitos casos de desistência ou transferência de um membro do grupo de fiador para outra IES o que impedia a realização de aditamento semestral não simplificado (necessidade de comparecer ao agente financeiro) em caso de alteração contratual relevante em contrato de algum dos membros do grupo de fiadores solidários (Ex: transferência de IES/Curso). Nessa hipótese, todos os fiadores solidários deveriam comparecer ao agente financeiro para assinar o respectivo aditamento.

Além disso, nos casos de desistência ou sumiço de um membro do grupo de fiadores, era muito difícil encontrar um substituto na mesma IES e no mesmo curso financiado tendo em vista que em muitas situações, os estudantes se quer se conheciam e apenas se reuniam com o propósito de apresentar a garantia solidária para obtenção do Fies

Diante das dificuldades de obter fiador, seja a fiança tradicional seja a fiança solidário, é que foi criado o fundo garantidor FGEDUC (BRASIL, 2009) com funcionamento de fato a partir de 2010 em que para ter acesso a esse fundo garantidor o estudante deveria observar uma das exigências:

- a) O estudante dever ter renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio;
- b) Ser estudante matriculado em curso de licenciatura;
- c) Ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar por inscrição no Fies no mesmo curso em que foi beneficiado pela bolsa. (BRASIL-MEC, 2010)

Assim o estudante que, na contratação do Fies, utilizar exclusivamente a garantia do FGEDUC ficaria dispensado de oferecer a fiança convencional ou solidária. (BRASIL – MEC, 20110)

A garantia do FGEDUC era renovada semestralmente por ocasião do aditamento de renovação semestral, e estava condicionada à existência de disponibilidade de limite do FGEDUC para sua concessão. Em caso de indisponibilidade do limite do FGEDUC, o estudante garantido de forma exclusiva deveria apresentar a fiança convencional ou solidária.

A adesão ao FGEDUC era optativa para mantenedora até 2013. A partir de 1º de fevereiro de 2014 até 31 de dezembro de 2017, a adesão ao FGEDUC se tornou obrigatória para as entidades mantenedoras que aderissem ao Fies (BRASIL-MEC, 2014)

Na prática, os contratos formalizados garantidos por fiança convencional ou solidária, teriam também como garantia colateral o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo. Em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o FGEDUC, nesta ordem respectivamente, serão chamados a honrarem a dívida inadimplida.

A garantia do FGEDUC estava condicionada à disponibilidade de saldo deste Fundo, que era verificada a cada contratação e renovação semestral. Desse modo, a partir de 2014, os contratos que não tinham o fundo garantidor exclusivo tinham parte de seus saldos devedores garantidos, concomitantemente, pelo FGEDUC e pela Fiança convencional ou solidária e parte garantido somente por Fiança comum (convencional ou solidária).

Um dos objetivos dessa concomitância era alavancar o FGEDUC por meio de recolhimento mensal, pago pelas mantenedoras, de 6,25% calculados sobre a parcela das operações garantidos pelo fundo e reduzir o risco de crédito em razão da inadimplência dos contratos Fies.

A partir de 2018, as garantias admitidas passaram a ser apenas a fiança convencional e o FG-Fies de forma exclusiva ou concomitante. A fiança convencional tem os mesmos critérios e impedimentos que a convencional utilizada desde 2010, ou seja, até dois fiadores com renda igual ou maior a duas vezes o valor da mensalidade financiada, exceto se o financiado tiver bolsa parcial PROUNI no mesmo curso do Fies. Nesse último caso, o fiador pode ter renda igual ou maior a uma vez à parcela mensal da semestralidade (BRASIL-MEC, 2018).

Já a garantia prestada pelo FG-Fies se dará de forma exclusiva quando se tratar de financiamento concedido a estudante: I - que possua renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; ou II - integrante de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico (BRASIL-MEC, 2018).

Nos demais casos é utilizado a garantia do FG-Fies em concomitância com a fiança convencional.

Apesar de previsto a exclusividade do FG-Fies para estudantes cadastrado no CadÚnico (BRASIL, 2017), todas as garantias exclusivas do FG-Fies até a apresentação desse trabalho se deram por meio do critério de renda mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio (BRASIL-MEC, 2018).

Conclui-se que a própria exigência para ter acesso ao fundo garantidor de forma exclusiva já impõe um limite de renda per capita menor que o atualmente praticado.

Analisando o contingente ativo de contratos no programa apresentamos a seguinte configuração agrupada por tipo de garantia:

Tabela 4 - CONTRATOS POR TIPO DE GARANTIA

Tipo de garantia	Contratos	Proporção
FG-Fies	293046	10,2%
FGEDUC	1725024	59,8%
Fiança convencional	548337	19,0%
Fiança convencional + FGEDUC	267095	9,3%
Fiança solidaria	20500	0,7%
Fiança solidaria + FGEDUC	5934	0,2%
Normal + FG-Fies	25277	0,9%
Sem fiança	707	0,0%
Total	2885920	100,0%

FONTEs: Autor (2022) com base nos micros dados do SisFIES

Nesse contexto, observa-se que 70% dos contratos não apresentam fiadores convencionais, ou seja, são garantidos exclusivamente por algum fundo garantidor. Ao considerar a garantia concomitante com um fundo garantidor, o percentual sobe para 81% dos contratos formalizados pelo Fies.

A fundo garantidor utilizado de maneira exclusiva já restringe o público alvo em razão de exigir renda per capita de até 1,5 salários mínimos. Muitos dos candidatos procuram se encaixar nesse critério para obtenção do Fies sem fiador comum.

Analisando todo o contingente encontrado na RAIS, observa-se que 71,2% dos contratos do Fies são garantidos exclusivamente pelo FGEDUC/FG-Fies e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido por algum Fundo de Garantia representa 80% de financiamentos.

Tabela 5 – Tipo de garantia

Tipo de garantia	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES	Inadimplência a por Contratos	Inadimplência a por Valor
FGEDUC	67.505	R\$ 826,37	R\$ 647,09	65,4%	56,0%
FG-Fies	779.713	R\$ 834,63	R\$ 618,38	66,8%	75,5%
Fiança convencional	230.184	R\$ 992,89	R\$ 920,24	28,1%	30,2%
Fiança convencional + FGEDUC	98.385	R\$ 1.302,06	R\$ 1.216,37	26,7%	28,1%
Fiança solidaria	7.667	R\$ 840,02	R\$ 650,48	70,6%	78,5%
Fiança solidaria + FGEDUC	1838	R\$ 1.091,93	R\$ 841,87	75,3%	84,2%
Normal + FG-Fies	4039	R\$ 1.885,23	R\$ 1.972,53	37,6%	27,8%
Sem fiança	199	R\$ 834,40	R\$ 788,44	59,7%	60,5%
Total Geral	1.189.530	R\$ 1.075,94	R\$ 956,93	53,78%	55,10%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Lembrando que os contratos de financiamento formalizados até 2009 não tinham a possibilidade de com cobertura de um fundo garantidor e, portanto, eram garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária. Além disso, não encontramos diferenças significativas comparando as rendas médias da RAIS ou cadastradas no SisFIES. Tal fato reforça a ideia de que o programa é muito abrangente e reflete a situação atual da população brasileira média, pelo menos em termos de renda média per capita.

Considerações finais

Desde 2015 o programa de financiamento estudantil do Ministério da Educação vem passando por remodelagem de modo a favorecer a parcela da população com dificuldade de acesso ao ensino superior.

Atualmente, a renda familiar per capita declarada pelo aluno é o principal critério de acesso ao programa que determina o percentual de financiamento estudantil e o acesso ao fundo garantidor que dispensa a apresentação de fiador.

Entretanto a renda per capita de até três salários mínimos para ingresso no programa abrange a maioria das famílias economicamente ativa brasileira não sendo suficiente como o critério base de segmentação dos mais vulneráveis. Pois famílias com as maiores rendas acabam sendo os mais beneficiados pelos Fies.

Assim, é preciso avançar no atendimento aos estudantes mais vulneráveis priorizando o acesso aos grupos com as menores renda além de facilitar as condições de garantias e percentuais de financiamento a esse público.

A metodologia e os resultados apresentados podem indicar uma tendência aos inscritos cadastrem no SisFIES apenas os membros familiares que de fato não tem renda de modo a maximizar a fórmula de cálculo do percentual. Essa é uma hipótese que não pode ser comprovada em razão da falta de informações a respeito dos membros que compõe o grupo familiar em cada domicílio, em especial, dos financiados que se declararam como único membro da família. Nesse sentido, é necessário o cadastro obrigatório do núcleo básico familiar independente de o estudante em idade escolar se declarar economicamente independente.

Ademais, a maior justifica para a redução da renda per capita para 1,5 salário mínimos é que 70% dos contratos formalizados até 2017 e 90% dos contratos formalizados a partir de 2018 já se enquadram nesse requisito de renda em razão da exigência para ter acesso ao Fundo Garantidor do Fies exclusivo o qual dispensa a apresentação de fiador comum.

Por fim, é sabido que uma política pública de financiamento estudantil com viés social não pode visar a sustentabilidade de modo absoluto uma vez que a razão de ser do Fies é permitir acesso e a permanência ao ensino superior aos estudantes que não conseguiriam estudar sem esse financiamento. Em última análise, o Fies é uma política que visa gerar oportunidades aos mais necessitados na condução ao mercado de trabalho e na possibilidade de aumento da renda por meio qualificação proporcionada pela educação superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília- DF: 2001.

BRASIL. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. **Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nos 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990.** Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.** Brasília, DF: 2017.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição dos candidatos ao Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior - Fies e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.725, de 03 de agosto de 2001. **Diretrizes gerais para inscrição no Fies.** Brasília-DF: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 10, de 10 de abril de 2012. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).** Brasília-DF: 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014. **Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 15, de 8 de julho de 2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.** Brasília-DF: 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 16, de 8 de julho de 2016. **Altera a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.** Brasília-DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa 25, de 28 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies referente ao primeiro semestre de 2018.** Brasília-DF: 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 209, de 07 de março de 2018. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. Brasília-DF: 2018

BRASIL. Ministério da Fazenda (STN/MF). Financiamento estudantil - insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/3qY8jzm> >. Acesso em 21 SET. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.001/2016 – Plenário: Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.** Brasília: TCU, 2016. disponível em: < <https://bit.ly/3NaNTvy> > Acesso em 21 mai. 2022

SILVA, Alexandre Augusto. **Fundo de Financiamento Estudantil - Fies: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional.** Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília - DF: 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/409zS97>>. Acesso em 29 jan. 2023