

FINANCIAMENTOS COM PAGAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA

A PRODUÇÃO DO IPEA ATÉ 2018



ORGANIZADOR
PAULO MEYER NASCIMENTO



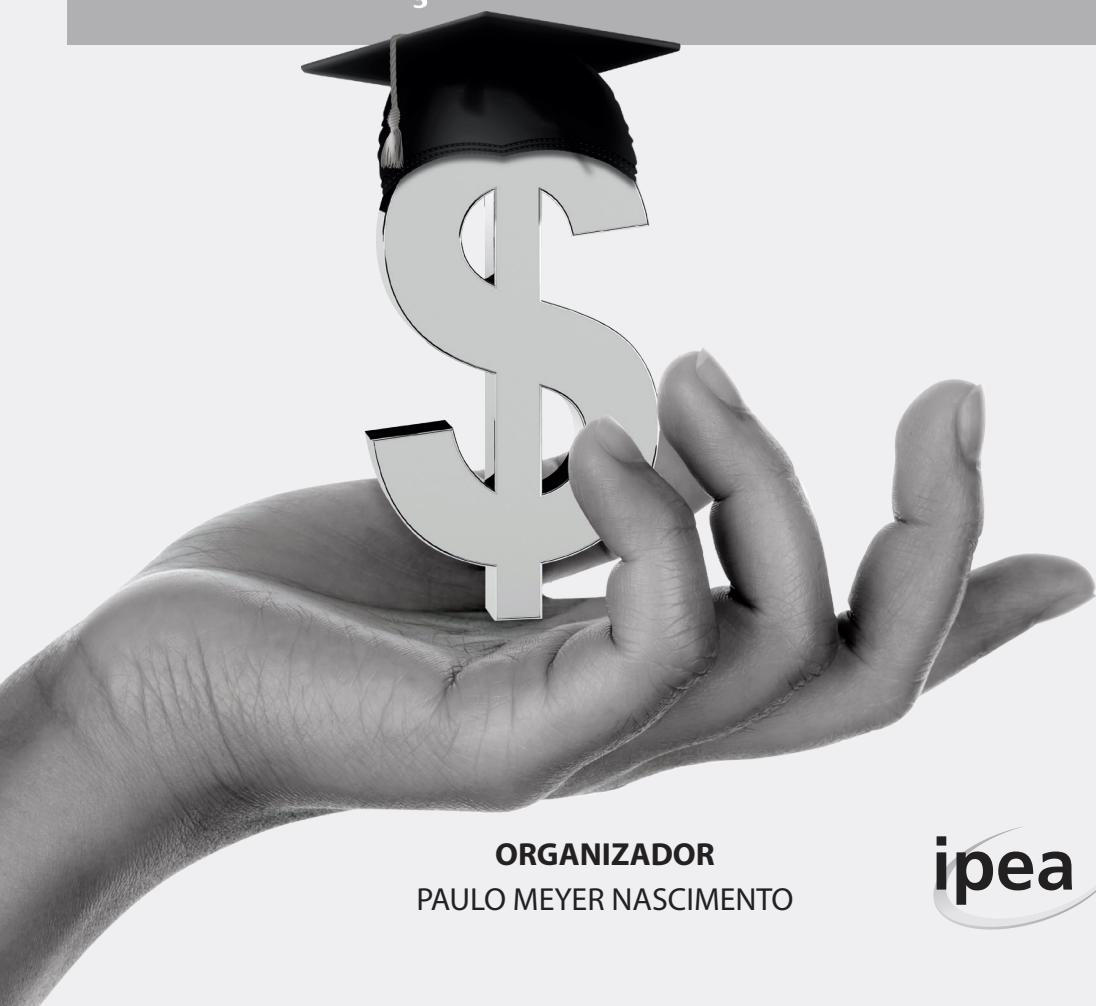
Em 1989, a Austrália introduzia o primeiro sistema nacional de crédito educacional totalmente baseado em financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. Parcela da renda da pessoa é descontada na fonte como forma de restituir parte do que fora investido no passado em sua formação pós-secundária. Trinta anos depois, tal inovação é realidade em pelo menos uma dezena de outros países.

O Ipea participa desse debate desde antes de a Austrália mostrar na prática que, com desenho adequado e aproveitando a estrutura existente de recolhimento de tributos, esse tipo de financiamento é viável como política pública de alcance nacional, pois permite ampliar recursos para o ensino, sem erigir barreiras adicionais ao acesso. Este livro congrega as publicações do Ipea até 2018 sobre financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. São trabalhos de autoria de pesquisadores do próprio instituto e de convidados externos, do Brasil e de outros países. Nele, discutem-se alternativas para conciliar sustentabilidade fiscal com justiça social em programas governamentais de financiamento estudantil. Surgem, daí, os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) e os chamados *income share agreements* como instrumentos para financiar estudantes de ensino superior ou de educação profissional e tecnológica, em instituições públicas e privadas.

Abre-se a coletânea com um texto para discussão publicado em 1979 por Alberto de Mello e Souza e Clovis de Faro, ao qual seguem trabalhos publicados entre 2015 e 2018. A produção mais recente compreende 22 ensaios publicados em edições do boletim Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, um texto para discussão e um capítulo de livro. Os textos ora republicados envolveram dez autores que são ou foram do Ipea e 27 autores à época filiados a outros órgãos públicos federais (10) ou a variadas universidades e instituições de pesquisa da Austrália (2), do Brasil (10), do Chile (1), dos Estados Unidos (3) e da Inglaterra (1).

FINANCIAMENTOS COM PAGAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA

A PRODUÇÃO DO IPEA ATÉ 2018



ORGANIZADOR
PAULO MEYER NASCIMENTO



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

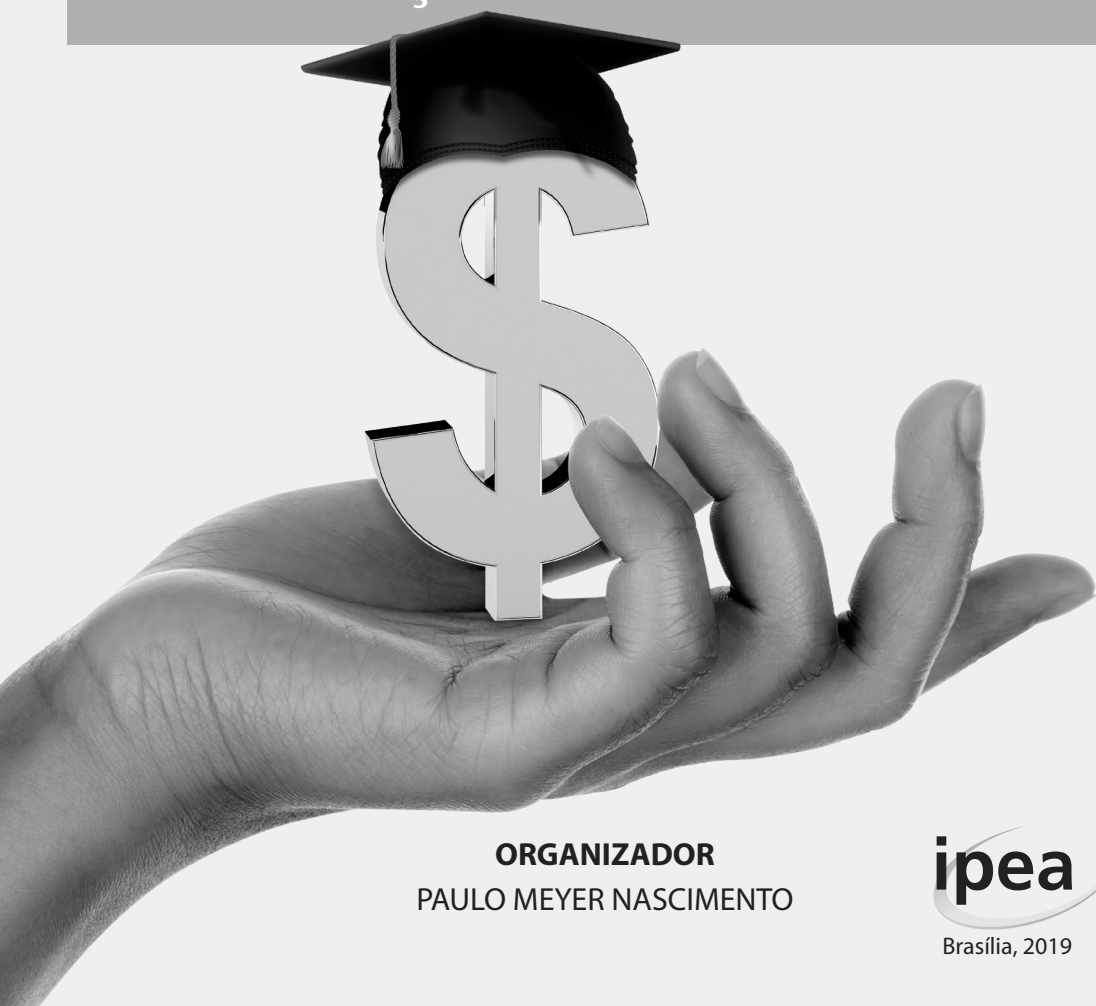
Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

FINANCIAMENTOS COM PAGAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA

A PRODUÇÃO DO IPEA ATÉ 2018



ORGANIZADOR
PAULO MEYER NASCIMENTO

ipea
Brasília, 2019

Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura / organizador:
Paulo Meyer Nascimento. – Brasília: IPEA, 2019.
330 p. : il., gráfs., color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-355-1

1. Financiamento da Educação. 2. Crédito Educativo. 3. Empréstimos para Estudantes. 4. Ensino Superior. 5. Ensino Gratuito. 6. Brasil. I. Nascimento, Paulo Meyer. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 378.362

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9

PARTE 1

O IPEA NO DEBATE SOBRE ECR, ANTES E DEPOIS DE A AUSTRÁLIA MOSTRAR QUE DÁ CERTO

CAPÍTULO 1

CRÉDITO EDUCATIVO E ENSINO PAGO: SUGESTÕES PARA
O FINANCIAMENTO DO ENSINO UNIVERSITÁRIO..... 19

Alberto de Mello e Souza
Clovis de Faro

CAPÍTULO 02

CRÉDITO EDUCATIVO COM AMORTIZAÇÕES CONTINGENTES
À RENDA: UMA ALTERNATIVA PARA A REFORMULAÇÃO
DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL 33

Paulo Meyer Nascimento

CAPÍTULO 3

COMPARTILHAMENTO DE CUSTOS E CRÉDITO ESTUDANTIL
CONTINGENTE À RENDA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES
DE APLICAÇÃO PARA O BRASIL..... 51

Paulo Meyer Nascimento

CAPÍTULO 4

INSUMOS PARA O REDESENHO DO FINANCIAMENTO
ESTUDANTIL (FIES) 115

Paulo Meyer Nascimento
Paulo Roberto Corbucci

PARTE 2

O RADAR ESPECIAL SOBRE O FIES

CAPÍTULO 5

EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL:
DA REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 À DÉCADA DE 2010..... 139

Paulo Roberto Corbucci
Luis Claudio Kubota
Ana Paula Barbosa Meira

CAPÍTULO 6

QUAL O CUSTO IMPLÍCITO DO FIES PARA O CONTRIBUINTE BRASILEIRO? 149

Paulo Meyer Nascimento

Gustavo Frederico Longo

CAPÍTULO 7

QUAL O PESO DOS ENCARGOS DE REEMBOLSO SOBRE A RENDA ESPERADA
DOS BENEFICIÁRIOS DO FIES? 163

Paulo Meyer Nascimento

Gustavo Frederico Longo

CAPÍTULO 8

QUAL FOI O IMPACTO DO FIES NOS SALÁRIOS? 177

Wilsimara M. Rocha

Leonardo M. Monasterio

Philipp Ehrl

CAPÍTULO 9

RECONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL OU CONCENTRAÇÃO DO MERCADO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL? 187

Paulo Roberto Corbucci

Luis Claudio Kubota

Ana Paula Barbosa Meira

CAPÍTULO 10

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL:
COMO DEFINIR SUSTENTABILIDADE? 199

Vinícius Botelho

Samuel Pessoa

PARTE 3

O RADAR ESPECIAL SOBRE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO – GRATUIDADE E A PROPOSTA ECR

CAPÍTULO 11

CONSIDERAÇÕES SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL 213

Paulo Meyer Nascimento

Robert Evan Verhine

CAPÍTULO 12

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS GRADUANDOS DAS INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR 223

Ana Maria de Paiva Franco

Sarah Cunha

CAPÍTULO 13

O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO DEVE SER GRATUITO? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	233
Claudia Malbouisson Gisele F. Tiryaki Verônica Ferreira Vinícius Mendes	

CAPÍTULO 14

CURSOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS DE ENSINO SUPERIOR DEVEM PERMANECER GRATUITOS	241
Fábio Waltenberg	

CAPÍTULO 15

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: AS VANTAGENS DOS EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA (ECR)	249
Bruce Chapman Paulo Meyer Nascimento	

CAPÍTULO 16

ECR COMO ALTERNATIVA AO BÔNUS DA GRATUIDADE?	257
Paulo Meyer Nascimento	

PARTE 4

O RADAR ESPECIAL SOBRE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

CAPÍTULO 17

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: QUESTÕES CONCEITUAIS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	269
Bruce Chapman Dung Doan	

CAPÍTULO 18

LIÇÕES DO FIM DO ENSINO SUPERIOR GRATUITO NA INGLATERRA	275
Richard Murphy Judith Scott-Clayton Gillian Wyness	

CAPÍTULO 19

LIÇÕES DA TRANSIÇÃO DO CHILE PARA A GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR	283
Jason Delisle Andrés Bernasconi	

CAPÍTULO 20

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NA AUSTRÁLIA E NOS ESTADOS UNIDOS: LIÇÕES PARA O BRASIL	289
Paulo Meyer Nascimento Manoela Vilela Araújo Resende	

CAPÍTULO 21

ALGUNS COMENTÁRIOS A RESPEITO DAS REFORMAS RECENTES NO FIES E OS DESAFIOS ATUAIS	295
Manoel Pires	

CAPÍTULO 22

A REESTRUTURAÇÃO DO FIES	303
Mansueto Facundo de Almeida Júnior Alexandre Manoel Angelo da Silva Aumara Feu Jossifram Almeida Soares Rodrigo Leandro de Moura Luciano de Castro Pereira	

CAPÍTULO 23

FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): VICISSITUDES E DESAFIOS	311
Vicente de Paula Almeida Júnior Pedro Antônio Estrella Pedrosa	

CAPÍTULO 24

PRONATEC 2.0: UMA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO FUNDAMENTADA EM FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA	319
Paulo Meyer Nascimento	

CAPÍTULO 25

EPÍLOGO: FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA TÊM FUTURO NO BRASIL?	325
Paulo Meyer Nascimento	

PREFÁCIO

Há trinta anos, a Austrália introduzia o primeiro sistema nacional de crédito educacional totalmente baseado em empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs). Batizado de Sistema de Contribuição para o Ensino Superior (HECS, na sigla em inglês), o programa financiava as anuidades de cursos superiores, com os pagamentos feitos mediante recolhimento na fonte de (inicialmente) 1% a 3% da renda aferível de quem havia estudado em instituições públicas de ensino superior, desde que essa renda superasse um patamar aproximadamente equivalente à renda média de recém-formados. Foi a forma que o governo, à época sob o comando do Partido Trabalhista, encontrou para reintroduzir cobrança de anuidades em cursos superiores, algo que estava suspenso no país desde 1974.

Dividir os custos da formação com os egressos do sistema viabilizou a injeção de novos recursos financeiros nas universidades públicas. Os anos seguintes foram de acentuada expansão de vagas, aumentando as matrículas em mais de 50% só nos primeiros dez anos do HECS – contra um crescimento quase 20 pontos percentuais (p.p.) menor nos dez anos precedentes. Estudos apontam que a adoção da contribuição contingente à renda dos egressos não reduziu acesso ao ensino superior para nenhum segmento da população australiana, tendo beneficiado particularmente as classes médias.

Três décadas depois, as contribuições dos egressos respondem por 42% da receita das universidades públicas com alunos domésticos – alunos internacionais pagam 100% dos custos de suas matrículas; já dispêndios com pesquisa e extensão por lá são totalmente dissociados do orçamento de ensino. O sistema de financiamento estudantil, ampliado em 2005 e hoje chamado de Programa de Empréstimos para o Ensino Superior (HELP, na sigla em inglês), já alcança também estudantes de instituições privadas e de instituições pós-secundárias especializadas em educação profissional e tecnológica, além de financiar intercâmbios de estudantes no exterior e algumas outras despesas relacionadas ao processo de ensino e aprendizagem. Os pagamentos atingem atualmente entre 2% e 8% da renda pessoal, sendo cobrados de todos os devedores com rendimentos maiores que o limite de isenção.

A proporção de adultos com nível superior na Austrália (45%) é uma das maiores do mundo, segundo comparações internacionais feitas em relatórios divulgados anualmente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As universidades australianas aparecem assiduamente em posições de destaque nos *rankings* globais de qualidade, atraindo grande quantidade de estudantes estrangeiros e, com eles, mais uma fonte adicional de receita para

investir nas próprias universidades. O segredo do bom desempenho do sistema de ensino superior australiano deve-se a uma conjunção de fatores cuja análise extrapola o intento deste livro, mas o modelo de financiamento estudantil tem significativa parcela de contribuição nesse êxito.

Os ECRs viabilizam mais dinheiro para a universidade investir e protegem os estudantes dos riscos envolvidos, pois só paga quem ganha acima de certo valor. Este mecanismo dá um caráter meramente contábil à dívida de quem venha a auferir baixos rendimentos ao longo de toda a vida – ao final da qual é perdoado o montante porventura não pago até então. A maioria, no entanto, zera sua dívida em sete ou oito anos. Para o governo, o grande trunfo é a coleta automática dos pagamentos, por meio de recolhimento na fonte, pois isto minimiza os riscos de não pagamento por ato deliberado do devedor. Têm-se, assim, um sistema eficiente de financiamento compartilhado, em que inadimplência não existe (o que há é não pagamento por insuficiência de renda), os subsídios públicos concentram-se nas pessoas mais pobres e a parcela a ser paga pelo egresso não se coloca como uma barreira de acesso e nem afasta do ensino superior potenciais estudantes que sejam avessos a risco, pois têm assegurado que a dívida contraída no ato da matrícula só será paga de acordo com sua capacidade futura de pagamento.

O pioneirismo da Austrália nesse campo mormente associa os ECRs àquele país. A ideia já existia, porém, desde a década de 1950, quando o economista Milton Friedman argumentou que o recolhimento, pelo Estado, de pagamentos vinculados à renda futura viabilizaria investimentos privados na formação de quem não tivesse meios para pagar por sua formação pós-secundária durante a fase de estudos. A premissa de Friedman era a de que educação além da básica gerava significativos retornos econômicos para o próprio indivíduo, de forma que sua renda futura poderia substituir a garantia real usualmente exigida em outros tipos de financiamento.

Ocorre que o retorno à formação pós-secundária envolve riscos que não são pequenos, particularmente à medida que se expande a cobertura desse nível de formação. Por essa razão, a discussão na Europa caminhou, ao longo da década de 1960, para a introdução de um tributo do graduado; enquanto nos Estados Unidos o Banco Mundial debatia a viabilidade de sistemas de crédito educacional com pagamentos vinculados à renda, inclusive discutindo a constituição de um braço do banco para fomentar iniciativas desse tipo. Nenhum desses caminhos chegou a ser seguido, contudo.

Tornou-se à época dominante o modelo de financiamento estudantil há séculos oferecido de maneira incipiente por algumas universidades e por entidades privadas de crédito dos Estados Unidos e da Europa. Predominavam empréstimos

convencionais, com prestações fixas dissociadas da capacidade de pagamento do devedor. Programas governamentais de crédito educacional nesses moldes alastraram-se mundo afora durante as décadas de 1960 e 1970. O pioneirismo nesse campo era da Colômbia, que desde 1950 dispunha de uma instituição pública de crédito educacional. Com efeito, o Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior (Icetex, na sigla em espanhol) foi a primeira entidade governamental constituída com a finalidade específica de conceder empréstimos estudantis com fundos públicos. Países dos cinco continentes seguiram esse modelo à medida que massificavam o acesso ao ensino superior. Crédito educacional via ECR era exceção, circunscrita, na década de 1970, às universidades norte-americanas de Yale, Harvard e Duke, que logo descontinuaram seus ECRs, pois não tinham meios nem para aferir com eficácia o rendimento de seus egressos, nem para coletar de maneira eficiente pagamentos vinculados à renda.

Créditos educacionais a serem pagos em prestações fixas e dissociadas da capacidade de pagamento do devedor tiveram sua importância na história da expansão do acesso ao ensino superior, tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento. A despeito disso, já há algum tempo esse modelo dá sinais de exaustão. Dívidas estudantis somam nos Estados Unidos mais de US\$ 1,4 trilhão, perdendo apenas para dívidas com cartão de crédito. Fato a princípio curioso, 34% das dívidas estudantis em atraso nos Estados Unidos no início desta década referiam-se a saldos devedores inferiores a US\$ 5 mil, enquanto apenas 18% eram referentes a saldos acima de US\$ 100 mil. Especialistas argumentam que o problema não está no tamanho da dívida, e sim no quanto esta compromete a renda pessoal no momento em que seu pagamento é exigido. No Chile e na Colômbia, problemas semelhantes levaram a protestos nas ruas que desencadearam crises políticas severas nestes países no início da década de 2010. No Brasil, a inadimplência e os altos subsídios implícitos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por pouco não acabaram com o programa em 2015 e novamente em 2017.

À medida que problemas crescentes com dívidas estudantis expõem a exaustão do modelo de crédito educacional ainda dominante no mundo, cresce a discussão em vários países sobre a gratuidade no ensino superior, mas cresce junto a discussão sobre os ECRs como alternativa de política que melhor concilia sustentabilidade fiscal com justiça social. Os pagamentos vinculados à renda possibilitam ao Estado compartilhar com os beneficiários diretos o financiamento do ensino pós-secundário, ao mesmo tempo que garante aos estudantes gratuidade no ponto de uso. Dessa forma, balanceia em uma mesma política o ponto de vista de quem percebe a educação além da básica como um direito (e que por isso devesse ser gratuita para quem estuda) com a visão de quem a entende como um investimento em capital humano que engendra ganhos de produtividade e expectativas de elevados retornos privados (e que por isso devesse ser paga por quem dela se beneficia diretamente).

O sistema australiano tem mostrado que um ECR pode, sim, funcionar bem e substituir com vantagens os empréstimos convencionais como sistema de financiamento estudantil. Viabiliza, com justiça social, o compartilhamento de custos entre Estado e egressos do ensino, garantindo ainda gratuidade no ponto de uso. As condições para que isto ocorra existem atualmente em muitos países, mas são necessárias informações acuradas e contemporâneas sobre matrículas e renda e é importante que a coleta dos pagamentos seja o mais automatizada possível e vinculada às fontes correntes de rendimento, razão pela qual o ideal é que envolva na coleta os mecanismos mais eficientes de recolhimento de tributos. Adicionalmente, para funcionar como política pública, é essencial que o sistema seja operado primordialmente pelo próprio governo ou por entidades por este controladas.

O mecanismo originalmente pensado por Friedman, conceitualmente mais próximo de instrumentos financeiros de capital próprio, tem seu lugar como ferramenta adicional, capaz de impulsionar investimentos privados em estudantes de graduação e de pós-graduação com alto potencial, como também investimentos de firmas na formação continuada de seus colaboradores. Já existem entidades que operam tal tipo de investimento em países como Alemanha, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Ruanda e até na China. Não servem como única ferramenta de financiamento estudantil porque atraem investimento apenas para a formação de estudantes cujo perfil dão aos investidores maiores perspectivas de retorno financeiro no futuro – o que deixaria muitas pessoas sem financiamento e comprometeria o alcance de metas de expansão do ensino pós-secundário. Não à toa, como política pública são os ECRs que proliferam. Também são discutidos em alguns países desenhos híbridos que aproximam os ECRs de um tributo incidente por prazo determinado ou até alcançado certo nível de arrecadação, mas sem um saldo devedor individual a ele atrelado.

Em termos práticos, ECRs puros ou híbridos correspondem ao mecanismo proposto por Friedman, porém com um limite máximo de pagamento que, uma vez alcançado, põe fim à obrigação. Esse limite máximo não existe no formato de instrumento financeiro de capital próprio (em geral chamado ou de contrato de capital humano ou de contrato de partilha de renda), pois significaria um limite aos *dividendos* que atraem o investidor privado. Não obstante, quando o que se discute é uma política pública que se pretenda universalizável, o limite máximo de pagamento (que no desenho de empréstimo é o saldo devedor de cada pessoa) é uma forma de se evitar cobranças muito além do custo da formação. Cobrança excessiva tenderia a trazer efeitos de longo prazo indesejáveis, como seleção adversa, redução da demanda por educação pós-secundária e redução da oferta de trabalho.

A existência de montantes máximos de pagamento não implica abrir mão de mecanismos de subsídio cruzado no desenho do ECR. Isto pode ser alcançado por meio de, no mínimo, quatro caminhos diferentes: a) via prêmios de risco

embutidos nas taxas de juros; *b*) via a cobrança de taxas de administração ou de pagamentos adicionais incorporados ao montante principal da dívida; *c*) via exigência de um período mínimo de exposição a pagamentos vinculados à renda, mesmo que o saldo devedor tenha sido zerado antes; ou *d*) via a substituição de saldos devedores individualizados pela obrigação de destinar ao financiador $x\%$ da renda durante n anos, encerrando-se antes disso a obrigação caso os pagamentos totais da pessoa alcancem um montante m , com m sendo alto o suficiente a ponto de significar que tenha essa pessoa, na prática, pago algo mais que 100% do valor presente líquido efetivamente desembolsado para financiar seus estudos. Na prática, são quatro opções para compartilhar perdas com não pagamento com os próprios mutuários. No caso de um ECR cujos desembolsos advenham de fontes públicas de financiamento, a literatura internacional tende a preferir os caminhos *b*, *c* ou *d*, por serem mais eficazes em obter pagamentos adicionais apenas de quem vier a ter padrão de renda mais elevado ao longo da vida.

Outra questão importante é como compartilhar o risco de não pagamento também com as instituições de ensino. Trata-se de uma questão particularmente importante quando há provedores privados envolvidos na oferta de cursos financiáveis, pois há muita assimetria de informação nesse mercado e é provável que nem estudantes nem governo sejam capazes de filtrar os bons cursos com acurácia ou de regular preço com eficácia. Algumas recomendações de política podem ser aventadas para tratar essa questão, embora a eficácia de cada uma delas ainda precise ser testada¹: *i*) exigir contrapartidas financeiras das instituições de ensino que ofereçam vagas financiáveis pelo programa governamental de crédito educacional, contrapartidas essas que variem de acordo com a taxa de não pagamento entre ex-estudantes de cada instituição; *ii*) relacionar o número de vagas financiáveis em um curso a um índice de recuperação de crédito dos empréstimos concedidos no passado a estudantes desse curso; e *iii*) oferecer linhas de crédito educacional com valor máximo de financiamento e que comprometam parcela crescente da renda em proporção direta ao montante efetivamente financiado.

Dos exemplos de ECRs virtualmente universais existentes pelo mundo, o da Austrália (iniciado em 1989) e o da Inglaterra (iniciado em 1998) são os melhores modelos a serem analisados, tanto nos pontos que funcionam muito bem quanto nos pontos em que são falhos. Ademais são, junto com o ECR da Nova Zelândia (iniciado em 1991), os mais longevos sistemas nacionais de crédito educacional contingente à renda. Trinta anos transcorridos desde a implementação na Austrália,

1. A alternativa *i*) é a adotada atualmente pelo Fundo Garantidor do Fies. A alternativa *ii*) pressupõe recorrer ao padrão pretérito de reembolso dos egressos de um curso para determinar o acesso presente ao crédito por parte dos atuais estudantes desse mesmo curso, tendo chegado a ser implementada em planos de financiamento estudantil do governo federal dos Estados Unidos durante a gestão Obama. A alternativa *iii*) é o pilar de uma proposta de linha de crédito, jamais implementada, desenhada pela campanha de Jeb Bush, então governador da Flórida, quando este foi pré-candidato à Presidência dos Estados Unidos nas primárias do Partido Republicano para as eleições de 2016.

28 anos desde a implementação na Nova Zelândia e 21 anos desde a implementação na Inglaterra, sistemas de ECR para financiamento estudantil também existem, embora não necessariamente com alcance universal, na África do Sul, no Chile, na Colômbia, na Coreia do Sul, nos Estados Unidos, na Etiópia, na Holanda, na Hungria e no Japão, além de já terem existido no passado na Suécia e na Tailândia e de haver registro de alguma implementação em Ruanda e na Venezuela. No Chile, na Colômbia, nos Estados Unidos e no Japão, há discussões sobre como aproximar seus ECRs das melhores práticas internacionais e torná-los a principal rota de financiamento estudantil oferecida pelo poder público. Enquanto este prefácio é escrito, sistemas de ECR para financiar estudos pós-secundários também são discutidos em alguns países da Europa, da Ásia e das Américas.²

No Brasil, os ECRs chegaram a ser propostos dez anos antes da introdução do bem-sucedido modelo australiano. Inspirados em uma tese de doutorado defendida em Harvard e nas discussões promovidas anos antes pelo Banco Mundial, os economistas Alberto de Mello e Souza e Clovis de Faro publicaram, em 1979, um texto para discussão do Ipea em que propunham um ECR como alternativa ao Programa de Crédito Educativo (Creduc), precursor do Fies. A ideia era colocar a própria Receita Federal para coletar, junto com o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), os pagamentos vinculados à renda referentes ao Creduc. Também sugeriam este mecanismo para arrecadar pagamentos vinculados à renda de egressos do ensino superior público. A ideia não prosperou e não há registros de sequer haver sido transformada efetivamente em uma proposta de política pública.

Pagamentos vinculados à renda estiveram também na ribalta no Brasil no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Primeiro, com planos de financiamento da casa própria que tentaram equiparar, entre 1967 e 1988, a correção das prestações ao índice de correção dos salários. Mais tarde (em 1993), com um plano que facultava ao mutuário solicitar revisão do valor de suas prestações sempre que estas comprometessem mais que 30% de sua renda bruta. Num e noutro exemplos, contudo, os pagamentos não eram vinculados à renda corrente da pessoa e alguma prestação continuava sendo exigida mesmo em caso de desemprego. A rigor, não poderiam ser considerados ECRs.

Nos últimos anos, voltou-se a discutir financiamentos com pagamentos vinculados à renda para estudantes de ensino superior no Brasil. Uma tese de doutorado defendida em 2013 na Universidade Federal do Paraná (UFPR) simula de maneira simplificada a receita potencial para universidades públicas sob alguns cenários de cobrança de mensalidades ou de incidência de um tributo do graduado. Em alguns círculos de debate sobre reformas para o Fies já se discutia, antes

2. Há publicações discutindo financiamento com pagamentos vinculados à renda como alternativa de política pública de financiamento estudantil para Alemanha, França, Indonésia, Irlanda, Letônia, Malásia, Portugal, Ucrânia, Uruguai e Vietnã.

mesmo das mudanças feitas em 2015, a viabilidade de transformar o programa em um ECR. Nota técnica elaborada pelo Ipea em 2016 para o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e publicações do instituto reforçavam as vantagens de trilhar esse caminho.

No final de 2017, adveio uma nova lei do Fies que prevê pagamentos vinculados à renda no âmbito do programa. A operacionalização inicial desse novo formato, contudo, ainda enfrenta problemas em 2018 e 2019, de forma que ainda não seja possível caracterizar o Fies como um ECR. Tese de doutorado defendida em 2018 na Universidade Federal da Bahia (UFBA) apresenta simulações mais robustas das taxas esperadas de reembolso de variados desenhos de ECR, sob diferentes cenários de juros e de comportamento dos salários reais. Considerando padrões de mobilidade de renda, mas sem separar egressos de instituições públicas das privadas, as simulações dessa tese mostram que desenhos alinhados às boas práticas internacionais conseguiriam reduzir para até 10%-15% as perdas com não pagamento em um ECR de alcance universal que cobrisse anuidades semelhantes às pagas pelo Fies.

Tem sido crescente a discussão de possibilidades de implementação de um ECR no Brasil. O Ipea tem participado ativamente desse debate, informando-o com evidências empíricas e com comparações internacionais pertinentes, por meio de trabalhos de autoria de pesquisadores do próprio Ipea e outros tantos de convidados externos, do Brasil e de outros países. São discussões que têm por foco a implementação de ECR para financiar estudantes de ensino superior ou de educação profissional e tecnológica, em instituições públicas e privadas. Trazem insumos importantes, portanto, para rediscutir o Fies, repensar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e avaliar a pertinência de migrar o regime de gratuidade total em estabelecimentos públicos de ensino superior para um sistema de gratuidade no ponto de uso em conjunto com contribuições condicionadas à renda futura dos egressos.

Este livro congrega as publicações do Ipea sobre ECR até 2018. Abre-se a coletânea com o texto para discussão publicado em 1979 por Alberto de Mello e Souza e Clovis de Faro, ao qual segue a produção sobre o tema publicada pelo Ipea entre 2015 e 2018. Essa produção mais recente compreende um ensaio do boletim *Radars: tecnologia, produção e comércio exterior*, um texto para discussão, um capítulo de livro (baseado na nota técnica para o CMAP) e 21 ensaios distribuídos em três edições especiais do boletim *Radars*. Os textos ora republicados envolveram dez autores que são ou foram do Ipea e 27 autores à época filiados a outros órgãos públicos federais (10) ou a variadas universidades e instituições de pesquisa da Austrália (2), do Brasil (10), do Chile (1), dos Estados Unidos (3) e da Inglaterra (1).

Nossos sinceros agradecimentos a todos os autores que participaram dos textos republicados neste livro! Que sejam estes textos sementes de novas e bem-sucedidas políticas públicas a contribuir para a adoção de um sistema de financiamento estudantil mais justo e eficiente, criando meios para uma expansão da educação pós-secundária com qualidade e justiça social! E que esta publicação se torne no futuro uma fonte de consulta para os curiosos em saber como nasceu e os percalços por que passou o debate sobre ECR no Brasil!

Boa leitura!

Paulo Meyer Nascimento
Pesquisador do Ipea

PARTE 1

O IPEA NO DEBATE SOBRE ECR, ANTES E DEPOIS DE A AUSTRÁLIA MOSTRAR QUE DÁ CERTO

Em setembro de 1979, dez anos antes de a Austrália implementar o primeiro sistema de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) nacional para financiar estudos superiores, Alberto de Mello e Souza e Clovis de Faro já propunham um modelo semelhante para o Brasil. Mais de três décadas depois, volta-se a propor algo do tipo. Em outubro de 2015, sai um texto a respeito na edição nº 41 do boletim Radar do Ipea. O texto do Radar é em seguida ampliado e aprofundado, saindo em agosto de 2016 o Texto para discussão nº 2220. No mesmo ano, a pedido do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), os pesquisadores Paulo Meyer Nascimento e Paulo Roberto Corbucci, do Ipea, produzem uma nota técnica propondo que o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) seja redesenhado, com vistas a torná-lo um ECR. A nota técnica preparada para o CMAP é publicada pela primeira vez em 2018, como um capítulo de livro.



CRÉDITO EDUCATIVO E ENSINO PAGO: SUGESTÕES PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO UNIVERSITÁRIO¹

Alberto de Mello e Souza²
Clovis de Faro³

1 INTRODUÇÃO

As preocupações reformistas com o ensino superior no início da década de 1960, catalisadas pela criação da Universidade de Brasília (Unb), deixaram de ter o alcance desejável em parte devido aos problemas financeiros, agravados posteriormente pela expansão rápida e desordenada das matrículas a partir de 1968. Com efeito, esta expansão ocorreu predominantemente em estabelecimentos isolados e em cursos de baixo custo, com consequências deletérias sobre a qualidade do ensino.

Dessa forma, foi possível reduzir o problema dos excedentes, ainda que as expectativas de muitos sobre o tipo e a qualidade do curso, bem como a sua gratuidade, acabem frustradas. Como a maior parcela do crescimento das matrículas ocorreu em estabelecimentos pagos e seus alunos provinham, preponderantemente, de famílias com dificuldades no pagamento do ensino, fez-se necessário o seu financiamento. Com este propósito, tiveram início em 1976 as operações do crédito educativo. Entretanto, acreditamos que o modelo escolhido para o seu funcionamento só será viável na medida em que ocorram os vultosos subsídios decorrentes da diferença entre a taxa da inflação e a taxa nominal de juros. Do contrário, a taxa de inadimplência será alta. Portanto, seja provocada pelos subsídios, seja pelo alto grau de inadimplência, pode-se esperar uma forte limitação de recursos, que impossibilitará o atendimento de uma parcela dos inseridos no crédito educativo. Ainda assim, os encargos financeiros da União com o ensino superior continuarão crescendo quer por causa da gratuidade do ensino existente em suas universidades, quer por motivo dos elevados subsídios implícitos no crédito educativo e do financiamento à pesquisa e pós-graduação. Esse aumento, além de prejudicar os gastos com o ensino de base, contém fortes elementos de injustiça social, pois, entre os maiores beneficiários, estão os menos necessitados.

1. Originalmente publicado como TD em Texto para discussão interna nº 10, de setembro de 1979. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0010.pdf> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Professor (aposentado) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF).

3. Professor Titular da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV).

Acreditamos que existe uma solução mais adequada para o financiamento do ensino superior. De um lado, sugerimos a introdução do ensino pago (parcialmente) nas universidades públicas. De outro, discutimos algumas modificações no funcionamento do crédito educativo, cujo objetivo é reduzir o subsídio existente atualmente sem aumentar a taxa de inadimplência. Na primeira parte, discutimos as proposições encontradas na literatura sobre o crédito educativo e descrevemos a sua implantação no Brasil. A seguir, após uma breve discussão sobre as condições existentes no ensino superior, analisamos as consequências para este das sugestões formuladas anteriormente. Finalmente, resumimos as principais conclusões obtidas.

2 CRÉDITO EDUCATIVO: FUNCIONAMENTO E REFORMULAÇÃO

Inicialmente, apresentaremos as ideias de seus proponentes sobre o crédito educativo. Depois, sua atuação no Brasil é revista, principalmente no que tange à modalidade operacional escolhida. Concluímos com sugestões para sua reformulação e com uma discussão das consequências desejáveis que daí advirão.

2.1 Características do crédito educativo

A proposta da criação do crédito educativo, feita por Friedman (1962), buscava eliminar o tratamento discriminatório do mercado de capitais aos empréstimos educacionais, provocado pela ausência de garantias reais, pois apenas durante a época da escravidão era legal a venda do trabalho humano.⁴ Isso não acontece com o capital físico (ou bens de consumo durável), pois a lei permite que seja dado como garantia e vendido ou negociadas as ações que o representam. Para contornar a dificuldade da inexistência de garantias reais quando se trata de capital humano, caberia ao governo criar um programa de empréstimos aos estudantes e, dessa forma, assumir o ônus. Por sua vez, a fiscalização governamental, especialmente se for exercida pelo departamento responsável pelo Imposto de Renda, propicia a redução do risco associado à ausência de garantias reais.⁵

Sendo assim, o crédito educativo pode proporcionar empréstimos em bases iguais a todos os que o solicitarem, independentemente da renda familiar. Sua concepção varia bastante. Por exemplo, a taxa de juros cobrada pode ser inferior à existente na economia; a justificativa para tal é que, na presença de externalidades, a decisão privada de investir em educação seria inferior ao ótimo social. Porém, pouco se conhece sobre a dimensão dessas externalidades e menos ainda sobre a sua distribuição entre os alunos.

4. Na verdade, o pioneirismo da ideia deve ser creditado a um colombiano, Gabriel Betancur Mejía, que a apresentou em 1943. Como resultado de seus esforços, o governo da Colômbia criou, em 1950, o ICETEX, instituição que até hoje ministra, com sucesso, o programa do crédito educativo (UROSQ, 1973, p. 41-42).

5. Se o programa de empréstimos fosse instituído junto ao órgão responsável pelo Imposto de Renda, haveria uma redução apreciável dos custos administrativos de sua implementação, pois sua cobrança poderia ser feita com a declaração do referido imposto.

Mesmo que haja uma razoável precisão no cálculo econômico para a decisão sobre o investimento educacional, como podemos saber que as externalidades adicionais provocadas por uma taxa de juros subsidiada podem compensar tais subsídios? Ao contrário, na medida em que o preço pago pelo aluno é inferior ao custo de ensino, é provável que os juros subsidiados venham apenas aumentar o uso já exagerado desses recursos.⁶

A amortização pode ser feita mediante prestações fixas, independentes da renda, ou em prestações proporcionais a esta. A vantagem da segunda modalidade consiste em atrair aqueles que têm aversão ao risco inerente ao retorno educacional. Como esse retorno exibe uma grande dispersão, as prestações fixas poderiam afastar os menos propensos a enfrentar riscos. Porém, enquanto as prestações fixas permitem a cobrança integral da dívida de cada mutuário, as prestações proporcionais à renda, por terem geralmente um único prazo de amortização, envolvem uma redistribuição de renda dos mutuários de renda alta para os de renda baixa.

Essa redistribuição, se não for limitada, pode criar o chamado problema de seleção adversa, pois os candidatos que esperam uma renda futura elevada se sentiriam desencorajados a participar do crédito educativo.⁷ Uma maneira de evitar a seleção adversa é através de um mecanismo conhecido por *opt-out*. Por meio dele, todos os que participam do crédito educativo têm a possibilidade de, uma vez pago o saldo devedor, se desligarem do programa. No cálculo do saldo devedor, para a aplicação desta cláusula, seria incorporada uma taxa de juros conhecida. Como resultado, todos saberiam qual seria a taxa máxima de juros a ser paga caso obtivessem rendimentos elevados.

Outro elemento que torna o crédito educativo atraente para muitos reside nos seguros de vida, saúde e renda, oferecidos aos participantes do programa.⁸ Nerlove (1972) distingue dois tipos de risco: o privado e o social. O primeiro ocorre quando o segundo é menor que a soma dos riscos individuais. Neste caso, o seguro é capaz de reduzir esses riscos e, portanto, de aumentar a demanda do ensino superior. Os riscos que poderiam ser incluídos nesta categoria estão relacionados com a incerteza do estudante sobre a sua capacidade de, usando o tempo, a inteligência e o conhecimento recebido, obter um rendimento escolar satisfatório. Já no risco social, o risco total não pode ser reduzido mediante a formação de um *pool*. Este é

6. Mesmo em muitos estabelecimentos particulares, parte dos recursos provém de doações privadas e de ajuda governamental a fundo perdido ou com juros subsidiados. Esta ajuda é, preponderantemente, destinada à pós-graduação. Entretanto, como argumentaremos mais adiante, existe uma transferência de recursos da pós-graduação para a graduação.

7. Uma possibilidade importante de redistribuição ocorreria na medida em que as mulheres, cujos salário médio e taxa de participação na força de trabalho são menores que os dos homens, participassem do programa. Aquelas que não trabalhassem teriam acesso a uma educação gratuita. Mesmo para as que trabalhassem, o subsídio proporcionado pelos homens estaria relacionado à diferença entre os salários médios dos homens e das mulheres. Uma maneira de reduzir estes problemas é proposta por: Shell *et al.* (1968).

8. Além disso, o montante de juros pagos pode ser abatido no Imposto de Renda.

o caso de mudanças na demanda de certas qualificações de nível universitário e de ocorrência de desemprego. Porém, sempre é possível transferir esses riscos, a um preço, para pessoas que queiram assumi-los. Se escolhermos o sistema de prestações proporcionais à renda, existe o problema de sua definição. Em princípio, deveríamos considerar o incremento da renda resultante do investimento educacional porque este é o elemento relevante para a decisão de investir. Entretanto, como argumentam Shell *et al.* (1968, p. 4), as dificuldades vão desde como estabelecer uma definição que seja aplicável até os efeitos indesejáveis sobre a oferta de trabalho provocados pela elevada proporção dessa parcela de renda a ser paga como prestação. A solução recomendada é considerar o total da renda proveniente de várias fontes, como salário, rendimentos do capital, aluguéis etc.

2.2 O crédito educativo no Brasil: o modelo adotado e a proposta para sua modificação

A criação do crédito educativo deu-se em 1975 e seus empréstimos tiveram início em 1976.⁹ Tal como existe, prevê empréstimos para atender ao pagamento das anuidades e mais, a título de compensar a renda sacrificada, um valor que não pode exceder o maior salário mínimo vigente. O prazo de utilização não pode ultrapassar em um ano o período de duração média do curso e o período de carência é de um ano. Após esse período, inicia-se o pagamento da dívida, a ser feito em prazo igual ao de utilização, e sobre a qual incidirão juros nominais de 15% ao ano (a.a.) Não há exigência de qualquer garantia real para a realização do contrato de empréstimo. Com a finalidade de cobrir o saldo devedor em casos específicos, como morte ou invalidez, são emitidas apólices de seguro.¹⁰ O número de estudantes beneficiados no período 1976-1978 foi inferior a 25% das matrículas no ensino superior em 1978. Observe-se que a razão dos estudantes inscritos para os selecionados aumenta no período em análise. Ou seja, o crédito educativo é negado a uma proporção crescente dos estudantes que o pleiteiam; em termos médios, apenas dois terços dos solicitantes o receberam. Por seu turno, dos recursos previstos inicialmente, apenas 92% foram efetivamente aplicados. Isto apesar das elevadas taxas inflacionárias ocorridas no período, certamente superiores às esperadas. Como o único critério adotado na seleção dos estudantes é o da renda familiar, podemos supor que a restrição ao atendimento é a disponibilidade de recursos. A descrição dos fatos anteriores sugere que dificilmente o crédito educativo, na forma atual, poderá aumentar a proporção dos beneficiários.

9. A aprovação da Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, do ministro da Educação e Cultura, pelo presidente da República, em 23 de agosto de 1975, foi o ato que criou o crédito educativo.

10. Da arrecadação relativa aos juros de 15%, um quinto é destinado a um fundo de risco e o restante corresponde à remuneração do capital. Os bancos privados participam do programa, pois podem utilizar recursos até o limite de 1% dos depósitos compulsórios.

Nesta fase inicial, qualquer que seja a sistemática do crédito educativo, o saldo dos empréstimos é necessariamente crescente. Os problemas dizem respeito à viabilidade do fundo do crédito educativo no longo prazo, face aos altos subsídios e à propalada taxa de inadimplência excessiva. A primeira das modificações propostas reduziria o elevado subsídio implícito na taxa de juros nominais de 15% a.a. Correção monetária integral ou mesmo juros reais positivos módicos poderiam ser adotados, pois não há razão para justificar os subsídios atualmente existentes. Com efeito, se a taxa anual de aumento dos preços fosse de 40% durante os períodos de utilização, carência e amortização do empréstimo, o beneficiário pagaria, em termos reais, apenas 31% da quantia recebida.¹¹ Se a inflação fosse de 30%, esta proporção aumentaria para 48%. Finalmente, uma inflação de 20% acarretaria o pagamento de 77% do valor real do empréstimo. Como, desde 1976, a taxa média de inflação tem sido superior a 30% a.a., a conclusão é inescapável: nestas condições, menos da metade dos recursos aplicados retornarão eventualmente ao fundo.

Para mudar esse estado dos fatos, que inviabilizará o crédito educativo no longo prazo, é preciso cobrar a correção monetária integral. Além disso, o prazo de amortização é bastante reduzido, o que apresenta duas inconveniências. Primeiro, apesar da carência de um ano, os pagamentos recaem no início da vida profissional, caracterizada por ganhos modestos devido à diminuta experiência e à necessidade de treinamento adicional. Segundo, é exatamente neste estágio do ciclo da vida que as necessidades de consumo são elevadas, o que aumenta ainda mais o ônus dos pagamentos.¹²

A solução para esses inconvenientes está na adoção de um esquema de pagamentos proporcionais à renda anual, durante um período adrede fixado. É óbvio que existe uma relação inversa entre esse período e a proporção da renda necessária para amortizar uma dada dívida. Deve-se escolher a porcentagem da renda de modo a não sobrecarregar o orçamento familiar de um estudante de renda modal. Com tal esquema de pagamentos, a taxa de inadimplência será menor devido ao aumento do prazo de amortização. Além disso, haverá uma correção monetária implícita em função dos reajustamentos salariais e os pagamentos dos recém-formados serão os mais suaves.¹³ Adicionalmente, haverá uma redistribuição de renda entre os beneficiados, favorecendo aquele que, por terem menores rendimentos, pagarão menos. Para evitar problemas de seleção adversa, o mecanismo do *opt-out*, já descrito, deveria ser adotado.

11. Nesses exemplos, consideramos a duração do curso sendo de cinco anos.

12. Sobre a distribuição temporal ótima do consumo, ver Thurow (1969).

13. Os reajustes salariais dos universitários têm estado bastante acima das variações no custo de vida. Isto permitirá, se for desejável, a cobrança de juros módicos sem ser necessário aumentar o prazo de amortização.

Também advogamos a extensão do crédito educativo, indiscriminadamente, a todos os que o solicitarem. Salvo impossibilidade financeira, vemos três vantagens nessa extensão.¹⁴ Primeiro, a própria experiência do crédito educativo mostra a dificuldade de restringir sua distribuição com base no critério da renda familiar. Segundo, sua extensão a todos deverá aumentar o elemento redistributivo, pois é sabida a correlação entre renda familiar e renda dos filhos. Terceiro, não gera conflito entre equidade e excelência do ensino, o que pode ocorrer quando o critério da renda familiar elimina bons estudantes. Talvez deva ser considerada uma restrição de cunho acadêmico para eliminar os estudantes de nível abaixo de um padrão mínimo.

3 A SITUAÇÃO ATUAL DO ENSINO SUPERIOR

O sistema universitário é formado por instituições privadas e públicas (federais, estaduais e municipais). A maioria das instituições públicas é composta de universidades, ainda que muitas não disponham de um campus adequado. Já entre as instituições privadas, predominam os estabelecimentos isolados. O crescimento vertiginoso das matrículas na última década, embora predominantemente entre os estabelecimentos de baixo padrão de ensino, não impediu que, nos locais beneficiados por programas de pós-graduação e atividades de pesquisa, a qualidade do ensino atingisse padrões aceitáveis. Ainda que com um mercado de trabalho saturado, o perfil da oferta de vagas continua fortemente concentrado na área de ciências humanas devido ao seu baixo custo. Em decorrência disso, a profissionalização, função primordial do ensino de graduação, esbarra nas suas condições precárias e na dificuldade de encontrar emprego.

A articulação entre graduação e pós-graduação continua deficiente. Essa junção se dá através daqueles estudantes que continuarão seus estudos na pós-graduação, da interação das atividades ligadas à graduação com o ensino de pós-graduação e pesquisa, e dos professores que ensinam na graduação e fizeram pós-graduação. A interação ocorre predominantemente dentro da universidade que exerce ambas as atividades, e é normalmente positiva ao ocupar os professores em tempo integral e permitir sua maior especialização. Nos Estados Unidos, os cursos de graduação financiaram a pós-graduação (James, 1978, p. 157-186). No Brasil, existem indícios de que isso não ocorre: ao contrário, são as atividades de pós-graduação e pesquisa que transferem parte dos recursos recebidos para a graduação, ao permitirem as atividades de docência de professores qualificados. Pode-se concluir que a articulação entre graduação e pós-graduação se faz às expensas desta e das atividades de

14. Neste trabalho, não nos preocupamos em estimar os recursos necessários a essa medida. Mas não resta dúvida que, se for implantada juntamente com o ensino pago, elevará o valor médio dos empréstimos e o número de participantes.

pesquisa, em decorrência do desvio de recursos e do nível insatisfatório dos alunos que continuarão seus estudos.

Em geral, quanto melhor a qualidade do ensino, maior o subsídio que o aluno recebe, em termos absolutos e em relação ao custo do ensino. Isto é evidente nas universidades públicas, praticamente gratuitas, onde as taxas cobradas não guardam relação com a qualidade do ensino. Se em uma primeira aproximação aceitarmos que os padrões de eficiência para um mesmo curso pouco diferem, haverá uma correspondência entre a sua qualidade e o custo e, por extensão, o subsídio. Óbvio que este deve diferir para os diferentes cursos, sendo que nos cursos mais procurados, como engenharia e medicina, nos quais a aprovação está mais fortemente ligada aos conhecimentos recebidos no ensino médio, os custos (e subsídios) são mais elevados. Por sua vez, nas instituições particulares, a melhor qualidade está quase sempre associada aos auxílios governamentais; quando o ensino é de baixa qualidade, o aluno paga o seu custo integral.

Como o preço do ensino superior é, com frequência, inferior ao seu custo, é por meio do exame vestibular que se evita o deslocamento de recursos excessivos para esse nível. O vestibular exerce um duplo papel, pois determina quem pode entrar para a universidade e qual estabelecimento deve cursar.

Ou seja, o vestibular dá o bilhete de entrada, no qual está marcado o lugar que cada um vai ocupar. Sendo a classificação no vestibular fortemente associada às condições socioeconômicas do aluno, as vagas contempladas com subsídios mais elevados são ocupadas por pessoas que estariam em melhores condições para pagar o ensino.¹⁵ Dois fatos merecem atenção. Primeiro, a impossibilidade de o governo ampliar a capacidade das universidades públicas no mesmo ritmo da expansão das matrículas ofertadas pelos estabelecimentos particulares resultou numa drástica redução da proporção de matrículas naquelas instituições. Isto porque a gratuidade nas universidades públicas torna o seu processo de expansão dependente, quase que exclusivamente, de recursos orçamentários. Como o ensino de pós-graduação está disputando uma parcela apreciável desses recursos, pouco sobra para ampliar a graduação nas universidades federais. Segundo, as atividades de pesquisa, que geralmente estão associadas ao ensino de pós-graduação, recebem recursos governamentais que não apenas permitem manter professores em tempo contínuo, mas também contribuem para o pagamento deles em suas atividades como docentes. Como existe uma interação positiva entre ensino e pesquisa, dessa atuação resultam um melhor ensino e uma componente maior de subsídios.

Portanto, as consequências da gratuidade do ensino nas universidades públicas e do apoio à pesquisa e pós-graduação em algumas universidades, além de

15. Usando a imagem do bilhete de teatro, aqueles que ocuparão os melhores lugares pagarão menos que os demais, embora sejam mais ricos.

fazerem com que o montante dos subsídios varie bastante de instituição para instituição, favorecem uma correlação entre esse montante e a qualidade do ensino. As consequências são devastadoras para a equidade e a qualidade global do ensino. Os alunos que pagam integralmente o custo estudam predominantemente em faculdades isoladas. Estas oferecem cursos baratos, dentro do poder aquisitivo de sua clientela. Como esse é o segmento do ensino superior capaz de se expandir até atender à demanda existente, o retorno privado de seus alunos é baixo tanto pela ausência de subsídios como pelo fato de que o grande número de profissionais nessas áreas conduz à saturação do mercado de trabalho. Por sua vez, há virtualmente uma impossibilidade de melhorar o ensino nesses estabelecimentos, que é predominantemente noturno, com professores horistas, o que impede a criação de um ambiente mais propício ao estudo.

O horário noturno vem atender às exigências dos alunos que trabalham (mais da metade do total), para os quais a situação é agravada pela insuficiência de tempo para estudar. Essa limitação, aliada à fragilidade do ensino e à pouca relevância do seu conteúdo para o mercado de trabalho, levam ao fenômeno, cada vez mais comum, da evasão no ensino superior.

Com isso, o sistema do ensino médio é, além de iníquo, ao privilegiar sobremaneira com a gratuidade os estudantes de elevado *status* socioeconômico, de um padrão de eficiência bastante limitado. Essa situação decorre de decisões errôneas do ponto de vista social, tomadas tanto por estudantes como por administradores das universidades federais. Embora existam outras razões importantes no caso dos administradores, como a falta de autonomia universitária e a homogeneização das escalas salariais entre diferentes departamentos e diferentes universidades, a gratuidade do ensino é um obstáculo à melhoria de racionalidade social dessas decisões.

Isso porque, para os administradores, os recursos são obtidos via orçamento e, portanto, não guardam uma relação estreita com a prioridade das atividades assim financiadas. A decisão de expandir ou restringir uma atividade em pouco depende de seus benefícios, ficando basicamente restrita à disponibilidade de recursos orçamentários. Para os alunos que desfrutam de um ensino gratuito, os recursos têm um preço muito inferior ao seu custo social. Se tivessem que pagar uma maior parcela desse custo, é provável que, para muitos, não mais compensasse realizar certos cursos.

Existe um amplo conflito entre a expansão das matrículas e a melhoria da qualidade. Isto porque, dos estabelecimentos privados com ensino de baixo nível, que são as instituições que mais crescem, não é viável esperar qualquer esforço para melhorar o ensino. Das demais instituições cujo ensino tem um padrão mínimo de qualidade, não se pode esperar um crescimento satisfatório devido à restrição dos recursos governamentais. Para fugir a este impasse, existem duas possibilidades:

a primeira, e mais importante, é a introdução do ensino pago (parcialmente), o que trará um aumento apreciável de recursos; a segunda, a exploração de outras fontes de recursos, tais como doações privadas estimuladas por benefícios fiscais e prestação de serviços à comunidade.

4 ENSINO SUPERIOR E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Neste trabalho, concentramo-nos apenas na introdução do ensino pago nas universidades públicas. A ideia é cobrar cerca de um terço do custo do ensino, podendo essa proporção variar entre diferentes cursos, de acordo com o interesse governamental de favorecer certas profissões. Como medida isolada, essa redução dos subsídios hoje existente poderá agravar a desigualdade de oportunidades, na medida em que alunos de baixa renda familiar se vejam impedidos de cursar as universidades que tenham um ensino de qualidade e sejam mais caras. Portanto, à cobrança parcial do ensino é necessário adicionar a oferta de crédito educativo para todos os interessados; e, talvez, para os segmentos mais pobres da população, um programa de bolsas de estudo. Desta forma, pode-se praticamente eliminar a restrição da renda familiar sobre a escolha pelo candidato do estabelecimento onde se pretende estudar. Mas é óbvio que essas medidas não alteram a discriminação progressiva.

Havendo restrições orçamentárias ao programa do crédito educativo, este poderia ser limitado aos estudantes mais carentes. Este critério tem um custo na medida em que provoque uma seleção adversa. Alternativamente, a parcela do empréstimo relativo à manutenção do aluno poderia variar em função da renda familiar. De qualquer forma, é necessário elevar o seu teto, que hoje não pode ultrapassar o salário mínimo.

Pode-se perguntar por que não distribuir bolsas de estudos ao invés do crédito educativo. Em primeiro lugar, um programa de bolsas de estudo seria inviável financeiramente se todos os candidatos fossem atendidos e, para restringir seus desembolsos, teriam que ser empregados critérios adicionais. Por exemplo, as bolsas poderiam ser dadas apenas para cobrir as anuidades e não a renda sacrificada. Esta solução prejudicaria os mais pobres, que sofrem as maiores dificuldades para financiar esta parcela do custo privado. Outra sugestão é de que as bolsas de estudo cubram os custos diretos e indiretos, mas sejam concedidas apenas aos estudantes mais pobres. Como medir pobreza? Talvez fosse melhor pela renda familiar *per capita*, a qual, mesmo assim, não é um bom indicador da riqueza familiar. Porém, o estímulo à fraude é maior que no caso do crédito educativo, porque este terá que ser pago pelo estudante. Por sua vez, se o estudante mora sozinho, qual é a sua renda familiar?

Mesmo que pudéssemos evitar esses problemas, talvez estívéssemos penalizando alguns estudantes capazes. Difícil diminuir drasticamente a desigualdade

de oportunidades sem afetar a qualidade do ensino superior, que, como se sabe, persegue dois objetivos: o da excelência, que deve premiar os mais capazes independentemente da renda, e o da igualdade de oportunidades, o que significa que as oportunidades tampouco devem estar relacionadas com a renda. Por essa razão, as contradições entre esses objetivos se aguçam a esse nível de ensino.¹⁶ Isto porque, quaisquer que sejam as definições de excelência e de igualdade de oportunidades, seu conflito é maior quando mais intensa é a discriminação contra os mais pobres nos níveis anteriores.

Nisso reside outra vantagem do crédito educativo, *vis-à-vis* um programa de bolsas generalizado.¹⁷ Como o número de vagas na universidade é quase que o mesmo número de concluintes do ensino médio, percebe-se claramente que a maioria das pessoas teve suas chances cortadas ainda no ensino fundamental. Estes, que foram os mais penalizados pelo sistema, nada recebem do governo e ainda terão que contribuir, via impostos, para pagar os custos de um programa de bolsas. Dada a regressividade do sistema tributário, não é ficção concluir que sobre essas pessoas irá recair o maior ônus desse programa.

Já o crédito educativo, por ser pago, será bem menos regressivo, embora, durante o período em que seus desembolsos plantarem as amortizações, deva ser financiado com recursos orçamentários.¹⁸ Adicionalmente, como a maioria dos benefícios de uma educação universitária são apropriados pelo indivíduo, os subsídios são justificáveis apenas face a existência de externalidades. Como pouco se conhece sobre a sua dimensão e, até mesmo, sobre a sua natureza, esta justificativa torna-se bastante precária. O retorno social da educação universitária é inferior ao retorno médio de investimentos industriais; dificilmente se tornará igual se forem consideradas em seu cálculo as externalidades.¹⁹ Mais ainda, é inconcebível que a diferença existente entre os retornos social e privado da educação universitária seja necessária para atrair o número socialmente desejável de candidatos ao ensino superior. Outra proposição é mais realista. Devido a essa diferença, a atratividade do ensino superior é enorme, levando a maior uso de recursos neste nível de ensino que o socialmente desejável. E a redução dos subsídios e a maneira mais direta de diminuir essa diferença e, conseqüentemente, a demanda de ensino.²⁰

16. Capacidade e renda estão positivamente correlacionadas. Portanto, qualquer critério que distribua as vagas independentemente da renda irá afetar negativamente a excelência do ensino.

17. A atual gratuidade da universidade pública pode ser vista como um programa de bolsas de estudo, que cobrem apenas a anuidade, cujo critério de distribuição é, na prática, a classificação no vestibular.

18. Também pode ser financiado mediante recursos oriundos do mercado de capitais, evitando-se, desta forma, a regressividade existente na receita governamental.

19. As taxas anuais de retorno da universidade, estimadas por Moura Castro, Langoni e Levy, são inferiores a 15% (ver Castro, 1971), consideradas por Bacha *et al.* (1971) como o retorno do setor industrial. Sobre as taxas de retorno.

20. A existência de uma rigidez institucional dos salários das pessoas com nível superior também aumenta o retorno privado.

A possibilidade de abatimento da renda bruta das despesas com educação, para efeitos do Imposto de Renda, medida que beneficia aqueles que têm mais imposto a pagar, favoreceria os estudantes de origem socioeconômica mais elevada, que receberiam o crédito educativo, pagariam a anuidade e poderiam abater no Imposto de Renda esses custos educacionais.²¹ Para evitar esta aberração, é preciso impedir o abatimento das despesas educacionais quando o aluno recebe o crédito educativo. Seria permitido abater, quando da amortização, apenas a parcela referente aos juros pagos.

Como visto, inicialmente o crédito educativo exigirá recursos crescentes; ademais, haverá certos efeitos alocativos, cuja natureza discutiremos agora, objetivando compreender o seu possível impacto inflacionário. Podemos distinguir três situações: em primeiro lugar, estão aqueles que hoje não pagam o ensino, passarão posteriormente a pagá-lo, e concomitantemente a receber o crédito educativo. Se este for só para financiar o custo direto, não deverá alterar o padrão de consumo; sua alteração dar-se-á se o crédito abarcar também a renda sacrificada. Neste caso, a maior disponibilidade de renda deverá aumentar os gastos com o consumo. Porém, é óbvio que há um aumento do montante de recursos aplicados no setor educacional, na medida em que o crédito é repassado às universidades e estas aumentam seus gastos ou os transferem, via Ministério da Educação (MEC), para serem aplicados em outros níveis de ensino. Esse aumento de recursos, para não ser inflacionário, deve ser neutralizado por uma política monetária-fiscal adequada. Se os recursos do crédito educativo proviessem do mercado de capitais, haveria um aumento na taxa de juros, cuja consequência seria a redução de outras despesas.²²

Se esses recursos fossem de origem orçamentária, deveria haver uma combinação de redução nas despesas e aumento nos impostos suficiente para contrabalançar seu impacto inflacionário.²³

Outra situação ocorrerá com aqueles que passarão a pagar o ensino (ou pagarão mais) sem receber o crédito educativo. Neste caso, haverá uma redistribuição do consumo familiar, sem impacto inflacionário significativo.²⁴ Finalmente, existem aqueles que já pagam e irão receber o crédito educativo. Estes aumentarão seus gastos com consumo, de acordo com a propensão marginal a consumir, razão por que se farão necessárias políticas semelhantes às do primeiro caso.

21. Dessa forma, o crédito educativo tem menor custo exatamente para aqueles com maior renda.

22. Não é óbvio que o funcionamento desse mecanismo na economia brasileira ocorra com a intensidade desejável.

23. Estamos presumindo que aos recursos públicos anteriormente alocados ao setor educacional sejam adicionados os recursos obtidos com o pagamento das anuidades. Ou seja, que haja uma ampliação dos recursos disponíveis para o setor educacional, que poderá alterar sua distribuição entre os três níveis de ensino.

24. Boa parte das despesas com educação deve ser encarada como investimento. Porém, estamos usando aqui a classificação tradicional dos orçamentos familiares.

Nas três situações examinadas antes, a decisão é de continuar utilizando o mesmo serviço educacional. Porém, entre aqueles que ainda não entraram para a universidade, muitos não mais o conseguirão como resultado da criação do ensino pago. Ou seja, espera-se uma taxa de crescimento de demanda inferior àquela que prevaleceria com a manutenção das condições atuais, pois o efeito-preço deve predominar sobre a maior disponibilidade de crédito.

Sumariando, a instituição do ensino pago e o crédito educativo mais amplo acarretarão aumento de recursos destinados ao setor educacional e, residualmente, a outros itens do consumo familiar. Para evitar um impacto inflacionário, se esses recursos forem orçamentários, haverá necessidade de aumento dos impostos e/ou redução dos gastos.

Pode-se conjecturar qual será o impacto da cobrança, ainda que parcial, do custo do ensino superior sobre as instituições públicas e particulares de ensino: *i*) proporcionará recursos às universidades públicas, que facilitarão a expansão das matrículas, hoje quase que estagnadas, e a melhoria do ensino. Porém, uma parte dos recursos orçamentários deve ser desviada para o ensino primário, que apresenta as maiores distorções;²⁵ *ii*) as universidades particulares se tornarão mais competitivas, pois havendo qualidade equivalente, e menor diferença no custo privado, deixará de existir preferência automática pelo ensino público; *iii*) a cobrança do ensino reduzirá a demanda de cursos cujos graduados já enfrentam dificuldades crescentes para encontrar emprego. Isto porque, na medida em que a decisão privada passa a considerar custos diretos positivos, a escolha de certas carreiras deixará, para muitos, de ser atraente. Quando se sabe que a distribuição de vagas nos vários cursos de nível superior pouco tem a ver com as condições do mercado de trabalho, e que as universidades não dispõem de informações sobre essas condições para usar em seu planejamento, o elemento mais importante para influenciá-las fica sendo as decisões dos alunos. A redução dos subsídios irá aumentar a racionalidade social dessas decisões, com muitos alunos modificando a escolha das carreiras e outros desistindo de entrar para a universidade; *iv*) irá reforçar as atividades de pesquisa, tendo em vista que boa parte dos recursos destinados a essa rubrica são, na verdade, usados no pagamento de salários mais elevados para as atividades de docência. Em outras palavras, os recursos destinados à pesquisa têm financiado uma parcela do custo do ensino. A redução desse financiamento deverá ser uma consequência da diminuição dos subsídios; com isto, sobrarão recursos para as atividades de pesquisa, ora bastante atrofiadas. De modo geral, haverá possibilidade de reter os

25. A dimensão dos recursos que poderiam ser liberados devido à cobrança do ensino pode ser apreciada pelo cálculo a seguir. Em 1978, havia 450 mil estudantes nas universidades públicas. Se estes pagassem um terço do custo do ensino, isso equivaleria a 150 mil estudantes pagando o custo integral. Como o custo do ensino superior é cerca de quarenta vezes maior que o custo do ensino primário, esses recursos poderiam financiar 6 milhões de alunos na educação infantil. Sabe-se que o *deficit* de matrículas neste nível é de 7 milhões. Sobre a relação entre custos da universidade e da educação infantil, ver Souza (1979, p. 65).

professores dentro da universidade por mais tempo, passo indispensável à melhoria da qualidade do ensino; e *v*) embora na pós-graduação as bolsas de estudo continuem a existir, pois o objetivo é fazer com que os melhores alunos prossigam em seus estudos, a qualidade desses programas deverá ser beneficiada pela ampliação das atividades de pesquisa. Por seu turno, os programas de pós-graduação podem trazer uma redução significativa no custo do ensino de graduação, pela utilização de estudantes de pós-graduação como instrutores nesse nível de ensino.

4 CONCLUSÃO

A extensão do ensino pago às universidades públicas deverá introduzir maior racionalidade nas decisões de alunos e administradores do ensino superior. Por um lado, a expansão desse nível de ensino se dará de forma mais equilibrada entre universidades públicas e privadas e entre estabelecimentos isolados e os demais. Por outro lado, a escolha de carreira será mais influenciada pelos custos do ensino que a sociedade paga.

Adicionalmente, as modificações sugeridas no crédito educativo deverão permitir uma redução simultânea do montante subsidiado e da taxa de inadimplência. Isto porque a correção monetária se dará via reajustamentos salariais, que também devem apresentar um ganho real relacionado com o aumento de produtividade da economia. Além disso, existirá um mecanismo redistributivo entre seus beneficiados, limitado apenas pela cláusula do *opt-out*. Sua administração será facilitada também por não ter que selecionar os candidatos e porque sua amortização será feita simultaneamente com o pagamento do Imposto de Renda. Para encerrar, podemos afirmar que a conjugação das medidas propostas deverá aliar a disponibilidade de maiores recursos para o ensino superior ao seu uso mais eficiente. Deverá também tornar a escolha da universidade menos dependente da renda familiar, já que todos terão recursos para financiar sua educação universitária. Finalmente, modificará a situação atual em que os alunos beneficiados pela gratuidade são, frequentemente, os que mais podem pagar pelo ensino, cujo financiamento recai predominantemente, dada a regressividade do sistema tributário, sobre as camadas mais pobres da população, que não dispõem de acesso à universidade.

REFERÊNCIAS

- BACHA, E. L. *et al.* **Análise governamental de projetos de investimento no Brasil**: procedimentos e recomendações. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1971. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n. 1).
- CASTRO, C. M. Investimento em educação no Brasil: comparação de três estudos. **Pesquisa e Planejamento**, v. 1, n. 91, p. 141-152. jun. 1971.

FRIEDMAN, M. The role of government in higher education. **Capitalism and Freedom**, Chicago: Chicago University Press, 1962. cap. 6.

JAMES, E. Product mix and cost disaggregation: a reinterpretation of the economics of higher education, **Journal of Human Resources**, v. 13, n. 2, p. 157-186, 1978.

NERLOVE, M. On tuition and the costs of higher education: prolegomena to a conceptual framework. **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 80, n. 3, parte II, 1972.

SHELL, K. *et al.* The educational opportunity bank: an economic analysis of a contingent repayment loan program for higher education. **National Tax Journal**, v. 21, n. 1, mar. 1968.

SOUZA, A. M. **Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, p. 65, 1979. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n. 42).

THUROW, L. The optimum lifetime distribution of consumption expenditures. **American Economic Review**, v. 59, n. 3, p. 324-330, jun., 1969.

UROSQ, J. **Student loan institutions in selected developing countries**. 1973. Tese (Doutorado) – Harvard University, Cambridge, 1973, p. 41-42.

SÉRIE TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

1. “Crédito ao Consumidor: Política de Limitação dos Juros Contábeis e seus Efeitos sobre a Taxa de Juros”, Clóvis de Faro, maio de 1979.
2. “Preço, Renda Real e Política Econômica num Modelo de Expectativas Racionais: Algumas Sugestões”, Cláudio R. Contador, junho de 1979.
3. “Política Monetária e o Mercado Aberto”, Cláudio R. Contador e Francisco Lafaiete Lopes, junho de 1979.
4. “Índice do Custo de Vida: Avaliação do Método da Fundação Getúlio Vargas e Nova Formulação”, Fernando de Holanda Barbosa julho de 1979.
5. “Curva de Philips e o Modelo de Realimentação: Será Friedman um Neo Estruturalista?”, Fernando de Holanda Barbosa, julho de 1979.
6. “Notas Preliminares sobre Descentralização Industrial no Brasil”, Thompson Andrade, julho de 1979.
7. “Oferta de Alimentos e Inflação”, Eliana A. Cardoso, julho de 1979.
8. “Índice de Produto Real e Deflator Implícito: Fórmulas Apropriadas para os Índices Teóricos”, Fernando de Holanda Barbosa, agosto de 1979.
9. “A Macroeconometric Policy Model for Brazil”, Milton Assis, agosto de 1979.

CRÉDITO EDUCATIVO COM AMORTIZAÇÕES CONTINGENTES À RENDA: UMA ALTERNATIVA PARA A REFORMULAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL^{1,2}

Paulo Meyer Nascimento³

1 INTRODUÇÃO

Programas governamentais de crédito educativo existem em dezenas de países. Alguns buscam primordialmente repartir os custos do ensino superior entre contribuintes e estudantes. Outros centram-se no financiamento dos estudos de quem não teria como arcar com mensalidades e cobranças similares antes de se formar. Há ainda programas destinados a emprestar recursos para despesas cotidianas, reduzindo a necessidade de se recorrer a trabalho remunerado durante o curso. No Brasil há o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que financia cursos presenciais de graduação não gratuitos a estudantes que cumpram certos requisitos, inclusive de renda.⁴

O Fies requer o pagamento de volta do valor emprestado durante um período de tempo especificado, em prestações que dependem das taxas de juros contratadas e do prazo de financiamento. Assume, assim, um caráter de empréstimo fiduciário convencional, com a diferença de que não dispõe de um colateral, isto é, de um bem para colocar em garantia, como ocorre, por exemplo, em financiamentos de automóveis e de imóveis. Essa continua sendo a modalidade mais difundida de crédito educativo mundo afora. É crescente, contudo, a quantidade de países que têm passado a adotar programas de crédito educativo baseados em empréstimos com amortizações condicionadas à renda (abrevia-se doravante como ECR), em paralelo a (ou em lugar de) empréstimos convencionais. O ECR seria preferível aos empréstimos convencionais por ser um mecanismo potencialmente mais justo e mais eficaz de cobrança dos custos da formação, por diluir os pagamentos do

1. Originalmente publicado em Radar nº 41, de outubro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/30XAdgu>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. O autor agradece os comentários de Fabiano Mezadre Pompermayer, Gustavo Frederico Longo, Marina Pereira Pires de Oliveira, Renata Silveira Carvalho, Robert Evan Verhine e Rodrigo Octavio Orair. Eventuais erros e omissões são de exclusiva responsabilidade do autor.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

4. Para informações gerais sobre o Fies, consultar o portal do programa, disponível em: <<http://goo.gl/buFq4>>.

financiamento por longo período, em vez de concentrá-los nos primeiros anos da vida profissional pós-formatura, por prever possibilidades de perdão da dívida em casos especiais, e por efetivar a cobrança pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias.

Este artigo discute as características principais e as variações de ECR e introduz uma discussão sobre os limites e as possibilidades de sua adoção no Brasil. Busca, com isso, iniciar uma agenda de discussões e de pesquisas sobre a viabilidade e a pertinência econômica do funcionamento, no país, de sistemas de ECR para o financiamento da formação superior e profissional.

Tendo em vista esse objetivo, este artigo é composto por outras três seções, além desta introdução. A seção 2 sintetiza o mecanismo de ECR e seus diferentes formatos em alguns dos países que o utilizam para financiar estudantes do ensino superior. A seção 3 discute brevemente suas potenciais aplicações no Brasil, destacando alguns de seus limites e possibilidades. Por fim, a seção 4 traz as considerações e recomendações finais.

2 CONCEPÇÃO GERAL DE ECR E APLICAÇÕES EM DIFERENTES PAÍSES⁵

Os créditos educativos via ECR começaram a se consolidar como alternativa de financiamento estudantil à medida que cresciam os custos da educação superior em países desenvolvidos e depois de mostrarem-se viáveis e relativamente bem-sucedidos na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido, países nos quais sua implantação em larga escala ocorreu entre 1989 e 1998. Mais recentemente, crises relacionadas a crescentes débitos estudantis em países como Estados Unidos e Chile têm intensificado o debate sobre essa forma de crédito, atraindo o interesse de pesquisadores de reconhecimento internacional, a exemplo de Joseph E. Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2001. Intensificaram-se, também, formulações de ECR (ainda não testadas empiricamente) destinadas a outros temas que não o ensino superior, como seguro-desemprego (Stiglitz e Yun, 2014), acesso a serviços de saúde (Vaithianathan, 2014) e de assistência jurídica (Denniss, 2014), prolongamento de licença maternidade e paternidade (Higgins, 2014), expansão do acesso residencial a painéis solares fotovoltaicos (Baldwin, Chapman e Raya, 2015) e investimentos em inovação (Denniss, Yuan e Withers, 2009; Gupta e Withers, 2014).

5. Esta seção sintetiza a *rationale* envolvendo modelos de ECR para financiamento estudantil. Assenta-se especialmente na leitura de capítulos publicados nos livros editados respectivamente por Stiglitz e Guzman (2015) e por Chapman, Higgins e Stiglitz (2014b) e nos artigos, capítulos de livro ou textos para discussão de autoria de Berlinger e Walter (2015), Hanushek, Leung e Yilmaz (2014), Sheets e Crawford (2014), Dynarski (2014), Ziderman (2013) e Chapman (2006a). Para deixar mais fluida a leitura deste trabalho, estas e outras referências são citadas no corpo do texto apenas quando exige a especificidade do que está sendo apresentado, como quando são discutidos aspectos concernentes a subsídios públicos e aplicações ou estudos referentes a algum país ou região.

A principal diferença entre o ECR e os tradicionais empréstimos fiduciários é que o prazo de duração do financiamento torna-se flexível, pois os pagamentos são definidos de acordo com a renda da pessoa, em vez de fixados a partir da distribuição do saldo devedor por um número predeterminado de parcelas. Em períodos de renda baixa ou inexistente, as parcelas devidas também são reduzidas ou até, no limite, suspensas. O saldo devedor segue existindo e sujeito às taxas de juros contratadas, mas suas amortizações são proporcionais à renda de quem tomou o financiamento, de forma a melhor adequarem-se às flutuações de rendimento, comuns, sobretudo, nos primeiros anos após a formatura. À medida que muda o patamar de renda da pessoa ao longo da vida, acelera-se a amortização do saldo devedor. Essa característica torna-os um mecanismo potencialmente mais equânime, ao menos quando comparados aos empréstimos tradicionais. Afinal, os pagamentos ocorrem à medida que seja aferida renda e de maneira proporcional a esta, em vez de em parcelas e prazos definidos *a priori* e a despeito das condições econômicas que se apresentem nas diversas fases de vida da pessoa.

Assim sendo, essa modalidade de empréstimo traz consigo uma espécie de seguro contra a inadimplência. Quem auferir rendas maiores ao longo de sua vida laboral pós-formatura, paga seu empréstimo integralmente e mais rapidamente. Quem auferir baixos rendimentos depois de obter seu diploma, acaba por dispor de prazos mais longos, chegando, por vezes, a pagar menos do que o valor presente da quantia que tomou emprestada. Em um formato puro, as taxas de juros equivalem ao custo de financiamento do governo acrescido de um prêmio de risco e de um adicional para cobrir custos administrativos. Desta forma, quem obtém maiores retornos no mundo do trabalho subsidia quem obtém baixos retornos.

Transfere-se, pois, a conta do contribuinte para os beneficiários diretos do ensino superior, ao mesmo tempo que há uma garantia, desde o momento da tomada do empréstimo, tanto para quem estuda quanto para quem financia. De um lado, estudantes têm a garantia de que o pagamento das parcelas não comprometerá sua segurança financeira em nenhum momento da vida, pois estas serão sempre proporcionais à sua renda – o máximo que lhe pode ocorrer é rolar sua dívida por um longo período de sua vida produtiva, havendo a possibilidade de parte de seu débito ser perdoada em algum momento, caso aconteça de persistir em situação econômica desfavorável até vir a se aposentar. De outro lado, os riscos são baixos para quem empresta, uma vez que o governo garante a execução da cobrança pelos mesmos canais que tributa a renda ou que recolhe contribuições previdenciárias. O sistema é ainda potencialmente autofinanciável quando os custos administrativos e o custo esperado de inadimplência são embutidos na taxa de juros.

Em variações a esse formato puro, a participação do poder público estende-se para além da aferição da renda pessoal e do recolhimento de parcela desta para pagamento do empréstimo estudantil. Na prática, o mais comum é, inclusive, encontrar, nos modelos existentes de ECR, subsídios públicos semelhantes aos aplicados a programas de crédito educativo convencionais: taxas de juros subsidiadas, saldo devedor livre de correção monetária e possibilidades de perdão parcial da dívida.⁶ Ocorre que, se a concessão de subsídios significativos pode se mostrar incontornável para tornar empréstimos fiduciários convencionais viáveis a estudantes de baixa renda, a própria natureza dos ECR sugere racionalizar essa prática. Afinal, os principais diferenciais de tais modelos são, justamente: *i*) ajustar o prazo de financiamento aos fluxos de renda da pessoa, o que representa, para estudantes, um seguro contra futuras contingências econômicas; e *ii*) concentrar o subsídio para quem vier a perceber baixos rendimentos ao longo de sua vida ativa, o que representa, para ex-estudantes, uma proteção social. Consequentemente, estender o subsídio para as taxas de juros e a correção do saldo devedor descaracteriza essas vantagens e reduz significativamente o montante de crédito recuperado.

Por isso mesmo há autores que sugerem evitar quaisquer subsídios adicionais em programas de ECR, ainda mais que subsídios a grupos específicos são mais eficazes e baratos por meio de bolsas e ajudas de custos do que via crédito (Barr, 2014; Dynarski, 2014; Sheets e Crawford, 2014; Ziderman, 2013). São especialmente criticados subsídios à taxa básica de juros, por três motivos principais: *i*) são onerosos ao erário público, tendo em vista que o mesmo governo que porventura exime créditos educativos total ou parcialmente de juros paga-os integralmente quando emite títulos públicos para se financiar – e quem arca com essa conta é o contribuinte; *ii*) são regressivos e, na prática, permitiriam que até mesmo quem poderia pagar por completo o montante emprestado viesse a pagar pequena parte de seu valor futuro; e *iii*) significariam um duplo subsídio àqueles que vierem a perceber baixos rendimentos ao longo de sua vida economicamente ativa, pois estes já teriam o saldo devedor remanescente perdoado ao final do prazo máximo estipulado para o pagamento do financiamento.

Barr (2014) até admite o compartilhamento do custo da inadimplência entre os beneficiários do financiamento e o contribuinte, com o governo subsidiando parte do prêmio de risco. Ciente das dificuldades políticas que costumam vir associadas à redução de subsídios, também considera uma flexibilização plausível (e fundamentada na lógica da proteção social) o perdão dos juros nos anos em que a renda pessoal sequer permita pagá-los, limitando-se a corrigir o saldo devedor pela inflação nessas ocasiões. Tais benefícios devem, contudo, ser mínimos; caso

6. Uma outra forma de subsídio, específica de sistemas de ECR, consiste em cobrar pagamentos do empréstimo a partir de pisos de rendimento superiores às faixas de isenção do imposto de renda.

contrário, é melhor assumir políticas mais explícitas de subsídio público do que buscar dar uma aparência de política de crédito.

Em 1989, foi implantado, na Austrália, o primeiro – e até hoje o mais estudado – sistema nacional de ECR para financiamento estudantil, destinado a cobrir anuidades (Chapman, 2006a; 2006b; 2008; 2011; 2014). Em vez de um sistema de mutualização de riscos, em que o custo da inadimplência é repartido entre os próprios beneficiários do crédito educativo, o ECR australiano compartilha tais riscos com o contribuinte, na medida em que o governo arca integralmente com o custo dos débitos que venham a ser perdoados por decurso de tempo. Há também, no modelo australiano, subsídios implícitos nas taxas de juros contratadas,⁷ prática que, como já discutido neste artigo, costuma implicar altos custos aos cofres públicos, distorcer a ideia de ECR como um seguro às oscilações de renda e estender o subsídio a quem, ao longo da vida, auferire retornos econômicos que lhe permitiriam pagar integralmente por seus estudos superiores.

A despeito dessas questões, o ECR australiano provou-se relativamente barato: estima-se que as amortizações a empréstimos concedidos no passado propiciem, anualmente, receitas adicionais para o sistema de ensino superior público australiano em uma ordem de grandeza vinte vezes superior à dos custos de manutenção do programa, como pode-se inferir dos custos e das receitas reportados em Chapman (2006b). São inconclusas, no entanto, as evidências acerca do efeito do sistema de cobrança de anuidades atrelado a um ECR sobre o acesso ao ensino superior de minorias étnicas e de pessoas de famílias de baixa renda. Sabe-se, porém, que o número de matrículas no ensino superior público australiano cresceu cerca de 50% nos primeiros doze anos de operação deste sistema, tendo sido maiores os crescimentos da participação das mulheres e de estudantes provenientes de famílias com rendimentos em torno da mediana da distribuição de renda (Chapman, 2011).

Retomando a discussão acerca de subsídios, o custo de oferecer taxas de juros reais inferiores ao custo do financiamento do próprio governo fica mais evidente ao se falar dos modelos de ECR implantados na Nova Zelândia e no Reino Unido.

Inspirado na experiência australiana, o governo neozelandês implantou, em 1992, um ECR para financiar anuidades e parte do custo de vida durante os estudos (Chapman, 2006a). Inicialmente, cobrava-se uma taxa de juros equivalente à taxa básica da economia acrescida de um *spread* capaz de cobrir os custos administrativos e metade do custo da inadimplência esperada. Sob tal arranjo, estima-se que era possível recobrar algo em torno de 90% do que se emprestava. Uma reforma feita no sistema em 2000 zerou a taxa de juros nominal durante os

7. Não são cobradas taxas de juros nominais no sistema australiano. Atualiza-se o saldo devedor apenas por um índice de inflação. Chapman (2011) argumenta que isto equivale, em termos práticos, a cobrar juros de quem opta pelo empréstimo.

estudos e congelou a taxa real a incidir depois da formatura em nível inferior à taxa básica de juros do país. A partir daí, estima-se que a taxa de recuperação de crédito caíra para 77% (Barr, 2014).

Já o Reino Unido dispõe de um ECR para cobrir despesas cotidianas de estudantes do ensino superior desde 1998. A partir de 2006, passou também a cobrir anuidades. As taxas de juros eram subsidiadas para todos até 2012. Estima-se que, em decorrência deste subsídio, algo aproximadamente entre um quarto (Dearden *et al.*, 2010) e um terço (Barr, 2012) do que era até então emprestado não retornava aos cofres públicos.

Em 2003 implantou-se, na Hungria, um modelo celebrado por autores como Barr (2014) e Berlinger (2009) como o mais próximo de um ECR puro. Segundo reportado, o sistema é autofinanciável e não depende de recursos públicos, com inadimplência e custos administrativos recaindo completamente sobre os próprios beneficiários. A emissão de títulos públicos financiou os recursos iniciais do programa, que é gerido por um órgão público criado para essa finalidade específica. A autoridade fiscal coleta os pagamentos dos empréstimos com base na renda individual – embora limitações institucionais tenham feito o governo optar por uma aferição do rendimento de dois anos antes, para fins da cobrança do empréstimo. Estima-se que historicamente a inadimplência seja entre 1% e 2%. A principal limitação parece ser que o ECR húngaro resume-se a financiar uma parte das despesas de custo de vida.

Além da Austrália, da Nova Zelândia, do Reino Unido e da Hungria, há programas de crédito educativo baseados em ECR com alcance nacional e larga aplicação na África do Sul, na Tailândia, na Coreia do Sul e na Holanda (Chapman, 2014). Aplicações mais restritas são registradas na Suécia, no Chile e nos Estados Unidos. Reporta-se, também, tentativas passadas de implementação cuja eficácia mostrou-se limitada pela baixa capacidade institucional concernente à administração do sistema e à coleta dos pagamentos, tendo estas iniciativas ocorrido principalmente entre 1995 e 2003 em alguns países da Ásia e da África (Chapman, 2006a).

Débitos estudantis crescentes têm motivado debates em diferentes países acerca de alternativas para financiamento da formação superior. Nos Estados Unidos, a ampliação de programas de ECR está na pauta, inclusive por meio de projeto de lei de iniciativa conjunta dos dois principais partidos com representação no Congresso americano (Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014a). Após as manifestações estudantis recentes no Chile e na Colômbia, em boa parte decorrentes de elevados débitos estudantis, Salmi (2013) considera que desenhos de programas de ECR poderão vir a surgir no debate desses países como alternativas à crise. Estudos recentes discutindo a viabilidade, seja econômica seja política, da implantação de sistemas de crédito

educativo baseados em ECR são encontrados para diversos países, a exemplo da Alemanha (Chapman e Sinning, 2014; Sinning, 2015), da França (Charles, 2012; Courtioux, 2012; 2013), da Letônia (Mhamed, Kasa e Cunska, 2012), da Malásia (Hock-Eam, Ismail e Ibrahim, 2014), da Ucrânia (Gorbyk, 2006) e do Uruguai (Doneschi, Novas e Velázquez, 2014).

Esse formato de crédito educativo parece ainda ser desconhecido no Brasil. A despeito disso, o atual cenário pelo qual passa a economia do país pode ser um momento oportuno para discutir possíveis aplicações de ECR a contextos nacionais. Trata-se de uma discussão especialmente relevante diante de sucessivos cortes orçamentários, que afetam tanto o Fies quanto o financiamento das instituições federais de ensino superior (Ifes), e da elevação do desemprego, que tenderá a repercutir de maneira crescente na capacidade de pagamento de muitas das pessoas que se beneficiaram do Fies nos anos recentes. Seria, além disso, uma oportunidade de se discutir um modelo eficaz e socialmente justo de compartilhamento de custos: *i)* no ensino superior público, entre seus beneficiários diretos e o contribuinte; e *ii)* no ensino profissional, entre capitalistas e trabalhadores.

3 APLICAÇÕES AO CONTEXTO BRASILEIRO: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

Discute-se, nesta seção, variações de ECR que poderiam ser viáveis econômica e institucionalmente no Brasil. Serão propostas duas variações mais amplas que poderiam coexistir, além de outras duas adicionais e complementares. Estas propostas transitarão pelas diferentes modalidades de empréstimo e de tributos descritos na seção anterior, como também pelos três tipos de programa de crédito educativo da classificação proposta por Ziderman (2013) de acordo com a predominância de objetivos de inclusão social, de repartição de custos entre formados e contribuintes, ou de financiamento do custo de vida para reduzir a dependência de atividades remuneradas durante o período de estudos.

3.1 Reformulação do Fies atual

A primeira variação seria uma reformulação do Fies, de forma a introduzir a sistemática de amortizações proporcionais à renda individual.

Nesse formato, o Fies teria um bem-definido viés de inclusão social. Sua adoção poderia vir acompanhada de uma regra de transição, dando possibilidade a titulares de contratos vigentes de migrar ou não para o novo sistema. O prazo máximo de financiamento poderia ser atrelado ao início da aposentadoria da pessoa, havendo limite máximo de idade entre os critérios de elegibilidade para o novo Fies. Requisitos mínimos de desempenho estudantil no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de conceito do curso no Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Superior (Sinaes) deveriam ser mantidos ou mesmo ampliados.⁸ Contratos iniciados sob as novas regras já não teriam quaisquer subsídios implícitos nas taxas de juros, as quais recomenda-se estipular em algum patamar pouco acima da taxa Selic, de forma a custear também custos administrativos e ao menos parte da inadimplência, dado que o perdão ao final do prazo máximo de financiamento já beneficia quem permanecer longos períodos em condições econômicas adversas.

3.2 ECR como política de compartilhamento de custos das Ifes com seus ex-estudantes

A segunda proposta de ECR seria como uma extensão do Fies às Ifes, concomitantemente à introdução de um mecanismo de repartição dos custos do ensino superior público entre contribuintes e ex-estudantes. Cursos superiores ministrados por Ifes permaneceriam gratuitos durante o tempo em que se estivesse matriculado em algum deles. Uma vez findo o vínculo de matrícula e transcorridas eventuais carências, passaria a incidir a cobrança, sempre que o rendimento superar o patamar estipulado como de isenção. Desta forma, quem estudasse em uma Ifes passaria a compartilhar com os contribuintes, *a posteriori* e na medida em que permita sua renda futura, os custos de sua formação. O ECR traria consigo os componentes de seguro contra contingências econômicas, próprio desse tipo de sistema, e de proteção social, na forma de perdão da dívida remanescente no momento de saída da população economicamente ativa (PEA) por aposentadoria, invalidez ou morte. Cursos poderiam ter seu valor definido por crédito, variando de acordo com as diferenças de custos dos diversos cursos e áreas. A cobrança permaneceria até que se zerasse o saldo devedor ou transcorresse o tempo necessário para o perdão da dívida remanescente, devendo o perdão ser o único subsídio desenhado no programa, tal qual no caso proposto para reformulação do atual Fies.

Um ECR envolvendo as Ifes teria o potencial de se tornar, com o tempo e se bem implementado, um importante instrumento de obtenção de recursos adicionais para o ensino superior público. Idealmente, além de atentar para as observações já feitas na seção anterior acerca de subsídios, seria pertinente estruturar o sistema de cobrança para que cada pagamento relativo a tal iniciativa fosse efetivamente direcionado ao ensino superior público, preferencialmente à própria Ifes em que estudou o contribuinte, ainda que fosse necessário recorrer à criação de um fundo ou algum outro instrumento extraorçamentário para viabilizar isso.

As maiores dificuldades à adoção no Brasil de um ECR estruturado para o ensino superior público passariam pelo fato de que reformas que introduzam

8. Futuramente, o credenciamento das instituições de ensino superior (IES) ao Fies e o limite máximo de empréstimos concedidos a matriculados em seus cursos poderiam ser vinculados ao índice de recuperação de crédito dos empréstimos concedidos no passado a estudantes seus. Esta regra traria implícito um incentivo para as IES mobilizarem-se para maximizarem a inserção profissional de seus egressos, como também para minimizarem a evasão e o abandono.

compartilhamento de custos entre seus beneficiários diretos e os contribuintes dependeriam de mudanças na Constituição e, decerto, enfrentariam significativa resistência de grupos organizados.

3.3 ECR para financiar o custo de vida durante os estudos

Uma terceira variação de ECR teria por finalidade financiar o custo de vida durante os estudos e poderia envolver instituições bancárias. Linhas de crédito com juros mais baixos para essa destinação poderiam vir a se tornar realidade se o poder público criasse condições para amortizações futuras ocorrerem pelo mesmo sistema de cobrança do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Essa possibilidade poderia, futuramente, ensejar uma dinamização desse tipo de crédito similar à ocorrida para outros tipos de financiamento depois da introdução, no Brasil, do crédito consignado. Sua principal vantagem seria contribuir para a redução da necessidade de atividades remuneradas durante os estudos superiores e, assim, permitir que mais estudantes tenham dedicação efetivamente integral ao curso escolhido.

Esse terceiro sistema hipotético não tornaria redundantes programas de assistência estudantil, a exemplo dos programas de bolsa permanência existentes para estudantes indígenas, quilombolas ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados nas Ifes e para beneficiários de bolsas integrais do Programa Universidade para Todos (Prouni), bem como de outras ações do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).⁹ Cabe lembrar¹⁰ que tais formas de apoio costumam ser apontadas pela literatura como alternativas mais eficazes e baratas de garantir acesso e permanência, em comparação com empréstimos fortemente subsidiados. Idealmente, programas de assistência estudantil seguiriam com aplicação restrita a estudantes de baixa renda e a grupos étnicos específicos, enquanto programas de empréstimos destinados a financiar despesas cotidianas seriam uma alternativa a estudantes que, embora não elegíveis a bolsas e afins, enfrentassem problemas de liquidez que lhes impusesse dividir o tempo entre estudos e trabalho remunerado em uma proporção potencialmente prejudicial ao desempenho acadêmico. O que poderia ser descontinuado, à medida que se consolidasse a transição do Fies para um sistema de ECR, seriam as bolsas de estudo do Prouni viabilizadas mediante isenção tributária.

3.4 ECR para financiar cursos técnicos e de formação inicial e continuada

A quarta variação proposta, por fim, poderia ser a adoção de um componente de ECR no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Neste caso, o caminho mais apropriado talvez passasse pelo formato que a literatura

9. Para mais informações sobre essas iniciativas, consultar os links <<http://goo.gl/ZmCH4Y>> e <<http://goo.gl/jOnAeu>> e o Decreto nº 7.234/2010.

10. Ver seção 2.

chama de “contratos de capital humano” (Barr, 2014; Chapman, 2006a; Palacios, 2007): estudantes têm seus estudos financiados por algum ente privado em troca de um percentual fixo de sua renda futura por determinado período de tempo. No formato ora proposto, empregadores financiariam a qualificação de colaboradores em cursos credenciados de formação inicial e continuada ou de nível técnico, tendo a garantia de que o governo futuramente recolheria um percentual da renda dessas pessoas por um tempo e lhes concederia crédito tributário equivalente.

Um mecanismo assim poderia viabilizar o Fies empresa e o Fies técnico¹¹ e explicitaria o caráter de investimento da formação profissional, além de ter o potencial de remover um dos principais motivos que a literatura costuma apontar como inibidor desse tipo de decisão por parte das empresas:¹² o receio de investir em seus colaboradores para depois vê-los capturados por concorrentes, beneficiando, ao final, mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada. Ainda que perdas continuassem a existir nos casos de captura e de baixos rendimentos futuros, a empresa obteria retornos não só via ganhos de produtividade decorrentes da qualificação, como também por meio de créditos tributários. Mencionem-se, além disso, os potenciais ganhos de produtividade sistêmica se, e à medida que, se espraiassem pela economia novos investimentos empresariais em capital humano.

3.5 Questões concernentes à implantação

A literatura discutida na seção 2 coloca como requisito institucional indispensável para uma bem-sucedida adoção de modelos de ECR a existência de eficazes sistemas de recolhimento de imposto de renda ou de contribuições previdenciárias – mecanismos mais adequados para aferição da renda pessoal e cobrança das parcelas devidas. Muitos países em desenvolvimento encontram justamente nesse requisito a barreira principal a uma bem-sucedida adoção de modelos de ECR, tendo sido este o principal motivo apontado por Chapman (2006a) para não terem dado certo tentativas de implantá-los em alguns países pobres da África e da Ásia entre 1995 e 2003. Estudos específicos dariam a dimensão do quão preparados estariam os sistemas brasileiros de aferição e de tributação da renda para abrigar uma eventual cobrança de parcelas de um ECR destinado à formação em nível superior.

A princípio, a cobrança de parcelas de um ECR no Brasil faria mais sentido se vinculado aos mecanismos de cobrança do IRPF, como costuma ser feito nos países desenvolvidos que adotam políticas nacionais abrangentes de ECR para o ensino superior. Isto mesmo sabendo-se que o número de declarantes do IRPF no Brasil gira em torno de 25% da PEA e que a quantidade que efetivamente o

11. Sobre essas modalidades de Fies e sobre o Pronatec em geral, ver Cassiolato e Garcia (2014).

12. Para uma ampla discussão sobre o tema ver, por exemplo, Stevens (1996).

paga não chega a 15% desta população – estimativas a partir de dados reportados em Castro (2014). Embora seja uma base pequena de potenciais contribuintes, seria preciso prospectar qual a incidência de pessoas com diploma superior nesse universo de declarantes. Considerando que somente 14% dos brasileiros com idade entre 25 e 64 anos dispõem de diploma de nível superior (Valle, Normandeau e Rojas-González, 2015) e que os retornos médios associados à escolarização superior permanecem significativos (Barbosa Filho e Pessôa, 2008), é de se esperar que, entre os menos de 15% da PEA que pagam IRPF, esteja boa parte dos 14% de brasileiros entre 25 e 64 anos de idade que detém título de formação superior.

Duas seriam as questões centrais concernentes à utilização do sistema de declaração de IRPF para a cobrança das parcelas dos empréstimos. A primeira seria fazer incidir a cobrança sobre o crescente contingente de pessoas físicas que declaram imposto de renda na condição de pessoa jurídica.¹³ A segunda seria calcular a prestação devida a partir de todo o rendimento do trabalho e do capital declarado, inclusive rendimentos atualmente isentos da cobrança do próprio imposto e antes de incidirem as deduções previstas em lei.¹⁴ Portanto, o montante a ser pago anualmente do saldo devedor de um ECR deveria ter base de cálculo diferente da do IRPF, por considerar também rendimentos isentos e por desconsiderar as deduções legais. Seu cálculo final deveria preceder o cálculo do imposto devido.

Estudos futuros poderão precisar melhor a viabilidade econômica, legal, técnica e gerencial do que fora proposto neste artigo em caráter preliminar. De todo modo, conhecer efetivamente a evolução do rendimento dos egressos do ensino superior, inclusive de maneira individualizada e desagregada por tipo de curso e de IES em que estudaram, é o que permitiria desenhar, com mais precisão, modelos de ECR.

4 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou, com base em aspectos teóricos e práticos mais relevantes discutidos pela literatura internacional sobre o tema, apresentar possíveis aplicações de ECR para o sistema educacional brasileiro. Trata-se de uma modalidade de financiamento em crescente difusão pelo mundo como política de crédito educativo e apontada por autores como Stiglitz e Guzman (2015) como uma das questões contemporâneas no âmbito da microeconomia, inclusive com possíveis extensões para além do financiamento estudantil.

13. Sobre as brechas na legislação tributária que viabilizam legalmente essa prática de elisão fiscal, ver Afonso (2014) e Castro (2014).

14. As isenções tributárias e as deduções fiscais vigentes reduzem significativamente a alíquota efetiva do IR e o montante de renda tributável – ver Afonso (2014), Castro (2014) e dados agregados do IRPF recentemente tornados públicos pela Receita Federal do Brasil (RFB) disponíveis em <<http://goo.gl/JgXDGZ>>.

As aplicações de ECR anteriormente apresentadas como possibilidades para o Brasil são alternativas delineadas a partir da literatura citada ao longo deste estudo e em face do conhecimento acumulado e da visão do autor sobre as possibilidades e as limitações institucionais para sua implementação no país. Situam-se mais como uma apresentação do tema para discussão, abrindo uma agenda de pesquisa a ser debatida em variados fóruns e melhor desenvolvida em trabalhos futuros.

Ressalte-se que, para efetivamente serem calculados os custos e a viabilidade de tais iniciativas, é necessário também dispor de diversas informações mantidas em registros administrativos federais. Seria necessário conhecer, particularmente, os rendimentos ao longo da vida de beneficiários de programas de crédito educativo e de bolsas, bem como de egressos do ensino superior e de potenciais beneficiários do Pronatec, se for o caso de também introduzir um sistema de ECR para o ensino profissional.

Dynarski (2014) recorre a um exemplo para ilustrar por que dados sobre rendimentos e crédito registrados ao nível do indivíduo são importantes para, com base em evidências empíricas, otimizar o desenho de políticas de crédito estudantil envolvendo ECR.

Considere-se a hipótese de um programa tradicional de financiamento estudantil (sem ECR) em que pequenos empréstimos apresentem taxas superiores de inadimplência em relação às registradas para grandes empréstimos. Uma situação assim seria consistente com dois cenários alternativos, cada um dos quais acarretando implicações bem diferentes de política.

Em um desses cenários, os inadimplentes apresentam baixo rendimento justamente durante a parte de suas vidas produtivas em que vencem as parcelas dos seus financiamentos estudantis. Neste caso, a migração do programa para um ECR, ao reduzir os pagamentos durante períodos de baixa renda, representaria uma segurança financeira para os beneficiários. Ao mesmo tempo, se o padrão de renda dessas pessoas se elevar ao longo da vida, o governo poderá recuperar maiores proporções dos recursos emprestados. Não havendo subsídios adicionais implícitos no desenho do programa, o sistema se mostrará autofinanciável.

O outro cenário possível seria o de que o padrão de renda dessas pessoas ao longo da vida mantenha-se em patamar baixo, de forma que boa parte delas não demonstre capacidade de suportar sequer pequenos pagamentos. Neste caso, um ECR continuaria a ser mais vantajoso para essas pessoas do que o financiamento tradicional, mas os custos para o governo seriam bem mais elevados, tendo em vista que parcela significativa de muitos dos empréstimos acabaria sendo perdoadada. A não ser que tenha sido implantado com o objetivo específico de viabilizar o pagamento de ao menos parte de débitos estudantis preexistentes, o custo de conceder, administrar e perdoar esses empréstimos tornaria os programas de bolsas e/ou a manutenção/expansão de sistemas públicos totalmente gratuitos alternativas mais custo-efetivas para o contribuinte.

Distinguir esses dois cenários requer dados longitudinais ao nível do indivíduo, que forneçam informações tocantes à evolução da renda e ao acesso e às condições de crédito. Dynarski (2014) ressalta que dados ao nível do indivíduo são necessários para capturar choques de renda contra os quais programas de ECR oferecem proteção. Análises a partir apenas de médias suavizariam choques que acometem grupos específicos de indivíduos, enviesando as estimativas dos benefícios e dos custos da introdução do ECR.

Soe também registrar que sistemas de ECR não são a panaceia para remover todos os problemas de acesso a crédito, nem de compartilhamento de custos no provimento de serviços públicos. Afinal, continuam significando a incorporação de débitos ao orçamento de quem a eles recorre. Suas aplicações e seus limites de acesso devem ser, portanto, estruturados com parcimônia.

Além disso, no que concerne especificamente a problemas de liquidez como barreira de acesso ao ensino superior, vale lembrar os argumentos de James Heckman, Prêmio Nobel de Economia de 2000, em diversas coautorias com outros pesquisadores.¹⁵ Para ele, restrições de crédito no curto prazo seriam um problema menor de acesso ao ensino superior. A seu ver, o fator preponderante de exclusão do ensino superior são as restrições econômicas, sociais e culturais que, ao longo da vida, alargam as diferenças cognitivas e não cognitivas. Por conseguinte, abreviam-se as chances de pessoas expostas a tais restrições chegarem a um curso superior. As que conseguem ingressar em um apresentam menores taxas de conclusão. As que concluem, tendem a obter benefícios aquém dos alcançados por colegas que cresceram em condições mais favoráveis. Infe-re-se daí, pois, o papel, no fundo, secundário de políticas de acesso a crédito, reforçando a importância de não se perder de vista a remoção de barreiras de acesso a capital econômico, social e cultural desde a primeira infância.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.

BALDWIN, K. G.; CHAPMAN, B.; RAYA, U. **Using income contingent loans for the financing of the next million Australian solar rooftops**. Canberra: Australian National University, 2015. (ANU Working Paper, n. 627). Disponível em: <<https://goo.gl/xVae43>>.

15. Ver, particularmente, Carneiro e Heckman (2002). Suas estimativas para os Estados Unidos apontam que, controlando por habilidades e por fatores familiares estabelecidos ao longo da vida pregressa do estudante, no máximo 8% dos jovens americanos deixam de entrar em bons cursos superiores e de completá-los no tempo adequado em razão de restrições de acesso ao crédito.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008.

BARR, N. The higher education white paper: the good, the bad, the unspeakable – and the next white paper. **Social Policy & Administration**, v. 46, n. 5, p. 483-508, 2012.

_____. Income contingent loans and higher education financing: theory and practice. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

BERLINGER, E. An efficient student loan system: case study of Hungary. **Higher Education in Europe**, v. 34, n. 2, p. 257-267, 2009.

BERLINGER, E.; WALTER, G. **Introduction of an income contingent repayment scheme for non-performing mortgage loans: lessons from Hungary's case**. Budapest: Iehas, 2015. (Iehas Discussion Paper, n. 2015/2). Disponível em: <<http://goo.gl/b4OKr6>>.

CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. J. The evidence on credit constraints in post-secondary schooling. **The Economic Journal**, v. 112, n. 482, p. 705-734, 2002.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. C. Pronatec: um exemplo de organização de novos arranjos institucionais para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: OLIVEIRA, M. *et al.* (Eds.). **Coletânea da rede de pesquisa “formação e mercado de trabalho”**. Brasília: Ipea; ABDI, 2014. v. 3.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CHAPMAN, B. Income contingent loans for higher education: international reforms. *In*: HANUSHEK, E. A.; WELCH, F. (Eds.). **Handbook of the economics of education**. Amsterdam; Oxford: North Holland; Elsevier, 2006a. v. 2.

_____. **Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress**. Londres: Routledge, 2006b.

_____. Income related student loans: concepts, international reforms and administrative challenges. *In*: TEIXEIRA, P. N. *et al.* (Eds.). **Cost-sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?** Dordrecht: Springer, 2008.

_____. The Australian University student financing system: the rationale for, and experience with, income-contingent loans. *In*: ARMSTRONG, S.; CHAPMAN, B. (Eds.). **Financing higher education and economic development in East Asia**. Canberra: ANU Press, 2011.

_____. Income contingent loans: background. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. Introduction and summary. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014a.

_____. **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014b.

CHAPMAN, B.; SINNING, M. Student loan reforms for German higher education: financing tuition fees. **Education Economics**, v. 22, n. 6, p. 569-588, 2014.

CHARLES, N. Les prêts à remboursement contingent au revenu: un système de financement des études importable en France? **Revue Française de Sociologie**, v. 53, n. 2, p. 293-333, 2012.

COURTIOUX, P. How income contingent loans could affect the returns to higher education: a microsimulation of the French case. **Education Economics**, v. 20, n. 4, p. 402-429, 2012.

_____. **Équité fiscale et financement de l'enseignement supérieur: le prêt à remboursement conditionnel au revenu comme instrument fiscal**. Paris: EDHEC Business School, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2dzMY0>>.

DEARDEN, L. *et al.* **Future arrangements for funding higher education**. London: Institute for Fiscal Studies; Nuffield Foundation, 2010. (IFS Commentary, n. C115). Disponível em: <<http://goo.gl/gEGtkA>>.

DENNISS, A.; YUAN, M.; WITHERS, G. Innovation financing and use of income contingent loans. **Australian Journal of Labour Economics**, v. 12, n. 2, p. 145-165, 2009.

DENNISS, R. The role of contingent loans in providing equitable access to legal aid. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

DONESCHI, A.; NOVAS, V.; VELÁZQUEZ, C. Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. **Páginas de Educación**, v. 7, n. 1, p. 88-90, 2014.

DYNARSKI, S. An economist's perspective on student loans. *In*: CESIFO AREA CONFERENCE ON THE ECONOMICS OF EDUCATION, 2014, Munich. **Annals...** Munich: CESifo, 2014.

GORBYK, O. **Empréstimo contingente sobre o rendimento: opção para Ucrânia?** Aveiro: Universidade de Aveiro, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/ZwEas7>>.

GUPTA, N.; WITHERS, G. Income contingent loans for business innovation. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

HANUSHEK, E. A.; LEUNG, C. K. Y.; YILMAZ, K. Borrowing constraints, college aid, and intergenerational mobility. **Journal of Human Capital**, v. 8, n. 1, p. 1-41, 2014.

HIGGINS, T. Improving paid parental leave through income contingent loans. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

HOCK-EAM, L.; ISMAIL, R.; IBRAHIM, Y. The implications of graduate labor market performance in designing a student loan scheme for Malaysia. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

MHAMED, A. A. S.; KASA, R.; CUNSKA, Z. Student debt among University of Latvia graduates: repayment prospects under income-contingent student loan scheme. **Baltic Journal of Economics**, v. 12, n. 2, p. 73-88, 2012.

PALACIOS, M. **Investing in human capital: a capital markets approach to student funding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SALMI, J. The challenge of sustaining student loan system: Colombia and Chile. **International Higher Education**, n. 72, p. 21-23, 2013.

SHEETS, R. G.; CRAWFORD, S. **From income-based repayment plans to an income-based loan system**. Washington: George Washington Institute of Public Policy, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ZajWYE>>.

SINNING, M. The financial capacity of German University graduates to repay student loans. *In*: STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Eds.). **Contemporary issues in microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2015. (International Economic Association Series).

STEVENS, M. Transferable training and poaching externalities. *In*: BOOTH, A. L.; SNOWER, D. J. (Eds.). **Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

STIGLITZ, J. E.; YUN, J. Income contingent loans for the unemployed: a prelude to a general theory of the efficient provision of social insurance. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Eds.). **Contemporary issues in microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2015.

VAITHIANATHAN, R. Using income contingent loans to pay for health care. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

VALLE, R. C.; NORMANDEAU, S.; ROJAS-GONZÁLEZ, G. **Education at a glance interim report**. Paris: OCDE, 2015.

ZIDERMAN, A. Student loan schemes in practice: a global perspective. *In*: HELLER, D. E.; CALLENDER, C. (Eds.). **Student financing of higher education: a comparative perspective**. Oxon: Routledge, 2013.

COMPARTILHAMENTO DE CUSTOS E CRÉDITO ESTUDANTIL CONTINGENTE À RENDA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DE APLICAÇÃO PARA O BRASIL^{1, 2}

Paulo Meyer Nascimento³

1 INTRODUÇÃO

Duas questões relativamente pouco discutidas no Brasil são o foco de interesse deste capítulo e de toda uma agenda de pesquisas que com ele pretende-se dar início: *i*) maneiras fiscalmente responsáveis de viabilizar mais recursos para a educação pós-secundária, inclusive mediante contribuições financeiras de seus próprios beneficiários diretos, mas sem erigir barreiras adicionais ao acesso; e *ii*) desenhos de programas nacionais de crédito educativo que privilegiem objetivos de equidade ao mesmo tempo que limitem o aporte de subsídios públicos. Ambas são questões atinentes às políticas de financiamento estudantil. A segunda tem maior potencial de ganhar espaço na agenda pública em um cenário de restrição fiscal e de crescimento do desemprego, como o que por ora passa o país. Já a primeira questão ainda é tabu no Brasil, mesmo em um contexto de restrição fiscal a impor sucessivos cortes orçamentários e a acelerar a deterioração das condições de funcionamento das instituições de ensino mantidas pelo poder público. Busca-se encaminhar este debate a partir da discussão de alternativas de financiamento estudantil potencialmente capazes de atender a essas questões – para em desdobramentos futuros estudar em que medida de fato o são e em que condições seriam viáveis no Brasil.

1. Originalmente publicado como Texto para Discussão nº 2220, de agosto de 2016. Versão reduzida foi publicada como artigo do boletim Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, nº 41. As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. O autor agradece os comentários e as sugestões de Antonio Fernando Meyer Nascimento, Bernardo Abreu de Medeiros, Fabiano Mezadre Pompermayer, Fábio de Sá e Silva, Gesmar Rosa dos Santos, Gustavo Frederico Longo, Jaime Almeida de Souza Filho, Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante, Mariano de Matos Macedo, Marina Pereira Pires de Oliveira, Mauro Oddo Nogueira, Paulo Roberto Corbucci, Renata Silveira Carvalho, Robert Evan Verhine, Roberta Pereira de Lima, Rodrigo Octavio Orair, Sergei Suarez Dillon Soares, Vinícius Augusto Lima de Almeida e Vinícius de Oliveira Botelho. Agradece também a Bruce Chapman pelas discussões feitas por e-mail já nos estágios finais de elaboração desta versão do texto. Nenhuma dessas pessoas tem responsabilidade alguma sobre as opiniões externadas neste texto, tampouco sobre erros e omissões porventura remanescentes. Registre-se ainda que nem o Ipea, nem o Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA) necessariamente compartilham dos argumentos e das proposições trabalhados ao longo deste texto. Tudo isso é de exclusiva responsabilidade do autor.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

É objetivo primaz deste capítulo colocar em discussão formas de compartilhar os custos da formação em nível de graduação entre seus beneficiários diretos e os contribuintes. Estende-se essa discussão, adicionalmente, aos cursos técnicos, aos cursos de formação inicial e continuada (FIC) e ao ensino de pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*). Para essas extensões, propõe-se mecanismos de compartilhamento de custos que preferencialmente isentem o contribuinte e amplifiquem as condições de participação da iniciativa privada no financiamento estudantil.

As discussões centrais apresentadas neste capítulo partem de três pressupostos: *i*) que as perspectivas de altos retornos econômicos associadas à educação pós-secundária justificam que parte dos seus custos recaiam sobre quem dele se beneficia diretamente; *ii*) que uma população mais escolarizada traz transbordamentos econômicos e não econômicos para toda a sociedade, de forma que o Estado não possa esquivar-se por completo do financiamento da educação pós-secundária; e *iii*) que a decisão de prosseguir estudando após a conclusão da escolarização básica não deva ser cerceada por condições econômicas adversas vividas no presente e nem pelos riscos de incorrer em condições adversas no futuro.

Tendo como ponto de partida esses pressupostos, discute-se a introdução de uma sistemática de financiamento compartilhado dos estabelecimentos públicos, de forma que seja dada hoje a oportunidade de se fazer um curso de graduação financiado pelo poder público para que amanhã, já com uma vida profissional estabelecida, pague-se de volta ao Estado pelo investimento feito. Nesta mesma linha, mas com um foco restrito a pessoas de baixa renda aprovadas em cursos superiores de instituições de ensino superior (IES) privadas, discute-se uma possível reformulação do atual Fies, de forma a tornar suas amortizações contingentes à renda futura. Pagamentos vinculados à renda futura poderiam também ajudar a expandir a disponibilidade de linhas de crédito destinadas ao financiamento do custo de vida durante períodos de estudos, bem como viabilizar financiamento de cursos de pós-graduação, de cursos técnicos e de cursos FIC sem necessariamente exigir aportes de recursos públicos.

Como será visto adiante, outros países já adotam mecanismos eficientes que possibilitam condicionar o pagamento pela formação pós-secundária à renda futura, sem comprometer a gratuidade enquanto se estuda e nem o bem-estar futuro dos egressos desses cursos. Mirando nessa finalidade, a literatura teoriza sobre alternativas que remetem ou a tributos específicos ou a empréstimos pessoais ou a instrumentos financeiros de capital próprio. Os mecanismos efetivamente em operação alhures centram-se em programas de crédito educativo baseados em empréstimos com amortizações condicionadas à renda (abrevia-se doravante como ECR).

Os ECRs são uma modalidade de crédito que dilui as amortizações do financiamento ao longo da vida economicamente ativa do mutuário, em prestações

definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias. Embora teoricamente possam ser também implementados para financiar outras coisas, os ECRs são frequentemente estudados na literatura econômica a partir de suas aplicações como política de crédito educativo. Isto ocorre porque é nesse campo que já estão difundidos e particularmente porque têm se mostrado relativamente bem-sucedidos em países que introduziram compartilhamento de custos no ensino superior público entre contribuintes e ex-estudantes e que contam com avançados sistemas de seguridade social e de aferição da renda pessoal e recolhimento de tributos (Chapman, 2014) – algo que também poderia vir a funcionar no Brasil.

Este capítulo discute as características principais e as variações de ECR como política de crédito educativo, bem como das alternativas denominadas de tributo do graduado e de contratos de capital humano, e introduz uma discussão sobre os limites e as possibilidades da adoção no Brasil desses instrumentos de política para o financiamento de estudantes matriculados em cursos profissionais e superiores. Coloca em evidência, assim, mecanismos de financiamento estudantil desenhados para que a pessoa termine por ressarcir os custos de seus estudos na proporção dos benefícios privados que vier a obter ao longo da sua vida profissional, mas sem comprometer seu acesso à educação. Busca-se, com isso, iniciar uma agenda de discussões e de pesquisas sobre a viabilidade e a pertinência econômica do funcionamento no país de sistemas de ECR para o financiamento da formação superior e profissional, com desejáveis desdobramentos futuros também para estudos da viabilidade legal, política, social, técnica e gerencial de tais iniciativas.

Tendo em vista o exposto, este capítulo está estruturado em seis seções. Em seguida a esta primeira seção introdutória, a segunda seção sintetiza o mecanismo de ECR, seus principais desenvolvimentos teóricos e seus diferentes formatos colocados em prática no mundo para financiar estudantes do ensino superior. A terceira seção discute suas potenciais aplicações no Brasil, particularmente como alternativa de: *i*) reformulação do atual Fies; *ii*) introdução de uma sistemática de compartilhamento de custos no ensino superior público; *iii*) financiamento do custo de vida durante períodos de estudos em tempo integral; e *iv*) redesenho de modalidades do Fies que não vieram a ser implementadas de fato ou não se mostraram viáveis no formato inicialmente planejado, como o Fies técnico, o Fies empresa e o Fies pós-graduação. Na sequência, a quarta seção discute questões legais e institucionais afetas a uma bem-sucedida implementação de programas de ECR e correlatos no Brasil. A quinta seção aborda os rumos da pesquisa sobre ECR e trata com particular ênfase da importância de planejar e de ajustar a política de compartilhamento de custos e de financiamento estudantil a partir de evidência empírica. A sexta e última seção traz as considerações finais.

2 CONCEPÇÃO GERAL DE ECR E APLICAÇÕES EM DIFERENTES PAÍSES

Programas de crédito educativo existem em dezenas de países. Alguns buscam primordialmente repartir os custos do ensino superior entre contribuintes e ex-estudantes. Outros centram-se no financiamento dos estudos de quem não teria como arcar com mensalidades e cobranças similares antes de se formar. Há ainda programas destinados a emprestar recursos para despesas cotidianas, reduzindo a necessidade de se recorrer a trabalho remunerado durante o curso. Como toda política de crédito educativo, os ECRs podem ser concebidos com a predominância, em maior ou em menor medida, de um ou mais de um desses três conjuntos principais de objetivos (Ziderman, 2013).

Tradicionalmente, empréstimos estudantis requerem o pagamento de volta do valor emprestado durante um período de tempo especificado, em prestações que dependem das taxas de juros contratadas e do prazo de financiamento. Esta continua sendo a modalidade mais difundida de crédito educativo mundo afora. É crescente, contudo, a quantidade de países que têm passado a adotar programas de crédito educativo baseados em ECR, em paralelo a ou em lugar de empréstimos convencionais.

Créditos educativos via ECR começaram a se consolidar como alternativa de financiamento estudantil à medida que cresciam custos da educação superior em países desenvolvidos e depois de se mostrarem viáveis e relativamente bem-sucedidos na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido, países onde sua implantação em larga escala ocorreu entre 1989 e 1998. Mais recentemente, crises relacionadas a crescentes débitos estudantis em países como Estados Unidos, Chile e Colômbia têm intensificado o debate sobre essa forma de crédito, atraindo o interesse de pesquisadores de reconhecimento internacional, a exemplo de Joseph E. Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2001. Intensificaram-se também formulações de ECR (ainda não testadas empiricamente) destinadas a outros temas que não o ensino superior, para financiar desde seguros-desemprego e licença parental até painéis fotovoltaicos residenciais.

Essa modalidade de crédito é vista por Stiglitz (2016) como uma importante inovação social em resposta às imperfeições que emergem no mercado de capitais por conta de custos de transação associados a problemas de seleção adversa e de risco moral. Problemas de seleção adversa decorrem da incapacidade de um dos lados envolvidos em uma transação obter informações precisas sobre o outro lado, aumentando o risco de fechar a transação com agentes inadequados. Risco moral ocorre quando, depois de confirmada a transação, um dos lados passa a se comportar de maneira diferente, reduzindo os ganhos esperados por quem com ele fechou contrato. Ambos são problemas de assimetria de informação recorrentes em diversos tipos de transação, inclusive no mercado de crédito. No limite, reduzem as transações a um número aquém do socialmente desejável, justificando de maneira

mais clara a presença do poder público como ofertante nos mercados em que tais problemas sejam potencialmente mais recorrentes.⁴

Para Stiglitz (2016), mecanismos de ECR são capazes de responder a essas questões de maneira mais eficiente e justa. São, com efeito, mecanismos crescentemente colocados em prática em variados países como política de financiamento estudantil. Outros desenvolvimentos teóricos encontrados na literatura remetem ora a soluções tributárias, ora a soluções via instrumentos de capital próprio para permitir que o indivíduo postergue para o futuro o pagamento dos custos de sua formação. Ao contrário dos ECRs propriamente ditos, não são mecanismos ainda difundidos em aplicações concretas, mas também serão tratados nesta seção e retomados ao serem discutidas possibilidades de aplicação específicas nas seções posteriores.

2.1 Características gerais dos ECRs

Nos modelos predominantes de crédito estudantil, quantidades limitadas de recursos são tomadas emprestadas com o compromisso de pagá-las de volta em prestações fixas, independentemente da capacidade de pagamento do mutuário. O resultado é que muitos indivíduos enfrentam barreiras excessivas de acesso ao crédito, pois há um grande número de eventos imprevistos e imprevisíveis. Alguém pode, por exemplo, receber treinamento para um emprego para o qual não tenha o perfil adequado, ou para uma ocupação que venha a desaparecer. Pode vir ainda a permanecer desempregado por um longo período de tempo (Stiglitz, 2016).

A principal diferença entre ECR e empréstimos tradicionais é que o prazo de duração do financiamento torna-se flexível, pois os pagamentos são definidos de acordo com a renda da pessoa, em vez de fixados a partir da distribuição do montante principal e dos juros por um número pré-determinado de parcelas. Em períodos de renda baixa ou inexistente, as parcelas devidas também são reduzidas ou até, no limite, suspensas. O saldo devedor segue existindo e sujeito às taxas de juros contratadas, mas suas amortizações são proporcionais à renda de quem tomou o financiamento, de forma a melhor adequarem-se às flutuações de rendimento, comuns, sobretudo, nos primeiros anos após a formatura. À medida que muda o patamar de renda da pessoa ao longo da vida, acelera-se a amortização do saldo devedor. Essa característica torna-os um mecanismo potencialmente mais justo, ao menos quando comparados aos empréstimos tradicionais. Afinal, os pagamentos ocorrem à medida que seja auferida renda e de maneira proporcional a esta, em vez de em parcelas e prazos definidos *a priori* e a despeito das condições econômicas que se apresentem nas diversas fases de vida da pessoa.

4. Freitas e Meneguín (2015), sem deixar de ressaltar os custos dos subsídios do programa, fazem uma boa discussão do Fies como instrumento de crédito para contornar esses problemas informacionais e assim ajudar a remover barreiras de acesso à educação decorrentes de reduzida liquidez.

Assim sendo, essa modalidade de empréstimo traz consigo uma espécie de seguro contra a inadimplência. Quem auferir rendas maiores ao longo de sua vida laboral pós-formatura paga seu empréstimo integralmente e mais rapidamente. Quem auferir baixos rendimentos depois de obter seu diploma acaba por dispor de prazos mais longos, chegando, por vezes, a pagar menos do que o valor presente da quantia que tomou emprestada. Quem auferir ganhos em torno da mediana da distribuição de rendimentos acaba por estender seu débito por um período mais longo do que em empréstimos tradicionais, pagando juros por mais tempo, mas o faz, em tese, diluindo melhor seus encargos financeiros e comprometendo menos o seu padrão de vida nos primeiros anos de vida profissional após a obtenção do título.

2.1.1 ECR sem subsídios

Em um formato puro de ECR, as taxas de juros equivalem ao custo de financiamento do governo acrescido de um prêmio de risco e de um adicional para cobrir custos administrativos. Dessa forma, quem obtém baixos retornos no mundo do trabalho é subsidiado por quem obtém altos retornos e por quem obtém retornos medianos.

Transfere-se, pois, a conta do contribuinte para os beneficiários diretos do ensino superior, ao mesmo tempo que há uma garantia, desde o momento da tomada do empréstimo, tanto para quem estuda quanto para quem lhe financia. De um lado, estudantes têm a garantia de que o pagamento das parcelas não comprometerá sua segurança financeira em nenhum momento da vida, pois estas serão sempre proporcionais à sua renda – o máximo que lhe pode ocorrer é rolar sua dívida por um longo período de sua vida produtiva, havendo a possibilidade de parte de seu débito ser perdoada em algum momento, caso aconteça de persistir em situação econômica desfavorável até vir a se aposentar. De outro lado, os riscos são baixos para quem empresta, uma vez que o governo garante a execução da cobrança pelos mesmos canais que tributa a renda ou que recolhe contribuições previdenciárias. O sistema é ainda potencialmente autofinanciável quando os custos administrativos e o custo esperado de inadimplência são embutidos na taxa de juros.

Em variações a esse formato puro, a participação do poder público estende-se para além da aferição da renda pessoal e do recolhimento de parcela desta para pagamento do empréstimo estudantil. Na prática, o mais comum é, inclusive, encontrar nos modelos existentes de ECR subsídios públicos semelhantes aos aplicados a programas de crédito educativo convencionais: taxas de juros subsidiadas, saldo devedor corrigido apenas parcialmente ou até livre de correção monetária e possibilidades de perdão parcial da dívida.⁵

5. Uma outra forma de subsídio, específica de sistemas de ECR, consiste em cobrar pagamentos do empréstimo a partir de pisos de rendimento superiores às faixas de isenção do imposto de renda.

2.1.2 A questão dos subsídios públicos em programas de ECR

A cobrança, em programas de crédito educativo, de taxas de juros inferiores às praticadas na economia costuma ser justificada pela presença do que os economistas chamam de *externalidades positivas* – no caso em tela, benefícios decorrentes de uma maior escolarização que transbordam para outrem não envolvidos diretamente no processo educativo. Ocorre que quanto maior for a expectativa de obtenção de retornos econômicos privados a partir da educação, mais as pessoas já estarão propensas a se escolarizar, decorrendo daí que a concessão indiscriminada de subsídios pode gerar efeitos de *crowding out* – termo também muito utilizado por economistas que, neste contexto, remeteria aos casos em que o crédito educativo é concedido a quem teria como pagar pelo curso se não obtivesse o apoio governamental.⁶

Além disso, subsídios em programas governamentais de crédito educativo podem não necessariamente beneficiar a quem se pretende – no caso, o estudante. Expansão do crédito tende a ampliar a demanda por cursos superiores. Se o número de ingressantes absorvidos pelo sistema não se elevar na mesma magnitude, a tendência é que a maior parte dos subsídios venha a ser apropriada pelas instituições de ensino, na forma de anuidades mais elevadas.

A literatura internacional chama de *hipótese de Bennett* a possibilidade de instituições de ensino capturarem os subsídios de um programa de crédito estudantil. Leva essa alcunha por ter sido levantada pela primeira vez por William Bennett, quando secretário de Educação⁷ do presidente norte-americano Ronald Reagan, em fins da década de 1980. Alguns estudos com dados dos Estados Unidos reportam evidência de que por lá a hipótese de Bennett revela-se válida.⁸

Duarte (2014) testa se a hipótese de Bennett teria se mostrado válida no sistema de ensino superior privado brasileiro depois das modificações ocorridas nas regras do Fies em 2010 e durante a subsequente expansão do programa observada a partir dali. A autora estuda se os financiamentos concedidos pelo Fies contribuíram para inflacionar o valor das mensalidades cobradas. Seus resultados indicam a existência de um efeito positivo e significativamente associado ao choque de gestão ocasionado pelas mudanças de 2010 nas regras do Fies, levando a um aumento de dois e meio pontos percentuais no valor médio das mensalidades. Esses resultados validam a hipótese de Bennett nos anos que, como destacado em Pessôa e Botelho (2014) e abordado na seção 3 deste capítulo, foram de acentuada expansão do Fies.

Duarte (2014) investiga também os mecanismos associados ao aumento das mensalidades. Particularmente, como a demanda por ensino superior teria se

6. Para uma discussão sobre efeitos de *crowding out* em programas federais de crédito, ver Gale (1991).

7. Equivalente no Brasil a ministro da Educação.

8. Ver, por exemplo, Goldin e Cellini (2014) e Lucca, Nadauld e Shen (2015).

alterado devido a um maior protagonismo do Fies como instrumento de financiamento. Para isso, considera duas possibilidades, a de um efeito deslocamento da demanda e a de um efeito redução da elasticidade preço da demanda. Os resultados, obtidos por meio de um modelo estrutural *logit*, apontam para uma redução da sensibilidade da demanda ao preço dos cursos à medida que o Fies flexibiliza suas regras de elegibilidade e inunda o mercado com crédito barato.⁹

A partir dos resultados obtidos por Duarte (2014) e de alguns dados apresentados em Pessoa e Botelho (2014), é possível também levantar a hipótese de ocorrência de efeitos de *crowding out* relacionados à expansão do Fies nos últimos anos. Com efeito, após 2010, o número de novos ingressantes subiu muito menos do que a expansão do Fies. Seriam necessários ainda, contudo, estudos específicos que aplicassem métodos de identificação capazes de separar os efeitos de *crowding out* de possíveis efeitos sobre a escolha do curso no momento do ingresso no ensino superior.

Mesmo que algum nível de subsídio possa se mostrar incontornável para tornar empréstimos fiduciários tradicionais viáveis a pessoas de baixa renda, a própria natureza dos ECRs sugere racionalizar essa prática. Afinal, os principais diferenciais de tais modelos são, justamente: *i*) ajustar o prazo de financiamento aos fluxos de renda da pessoa, o que representa, para estudantes, um seguro contra futuras contingências econômicas; e *ii*) concentrar o subsídio para quem vier a perceber baixos rendimentos ao longo de sua vida ativa, o que representa, para ex-estudantes, uma proteção social. Consequentemente, estender o subsídio para as taxas de juros e correção do saldo devedor descaracteriza essas vantagens e reduz significativamente o montante de crédito recuperado.

Por isso mesmo há autores que sugerem evitar quaisquer subsídios adicionais em programas de ECR, ainda mais que subsídios a grupos específicos são mais eficazes e baratos por meio de bolsas e ajudas de custos do que via crédito (Barr, 2014; Dynarski, 2015; Sheets e Crawford, 2014; Ziderman, 2013). São especialmente criticados subsídios à taxa básica de juros, por três motivos principais: *i*) são onerosos ao erário público, tendo em vista que o mesmo governo que porventura exime créditos educativos total ou parcialmente de juros paga-os integralmente quando emite títulos públicos para se financiar – e quem arca com essa conta é o contribuinte; *ii*) são regressivos e na prática permitiriam que até mesmo quem poderia pagar por completo o montante emprestado viesse a pagar pequena parte de seu valor futuro; e *iii*) significariam um duplo subsídio àqueles que viessem a perceber baixos rendimentos ao longo de sua vida economicamente ativa, pois estes já teriam o saldo devedor remanescente perdoado ao final do prazo máximo estipulado para o pagamento do financiamento.

9. Sobre as mudanças ocorridas em 2010 nas regras do Fies, ver a seção 3 deste capítulo e Queiroz (2015).

Barr (2014) até admite o compartilhamento do custo da inadimplência entre os beneficiários do financiamento e o contribuinte, com o governo subsidiando parte do prêmio de risco. Ciente das dificuldades políticas que costumam vir associadas à redução de subsídios, também considera uma flexibilização plausível (e fundamentada na lógica da proteção social) o perdão dos juros nos anos em que a renda pessoal sequer permita pagá-los, limitando-se a corrigir o saldo devedor pela inflação, nessas ocasiões.

Poderia ser adicionado a essas possibilidades colocadas por Barr (2014) algum mecanismo que reduzisse o peso do financiamento para mutuários que viessem a persistir ao longo da vida em patamares de renda que lhe colocassem em condição de saldar sua dívida por completo, mas somente após longo período de tempo. Seriam pessoas sobre quem recairiam encargos financeiros por muitos anos, mas não chegariam a se beneficiar de perdão algum. Terminariam, portanto, por pagar muito mais do que fariam em um programa convencional de crédito educativo, e muito mais do que seus pares mais bem-sucedidos – embora seus padrões de renda aproximem-se mais de quem se tornasse elegível a perdões da dívida por decurso de tempo. Reduções progressivas das taxas de juros poderiam beneficiar esses grupos sem serem estendidas aos mutuários com maiores retornos se fossem adotadas após a conclusão do pagamento por parte destes.

De todo modo, subsídios em programas de ECR devem ser mínimos, caso contrário, é melhor assumir políticas mais explícitas de subsídio público do que buscar dar uma aparência de política de crédito.

2.2 Antecedentes teóricos e práticos

Sistemas de ECR são discutidos teoricamente na literatura econômica desde a década de 1950, seja com base no *princípio do benefício* (como em Friedman, 1955), segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos, seja com base no *princípio da capacidade contributiva* (como em Glennerster, 1968), segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua capacidade de pagamento. A ideia dos ECRs surgiu, portanto, como um instrumento defensável tanto via argumentos mormente associados à direita quanto via argumentos comumente situados à esquerda do espectro de ideias políticas (Barr, 2014).

2.2.1 O tributo do graduado

Partindo seja do princípio do benefício, seja do princípio da capacidade contributiva, o que fundamentalmente se propunha na discussão teórica predominante nessa temática nas décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos e na Europa era a introdução de um tributo incidente sobre os egressos do ensino superior público.

Esse formato, que nunca chegou a ser implementado na prática, acompanharia, por toda a vida, ex-estudantes do ensino terciário. Um tributo assim figuraria potencialmente como um contraincentivo a pretensões de fazer um curso superior – e obrigaria alguns contribuintes a pagar de volta quantias muito maiores do que os custos reais de seus estudos.

Barr (2014) apelida de *problema de Mick Jagger* esse desdobramento decorrente de uma eventual introdução de um tributo sobre diplomas de educação terciária. Havendo cursado, no início da década de 1960, algumas disciplinas na prestigiada London School of Economics (LSE), o cantor Mick Jagger já teria pagado, se desde então existisse tal tributo, uma quantia muito maior do que o custo de seus estudos na LSE – isso sem nem sequer seus rendimentos ao longo da vida decorrerem de sua inconclusa formação superior.

Trata-se de um hipotético exemplo extremo para expor as distorções mais óbvias que um tributo dessa natureza pode gerar quando sai de sua destinação mais apropriada, qual seja, precificar e desestimular comportamentos que tendem a gerar o que os economistas chamam de *externalidades negativas*, isto é, desdobramentos que venham a acarretar efeitos perniciosos sobre o bem-estar de outrem (o que não costuma ser o caso da escolarização).

O tributo do graduado dominou as discussões entre especialistas que à época se debruçavam sobre o artigo de Friedman (1955), mas instituir um tributo não era a ideia original dele. Friedman entendia, na verdade, que o financiamento de estudos superiores e profissionais poderia ocorrer mediante acordos entre particulares que garantissem uma parcela da renda futura do estudante financiado como remuneração ao investidor que lhe financiou os estudos. Ele acreditava que isso só não acontecia por resistências à ideia de tratar capital humano como qualquer outro tipo de capital e por causa das interpretações de que alocar parte da renda futura de alguém a outrem seria algo análogo à escravidão.

De toda forma, o cerne dos argumentos de Friedman (1955) era que se cobrasse dos profissionais formados o investimento feito em seus estudos. Desta maneira, eventuais restrições de crédito não seriam impedimento para prosseguimento de estudos após finalizar a educação básica. Os custos dos estudos, no entanto, seriam cobrados dos ex-estudantes quando estes começassem a auferir salários condizentes com uma formação pós-secundária.

2.2.2 O surgimento do crédito educativo na América Latina

Enquanto nos Estados Unidos e na Europa o debate centrava-se em justificativas teóricas para cobrar um percentual da renda do trabalho de quem fez curso superior e assim recuperar o investimento público feito nessa etapa de ensino, na América Latina alastrava-se a solução baseada em empréstimos propriamente ditos. Ideali-

zada por Gabriel Betancur Mejía, político e diplomata colombiano, foi fundada em 1950, na Colômbia, a primeira agência nacional especializada em crédito educativo. A ideia de crédito educativo como política que viabiliza ao estudante de hoje ser financiado pelo profissional de amanhã rapidamente se difundiu pelo continente, e outras organizações governamentais semelhantes foram criadas em outros países (Téllez-Fuentes, 2009).

Embora empréstimos estudantis não fossem uma ideia nova – agências privadas de crédito estudantil existiam nos Estados Unidos desde o século XIX, com a Universidade de Harvard sendo a pioneira ao criar a sua em 1838 (Fuller, 2014) –, a ideia de institucionalizá-los como política pública foi estruturada inicialmente em Betancur-Mejía (1944), e a agência colombiana foi a primeira de natureza pública (Domínguez-Urosa, 1973; Betancur-Mejía, 1992). Dali em diante, programas governamentais de crédito educativo passaram a ser adotados por um número cada vez maior de países.

Nenhuma das iniciativas difundidas pelo mundo nas décadas de 1950 e de 1960 previam, contudo, a possibilidade de pagamentos contingentes à renda. Não era esse o foco das políticas governamentais de crédito educativo da época, talvez pelo fato de as condições institucionais não serem então as mais propícias, nem mesmo em países desenvolvidos. Mesmo assim, não demorou para que alguém tentasse.

2.2.3 O pioneiro ECR da Universidade de Yale

Foi na década de 1970 que James Tobin, que viria a ser vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1981, juntou as duas ideias e colocou em prática o primeiro programa de ECR reportado na literatura, na Universidade de Yale, nos Estados Unidos, onde Tobin lecionava. O ECR de Yale financiava as taxas cobradas pela universidade e permitia também que se tomasse emprestado uma quantia mensal para custear a manutenção da pessoa durante seus estudos. Foi visto como uma maneira inovadora de financiar cursos superiores, mas foi descontinuado depois de poucos anos. Atribui-se o insucesso a um conjunto de fatores, particularmente: *i*) à limitada capacidade da universidade para posteriormente cobrar os pagamentos de maneira eficaz, como também para levantar com precisão a renda da pessoa para daí calcular o pagamento devido; e *ii*) a problemas de risco moral e de seleção adversa, pois o custo da inadimplência era repartido entre os adimplentes, gerando incentivos, por exemplo, a beneficiários omitirem rendimentos no momento de pagar de volta o empréstimo, como também a solicitarem o empréstimo majoritariamente quem não esperava dispor de alta renda no futuro ou quem planejava emigrar (Feldman, 1976; Nerlove, 1975).

O experimento de Yale é a mais conhecida e citada das experiências pioneiras com ECR, mas duas outras universidades americanas – Harvard e Duke – também implantaram programas de ECR para seus estudantes na mesma época. Introduzidas

em um momento histórico em que o governo americano expandia programas federais de ajuda financeira a estudantes – sobretudo por meio de empréstimos convencionais a juros baixos –, nenhuma das três iniciativas foi muito adiante (Palacios, 2007).

2.3 As experiências de alcance nacional

Regimes de ECR só passaram a se mostrar viáveis quando vieram a ser adotados em escala nacional e de adesão obrigatória nos cursos superiores oferecidos por estabelecimentos públicos – ou pelo menos com restritas possibilidades de não adesão, a fim de evitar sua contaminação por problemas de seleção adversa na escala observada em Yale. Experiências bem-sucedidas ocorrem em países que disponham das condições institucionais mínimas para conceder empréstimos estudantis, manter registros atualizados dos saldos devedores dos beneficiários, aferir com boa precisão a renda das pessoas e coletar de maneira eficaz os pagamentos devidos (Chapman, 2014).

Esta subseção apresentará sucintamente as experiências da Austrália, da Nova Zelândia, do Reino Unido e da Hungria. Há programas de crédito educativo baseados em ECR com alcance nacional e larga aplicação em operação também na África do Sul, na Coreia do Sul e na Holanda, tendo ainda havido um único ano de aplicação de um ECR nacional na Tailândia (Chapman, 2014). Aplicações mais restritas são registradas no Chile, nos Estados Unidos e na Suécia. Reportam-se ainda tentativas passadas de implementação cuja eficácia mostrou-se limitada pela baixa capacidade institucional concernente à administração do sistema e à coleta dos pagamentos, tendo essas iniciativas ocorrido principalmente entre 1995 e 2003 em alguns países da Ásia e da África (Chapman, 2006a). Por fim, créditos educativos contingentes à renda têm entrado na pauta política no Chile, na Colômbia, na Etiópia, na Irlanda, na Malásia e na União Europeia (Chapman e Sinning, 2014).

2.3.1 O ECR australiano: o primeiro programa nacional e modelo de referência

Em 1989, foi implantado na Austrália o primeiro – e até hoje o mais estudado – sistema nacional de ECR para financiamento estudantil, destinado a cobrir anuidades (Chapman, 2011; Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014a). Em vez de um sistema de mutualização de riscos, em que, como em Yale, o custo da inadimplência é repartido entre os próprios beneficiários do crédito educativo, o ECR australiano compartilha tais riscos com o contribuinte, à medida que o governo arca integralmente com o custo dos débitos que venham a ser perdoados por decurso de tempo. Há também, no modelo australiano, subsídios implícitos nas taxas de juros contratadas,¹⁰

10. Não são cobradas taxas de juros nominais no sistema australiano. Atualiza-se o saldo devedor apenas por um índice de inflação. Concede-se, porém, um desconto (atualmente de 10%) a quem opta por pagar pelas anuidades no início de cada ano, em vez de tomar o empréstimo. Chapman (2011) argumenta que isto equivale, em termos práticos, a cobrar juros de quem opta pelo empréstimo.

prática que, como já discutido neste capítulo, costuma implicar altos custos aos cofres públicos e distorcer a ideia de ECR como um seguro às oscilações de renda. Além disso, quando dado indiscriminadamente, termina por estender o subsídio a quem, ao longo da vida, auferiretornos econômicos que lhe permitiriam pagar integralmente por seus estudos superiores.

A despeito dessas questões, o ECR australiano provou-se relativamente barato e eficaz no levantamento de novos recursos para as instituições de ensino: estima-se que as amortizações a empréstimos concedidos no passado propiciem anualmente receitas adicionais para o sistema de ensino superior público australiano em uma ordem de grandeza vinte vezes superior ao dos custos de manutenção do programa – como se pode inferir dos custos e das receitas reportados por Chapman (2006b). São inconclusas, no entanto, as evidências acerca do efeito do sistema de cobrança de anuidades atrelado a um ECR sobre o acesso ao ensino superior de minorias étnicas e de pessoas de famílias de baixa renda. Sabe-se, porém, que o número de matrículas no ensino superior público australiano cresceu cerca de 50% nos primeiros doze anos de operação desse sistema, tendo sido maiores os crescimentos da participação das mulheres e de estudantes provenientes de famílias com rendimentos em torno da mediana da distribuição de renda (Chapman, 2011).

2.3.2 Os ECRs da Nova Zelândia e do Reino Unido: o custo dos subsídios à taxa de juros

O custo de oferecer taxas de juros reais inferiores ao custo do financiamento do próprio governo fica mais evidente ao se falar dos modelos de ECR implantados na Nova Zelândia e no Reino Unido.

Inspirado na experiência australiana, o governo neozelandês implantou, em 1991, um ECR para financiar anuidades e parte do custo de vida durante os estudos (Chapman, 2006a). Inicialmente, cobrava-se uma taxa de juros equivalente à taxa básica da economia acrescida de um *spread* capaz de cobrir os custos administrativos e metade do custo da inadimplência esperada. Sob tal arranjo, estima-se que era possível recobrar algo em torno de 90% do que se emprestava. Uma reforma feita no sistema em 2000 zerou a taxa de juros nominal durante os estudos e congelou a taxa real a incidir depois da formatura em nível inferior à taxa básica de juros do país. A partir daí, estima-se que o governo neozelandês passou a recuperar apenas 77% do que emprestava (Barr, 2014).

Já o Reino Unido dispõe de um ECR para cobrir despesas cotidianas de estudantes do ensino superior desde 1998. A partir de 2006, passou também a cobrir anuidades. As taxas de juros eram subsidiadas para todos até 2012, quando uma reforma no sistema de financiamento estudantil buscou eliminá-los – ver em Barr (2012) uma análise aprofundada da reforma do ECR britânico. Estima-se

que, em decorrência do subsídio dado a quem ingressou em um curso antes da reforma, algo aproximadamente entre um quarto (Dearden *et al.*, 2010) e um terço (Barr, 2012) do valor real do que era até então emprestado não retornava aos cofres públicos.

2.3.3 O ECR húngaro: financiamento do custo de vida sem subsídios implícitos

Implantou-se na Hungria em 2003 um modelo celebrado por autores como Barr (2014) e Berlinger (2009) como o mais próximo de um ECR puro. Segundo reportado, o sistema é autofinanciável e não depende de recursos públicos, com inadimplência e custos administrativos recaindo completamente sobre os próprios beneficiários. A emissão de títulos públicos financiou os recursos iniciais do programa, que é gerido por um órgão público criado para essa finalidade específica. A autoridade fiscal coleta os pagamentos dos empréstimos com base na renda individual – embora limitações institucionais tenham feito o governo optar por uma aferição do rendimento de dois anos antes, para fins da cobrança do empréstimo. Estima-se que historicamente a inadimplência situe-se entre 1% e 2%. A principal limitação parece ser que o ECR húngaro se resume a financiar uma parte das despesas de custo de vida.

2.4 Desenvolvimentos recentes

A maior parte da literatura sobre ECR baseia-se na teoria e na prática relativas às suas aplicações no financiamento à educação superior. O referencial dos modelos difundidos desde Yale remonta basicamente às construções teóricas feitas por Milton Friedman na década de 1950, que originalmente mais se aproximavam da configuração de uma contribuição tributária ou de um instrumento financeiro de capital próprio, mas que foram ressignificadas para incorporar aspectos de crédito educativo depois da revolução iniciada nesse campo por Gabriel Betancourt Mejía a partir da América Latina. À medida que o ECR australiano e seus congêneres mostram-se relativamente bem-sucedidos, cresce o número de possíveis novas aplicações para financiamentos contingentes, dentro ou fora do campo da educação. Inovações recentes no âmbito dos instrumentos de financiamento contingente à renda e os argumentos em prol de sua difusão como instrumento de política pública são o foco desta subseção.

2.4.1 Os contratos de capital humano

Como alternativa aos ECRs propriamente ditos e ao tributo do graduado, Palacios (2007) revisita a obra de Milton Friedman para a partir dela desenvolver versões específicas de instrumentos comuns nos mercados financeiros. O principal dos instrumentos propostos por ele consistiria em contratos entre particulares em que uma pessoa destina um percentual de sua renda futura, durante prazo estabelecido

na avença, em contrapartida ao financiamento de seus estudos. Trata-se de um instrumento financeiro de capital próprio que Palacios (2007) designa de *contratos de capital humano*.¹¹

Ao oferecer um contrato desses, o ente privado que financiasse um curso técnico, uma graduação, uma especialização ou o doutorado de alguém não estaria emprestando dinheiro para essa pessoa, e sim investindo nela. E investe por acreditar que aquela pessoa obterá retornos econômicos significativos em sua vida profissional futura, o que propiciaria dividendos ao investidor.

Como toda aplicação financeira, essas modalidades trazem riscos para o investidor: a pessoa em quem investiu talvez não obtenha rendimentos futuros tão elevados que compense o investimento. A outra face da moeda é que os rendimentos futuros talvez ensejem dividendos que suplantem em muito o valor investido.

Para o estudante há a garantia de que só incorrerá em obrigação pecuniária em proporção fixa de seu rendimento futuro, e por tempo determinado. Não há obrigação de prestar qualquer tipo de serviço ao investidor. Não se trata de uma relação de trabalho forçado, e sim de uma captação de recursos mediante promessa de remuneração futura vinculada aos retornos econômicos que o estudante vier a usufruir durante determinado período posterior aos seus estudos. A pessoa continua com liberdade para escolher se, quando, onde, para quem e no que pretende trabalhar.

Porém, como não se trata de um empréstimo, e sim de um investimento, estudantes que venham a obter altos retornos futuros tampouco podem contestar um desfecho em que a remuneração cabida ao investidor supere o valor real do capital investido. Não há que se considerar casos assim como exemplos do problema de Mick Jagger se o que houve desde o início foi um contrato entre particulares estabelecendo como remuneração pelo investimento de uma das partes na formação da outra a transferência de um percentual da renda desta durante determinado período de tempo no futuro. Não obstante, incertezas quanto à maneira como a Justiça veria um arranjo assim é uma das principais razões apontadas pela literatura como impeditiva da disseminação desse tipo de instrumento financeiro de capital próprio.

11. Mais recentemente – ver, por exemplo, Holliday e Gide (2016) –, os contratos de capital humano também vêm sendo denominados de *income share agreements* (algo como “acordos de partilha da renda”), termo que dá um caráter mais geral ao instrumento financeiro imaginado por Friedman (1955) e pormenorizado teoricamente por Palacios (2007). Este último autor também propõe o funcionamento de opções de capital humano, ferramenta análoga ao instrumento corriqueiramente utilizado em mercados financeiros para conferir a seu titular o direito de comprar determinado ativo por um valor acordado previamente, obrigando o emitente da opção a concluir a transação nos termos pactuados. Funcionaria como uma espécie de apólice de seguro contra contingências econômicas durante o período em que vencem as parcelas do empréstimo estudantil tomado. Esta ferramenta não será discutida neste capítulo por não estar presente em nenhuma das possibilidades de política apresentadas na seção 3 – o que não impede que venha a ser retomada em trabalhos futuros.

Sendo um investimento com vistas a retornos financeiros, uma ferramenta assim tenderia a se concentrar nos estudantes com melhor potencial de desempenho e interessados nos cursos que costumam engendrar as melhores perspectivas de retorno econômico. A despeito disso, contratos de capital humano poderiam também induzir a expansão de programas privados sem fins lucrativos destinados a apoiar estudantes. Programas com tal enfoque normalmente não miram em retornos financeiros, mas a possibilidade de recuperar ao menos parte do investimento feito tornaria essa alternativa mais atraente do que os programas convencionais de bolsas de estudos.

2.4.2 Justificativas para a adoção de ECR como ferramenta de política pública

Para além de aplicações a contextos educacionais, vale lembrar que sistemas de financiamento envolvendo o sistema tributário ou de seguridade social para a coleta de pagamentos vinculados à renda reduziriam custos de transação – o *spread* entre os custos do financiamento e o que os credores recebem de retorno dos empréstimos. Consequentemente, barateariam e expandiriam o crédito. Se sistemas assim fossem tomados como regra geral, produtos mais baratos decerto inundariam os mercados financeiros. Seria oferecido todo tipo de crediário, seguro e opção de investimento.

Esse cenário de fartura não seria sustentável por muito tempo. Sem regulamentação mínima de tais sistemas, algumas pessoas (talvez muitas) se endividariam além do que poderiam. À profusão inicial dos mais variados produtos financeiros se seguiria eventualmente um rearranjo dos mercados. Afinal, sistemas de ECR eficientes aumentariam as garantias para quem empresta, mas jamais seriam capazes de viabilizar o endividamento *ad infinitum* de quem toma emprestado. A renda pessoal continuaria sendo como é, finita.

Mesmo se os ECRs fossem a regra, informação incompleta e assimétrica não deixaria de ser uma característica dos mercados de crédito, com ou sem uma eficiente regulação. Credores privados continuariam incentivados a buscar “bilhetes premiados”, emprestando a pessoas com perfil de baixo risco e disposição a contratar crédito a juros superfaturados. Stiglitz (2016) argumenta que, por serem movidos a lucro, credores privados esforçam-se para maximizar os custos de transação, que são fonte de lucros para eles. Por isso recorrem a práticas discriminatórias na fase de análise de crédito e tornam todo o processo de concessão de empréstimo mais complexo. Isso não mudaria substancialmente com a adoção de sistemas de ECR. Por razões dessa ordem é que Stiglitz (2016) vê maiores vantagens nos ECRs como ferramenta de política pública do que como instrumento financeiro *per se*.

O pendor do Prêmio Nobel pelos ECRs providos por governos assenta-se em quatro razões centrais. A primeira, as economias de escopo proporcionadas pela coleta simultânea de tributos e de pagamentos de ECR, que reduziriam os custos de

se fazer valerem as obrigações contratuais e aumentariam a eficácia dos contratos, ao mesmo tempo que permitiriam maior controle do nível total de endividamento de cada cidadão. A segunda, a presença de externalidades (pecuniárias) significativas, que resultariam do fato de os mercados privados não levarem em conta, ao definirem os termos de suas linhas de crédito, os seus possíveis impactos sobre as receitas tributárias. A terceira, a resiliência de parte dos custos de transação nos mercados privados, o que restringe o acesso ao crédito. A quarta, a sua descrença na eficácia de instrumentos regulatórios.

Para Denniss (2014a), os desdobramentos mais significativos da adoção de bem-sucedidos sistemas de ECR ainda estão por se fazer sentir no âmbito das políticas públicas. O autor argumenta que, no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, abrem-se oportunidades únicas para governos dotados de avançados sistemas de coleta de tributos e de transferências de renda desenvolverem uma verdadeira infraestrutura de provimento de empréstimos a baixo custo para as mais diversas necessidades de seus cidadãos. Libich e Macháček (2017) discutem como governos poderiam tornar muito mais eficaz seu papel de gestor de riscos em diversas áreas valendo-se de ECRs, desde que estejam em operação instituições e modelos de governança de alta qualidade. Na visão desses autores, empréstimos dessa natureza concedidos a artistas, desportistas, vítimas de tragédias naturais ou mesmo para instituições financeiras em colapso poderiam substituir com vantagens o modelo atualmente usual de transferências unilaterais, subsídios e subvenções.

Essa é a linha que tem motivado a recente proliferação de artigos discutindo aplicações de sistemas de ECR para as mais diversas finalidades. Nos últimos anos, formulações de empréstimos contingentes têm sido apresentadas e discutidas para temas tão diversos quanto seguro-desemprego (Stiglitz e Yun, 2014), acesso a serviços de saúde (Vaithianathan, 2014) e de assistência jurídica (Denniss, 2014b), prolongamento de licença maternidade e paternidade (Higgins, 2014), crédito agrícola (Botterill e Chapman, 2009), financiamento da casa própria para famílias de baixa renda (Gans e King, 2004), empréstimos para aposentados (Chomik e Piggott, 2014), projetos comunitários de tecnologia social (Chapman e Simes, 2006), treinamento de atletas de alto desempenho (Denniss, 2003), expansão do acesso residencial a painéis solares fotovoltaicos (Baldwin, Chapman e Raya, 2015) e investimentos em inovação (Denniss, Yuan e Withers, 2009; Gupta e Withers, 2014; Chapman e Withers, 2016). Essa variedade de possíveis aplicações de ECR sugere que, mais do que um modelo de financiamento compartilhado, há nesse instrumento um potencial, ainda latente, de reformular a maneira como os governos proveem certos serviços e benefícios públicos e até mesmo como estruturam seus sistemas tributários.

2.5 Discussões no Brasil e no mundo sobre ECR como ferramenta de financiamento estudantil

Débitos estudantis crescentes têm motivado debates em diferentes países acerca de alternativas para financiamento da formação superior. Nos Estados Unidos, a ampliação de programas de ECR está na pauta, inclusive por meio de projeto de lei de iniciativa conjunta dos dois principais partidos com representação no Congresso americano (Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014a). Após as manifestações estudantis recentes no Chile e na Colômbia, em boa parte decorrentes de elevados débitos estudantis, Salmi (2013) considera que desenhos de programas de ECR poderão vir a surgir no debate desses países como alternativas à crise. Chapman (2014) pontua que, de fato, há atualmente acentuado debate acadêmico sobre o tema nesses países, como também na Alemanha e na Malásia. Chapman e Sinning (2014) mencionam discussões de políticas com ECR não só nesses países, como também na Irlanda, na Etiópia e na União Europeia. Durante a elaboração deste capítulo, estudos recentes discutindo a viabilidade, seja econômica, seja política, da implantação de sistemas de crédito educativo baseados em ECR foram encontrados para diversos países, a exemplo de Alemanha (Chapman e Sinning, 2014; Sinning, 2016), França (Angles, 2013; Charles, 2012; Courtioux, 2012; 2013), Indonésia (Chapman e Suryadarma, 2013), Letônia (Mhamed, Kasa e Cunska, 2012), Malásia (Hock-Eam, Ismail e Ibrahim, 2014), Portugal (Cerdeira, 2008), Ucrânia (Gorbyk, 2006), Uruguai (Doneschi, Novas e Velázquez, 2014) e Vietnã (Chapman e Liu, 2013).

Esse formato de crédito educativo parece ser pouco conhecido no Brasil. Não foi encontrada menção a nada parecido em documentos e relatórios oficiais que tratem de políticas de financiamento estudantil. No âmbito da academia, Souza e Faro (1980) já propunham a transformação em ECR do Programa de Crédito Educativo, antecessor do Fies, e a sua extensão às universidades públicas, que passariam a ser pagas. Os mesmos autores mencionam novamente o formato de ECR, que conheciam a partir do trabalho de Shell *et al.* (1968), quando, em artigo posterior (Souza e Faro, 1982), procedem a uma análise econômica e financeira do crédito educativo. Depois disso, discussões sobre se o ensino superior público deveria ser pago ou gratuito permeiam algumas análises,¹² mas o ECR como modalidade de crédito educativo é um assunto que se esvaiu do meio acadêmico brasileiro.

O único trabalho recente sobre ECR encontrado na literatura brasileira é a tese de doutorado de Duenhas (2013). O autor simula a arrecadação financeira governamental sob diferentes regimes de financiamento compartilhado das IES públicas.

12. Ver, como exemplo de posicionamentos opostos sobre o tema, Silva (2001) e Azevedo e Salgado (2012).

Segundo suas estimativas, a cobrança de R\$ 4 mil anuais por estudante matriculado em IES públicas em 2009 geraria naquele ano uma arrecadação adicional de R\$ 5 bilhões, equivalente a 28% das transferências feitas em 2008 por União, estados e municípios às IES públicas, que remontaram a R\$ 17 bilhões. Limitando a cobrança dessa anuidade aos estudantes com renda familiar mensal acima de R\$ 10 mil, geraria uma receita adicional de cerca de R\$ 500 milhões às IES públicas naquele ano. Já a instituição da cobrança de uma contribuição social, com uma alíquota progressiva de 1% a 2,5%, incidente sobre todos os egressos do ensino superior público não isentos de imposto de renda, viabilizaria uma arrecadação adicional de até R\$ 900 milhões – aproximadamente 5,3% de todas as transferências governamentais para IES públicas registradas em 2008.

A contribuição social delineada por Duenhas (2013) guarda mais características de pagamento por um empréstimo do que de um tributo, pois a pessoa passaria a ser isenta da cobrança quando a receita acumulada oriunda de suas contribuições alcançasse 8% do custo de sua formação. As estimativas do autor são de que um egresso com renda média de R\$ 7 mil levaria menos de três anos para concluir suas contribuições.

As simulações feitas por Duenhas (2013) ilustram possibilidades de arrecadação adicional que o financiamento compartilhado enseja para as IES públicas. Exercícios complementares feitos pelo autor contribuem subsidiariamente em outras duas frentes. A primeira, evidenciar o quanto a renda familiar está associada às chances de êxito nos processos seletivos mais concorridos. A segunda, mostrar que iniciativas voltadas a ganhos de eficiência são insuficientes para proporcionar uma expansão do sistema de ensino superior público na escala almejada no Plano Nacional de Educação (PNE),¹³ sem que haja, em paralelo, um avanço das políticas de financiamento compartilhado.

São contribuições que reforçam os argumentos em prol do compartilhamento de custos no ensino superior público brasileiro, e Duenhas (2013) inova ao dar enfoque aos ECRs como instrumento para essa finalidade. Os cenários de arrecadação que constrói são, contudo, de alcance limitado. Servem como aproximação inicial e são válidos pelo pioneirismo em uma frente de pesquisa até então inexplorada no Brasil, mas pouco contribuiriam para o efetivo desenho de uma política de financiamento compartilhado via ECR. Para essa finalidade, é preciso conhecer os

13. O PNE vigente para o decênio 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, prevê meta de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida, para 33% da população de 18 a 24 anos. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) indicam que, até 2013, a taxa bruta estava em 32,3% e a taxa líquida, em 16,5% (IBGE, 2014). O PNE requer adicionalmente que 40% das novas matrículas necessárias para o atingimento dessa meta sejam providas pelo segmento público. Dados do Censo da Educação Superior indicam que, entre 2012 e 2013, a participação das redes públicas no acréscimo de novas matrículas ao sistema foi de 13,1% (Inep, 2013; 2015). Entre 2013 e 2014, essa participação caiu para 4,5% (Inep, 2015; 2016). Esses dados dão uma ideia do tamanho do desafio que o PNE coloca para os próximos anos.

diferentes perfis de renda e de capacidade de amortização dos egressos, pois o peso dos encargos financeiros e a capacidade de pagamento mudam de acordo com as variações na renda do graduado em cada momento do período de amortização. Para que isto seja levado em conta ao ser elaborada a política, são necessários dados e métodos diferentes dos utilizados por Duenhas (2013), como ficará mais claro a partir da literatura examinada na seção 5 deste capítulo.

O atual cenário por que passa a economia do país pode significar um momento oportuno para avançar na discussão sobre possíveis aplicações de ECR a contextos nacionais. Trata-se de uma discussão especialmente relevante diante de sucessivos cortes orçamentários e da elevação do desemprego. Os cortes têm afetado os mecanismos governamentais de financiamento seja de cursos superiores, seja de cursos técnicos, atingindo tanto o setor público quanto o setor privado. O desemprego, por sua vez, tenderá a repercutir de maneira crescente na capacidade de pagamento de muitas das pessoas que se beneficiaram do Fies nos anos recentes.

3 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO

Discutem-se nesta seção variações de ECR que poderiam se revelar viáveis econômica e institucionalmente no Brasil, ainda que dependessem de mudanças na legislação e de regulamentações específicas. Serão propostas duas variações mais amplas que poderiam coexistir, além de outras adicionais e complementares. Essas propostas transitarão pelas diferentes modalidades de ECR e afins descritas na seção anterior, como também pelas três grandes categorias de objetivos identificadas por Ziderman (2013) em políticas de financiamento estudantil, de acordo com a predominância de aspectos de: inclusão social; repartição de custos; ou de financiamento do custo de vida para reduzir a dependência de atividades remuneradas durante o período de estudos.

3.1 ECR como caminho de reforma do Fies

O Fies é o programa federal de crédito educativo atualmente existente no Brasil. Financia cursos presenciais de graduação não gratuitos a estudantes que cumpram certos requisitos, inclusive de renda.¹⁴ Criado em 1999 por medida provisória, o Fies surgiu em substituição ao antigo Programa de Crédito Educativo, que existia desde 1975,¹⁵ mas que só foi institucionalizado por lei em 1992. Já a institucionalização do Fies manteve-se durante dois anos por sucessivas medidas provisórias, até a publicação da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (Lei do Fies). O fundo foi inicialmente desenhado para ser autofinanciável (Corbucci, 2004) – embora os subsídios nele inseridos em maior ou

14. Para informações gerais sobre o Fies, consultar o portal do programa em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br>>.

15. O Programa de Crédito Educativo passou a conceder empréstimos a partir da Resolução nº 356, de 12 de janeiro de 1976, do Banco Central do Brasil. Atribui-se sua criação, contudo, à Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, do ministro da Educação e Cultura (à época, Ney Braga), aprovada pelo presidente da República (Ernesto Geisel) em 23 de agosto de 1975 (Souza e Faro, 1980; 1982). Sua institucionalização por lei só adveio com a promulgação da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992 (Brasil, [s.d.]).

menor escala ao longo do tempo inviabilizassem o alcance desse objetivo. Modificações introduzidas em 2007 (Lei nº 11.552/2007) e em 2010 (Lei nº 12.202/2010) passaram a prever também a possibilidade de sua extensão, respectivamente, à pós-graduação e à educação profissional e tecnológica¹⁶ – apesar de nenhuma dessas duas extensões haver sido na prática implementada até 2016, mesmo já estando regulamentadas.

Aplicado estritamente a cursos de graduação não gratuitos, o Fies desempenhou, durante a década de 2001-2010, papel de coadjuvante no rol de políticas de financiamento estudantil no Brasil (Carvalho, 2014; Duarte, 2014), embora tenha tido sua importância, ao lado do Programa Universidade para Todos (Prouni) – também destinado ao ensino superior não gratuito – e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – este destinado aos estabelecimentos federais –, no processo de expansão das matrículas do ensino superior naquele período (Gusso e Nascimento, 2015; Lima, 2013). Foi a partir de 2010, contudo, que o Fies adquiriu sua maior dimensão histórica, em resposta às modificações implementadas naquele ano, que passaram a permitir financiamento de até 100% do valor do curso, tornaram contínuo o fluxo de solicitações de financiamento, aumentaram o prazo de carência e de amortização, expandiram os critérios de elegibilidade e reduziram a taxa de juros.

A expansão do Fies a partir de 2010 é bastante evidente no orçamento do programa. Com efeito, se, em termos reais, os valores pagos (incluindo restos a pagar) para a concessão dos empréstimos do Fies em 2009 era menos de 3% maior do que fora em 2001, a mesma rubrica em 2015, também corrigida, já era nove vezes maior do que havia sido em 2001.¹⁷ Essa dimensão maior do Fies repercutirá sobre as contas públicas – e sobre o orçamento dos seus beneficiários – por muitos anos à frente, pois cursos superiores duram alguns anos, e o pagamento das parcelas dos contratos firmados sob as regras instituídas em 2010 só começam dezoito meses após encerrada a matrícula e se estendem por até três vezes o tempo de duração dos estudos, mais doze meses. Por isso que, mesmo com o cenário de ajuste fiscal iniciado em 2015, que acarretou regras mais restritivas ao Fies e diminuiu o número de novos contratos de financiamento, o orçamento autorizado para o programa no ano de 2015 é um terço maior do que o de 2014.

Concomitantemente à redução do número de novos contratos, o ajuste fiscal implementado em 2015 tornou mais restritiva a elegibilidade ao Fies: passaram a ser elegíveis apenas estudantes cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse 2,5 salários mínimos – o limite anterior chegou a ser de renda familiar bruta (em vez de *per capita*) de até vinte salários mínimos. Alterações adicionais passaram a exigir dos

16. A redação atual dos dispositivos da Lei do Fies que preveem suas extensões para a pós-graduação e para a educação profissional e tecnológica é dada pela Lei nº 12.513/2011, que, entre outras coisas, cria o Pronatec.

17. Cálculos feitos a partir dos dados informados pelo Siga Brasil, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para valores de dezembro de 2015.

solicitantes desempenho mínimo no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Ademais, a partir de então, cada vez mais os novos contratos de financiamento são direcionados a cursos prioritários (das áreas de saúde, engenharias e formação de professores) e a cursos mais bem avaliados no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), além de haverem sido adicionados, em 2016, critérios de relevância social por microrregião do país na definição da oferta de vagas, observados indicadores de demanda por educação superior e por financiamento estudantil e sendo dado maior peso às microrregiões com menor desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).¹⁸

A reestruturação do Fies ganha, pois, maior importância na agenda educacional, diante da atual crise fiscal brasileira, do crescente desemprego no país e do cenário internacional em que débitos estudantis têm desencadeado debates políticos e acadêmicos sobre alternativas para o financiamento estudantil.¹⁹ Uma reformulação do programa, de forma a introduzir a sistemática de amortizações proporcionais à renda individual futura, poderia ser implementada em um relativo curto espaço de tempo, dado que há no Brasil condições institucionais para viabilizar a cobrança pelo sistema de cobrança do imposto de renda e que a iniciativa não exigiria reformas constitucionais, apenas modificações em leis ordinárias e a elaboração de novos instrumentos de regulamentação (decretos, portarias etc.).

No formato ora proposto, o Fies teria um bem-definido viés de inclusão social. Sua adoção poderia vir acompanhada de uma regra de transição, dando a possibilidade a titulares de contratos vigentes de migrar ou não para o novo sistema. Prazo máximo de amortização poderia ser atrelado ao início da aposentadoria da pessoa, havendo limite máximo de idade entre os critérios de elegibilidade para o novo Fies. Critérios de renda deveriam ser estabelecidos a partir de estudos que investigassem qual o patamar de corte que maximiza a participação de quem não poderia pagar as mensalidades e minimiza o efeito *crowding out*. Requisitos mínimos de desempenho estudantil no Enem e de conceito do curso no Sinaes deveriam ser mantidos ou mesmo ampliados.²⁰ Pesos diferenciados para a definição regional

18. A respeito das mudanças nas regras do Fies introduzidas em 2015 e para uma análise do contexto que as ensejou, ver Ipea (2016). As regras estabelecidas para os processos seletivos de 2016, que aprofundam essas mudanças, estão na Portaria Normativa nº 13, de 11 de dezembro de 2015, e na Portaria Normativa nº 9, de 29 de abril de 2016, disponíveis, junto com toda a legislação do Fies, em: <<http://goo.gl/ziiqD3>>. Acesso em: 4 maio 2016.

19. Dynarski (2015) abre seu artigo informando que 40 milhões de pessoas nos Estados Unidos detêm débitos estudantis que remontam a US\$ 1 trilhão. Salmi (2013) discute as recentes crises de financiamento estudantil observadas na Colômbia e no Chile. Relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU, 2015), com dados de 2014, levantou que a inadimplência superior a 360 dias entre os contratos do Fies que estão na terceira fase de amortização chega a 23,66%.
20. Futuramente, o limite máximo de empréstimos concedidos a matriculados em um curso poderia ser vinculado a um índice de recuperação do crédito relativo aos egressos daquele curso. Em outras palavras, cursos com muitos inadimplentes entre seus egressos passariam a ter paulatinamente menos vagas elegíveis ao Fies. Regra desse tipo permitiria ao poder público compartilhar com as IES os riscos atrelados ao programa, além de trazer implícito um incentivo às IES para se mobilizarem para maximizarem a inserção profissional de seus egressos, como também para minimizarem evasão e abandono.

do número de vagas financiáveis poderiam ser um critério a ser considerado, a depender dos resultados do sistema implementado em 2016 e de pesquisas que viessem a ser feitas.

Sob as novas regras, os contratos seriam iniciados sem quaisquer subsídios implícitos nas taxas de juros, as quais se recomenda estipular em algum patamar pouco acima da taxa Selic, de forma a custear também custos administrativos e ao menos parte da inadimplência, dado que o perdão ao final do prazo máximo de financiamento já beneficia quem permanecer longos períodos em condições econômicas adversas. A fim de reduzir os encargos sobre o saldo devedor de quem permanecer longos períodos de sua vida ativa nos percentis intermediários da distribuição da renda dos mutuários, poderia ser o caso de, após um prazo definido a partir de estudos que simulem a amortização dos diferentes perfis de graduados, substituir a Selic pela taxa de juros de longo prazo (TJLP)²¹ e eliminar o *spread* destinado a cobrir custos administrativos e o risco de crédito. Também poderia ser ponto de discussão dois outros subsídios adicionais. O primeiro, se deveria ou não ser suspensa a incidência de juros durante o período de estudos. O segundo, se seria o caso de prever eventuais abatimentos no saldo devedor por cada período de tempo que se passa exercendo funções tidas como prioritárias para o poder público, como, por exemplo, magistério em escolas públicas de educação básica ou prestação de serviços de saúde em redes públicas.²²

De todo modo, esses subsídios às taxas de juros deveriam ser desenhados com cautela e com base em estudos específicos, a fim de se evitar brechas que descaracterizem o ECR ou reduzam excessivamente os recursos que se busca levantar com essa reestruturação do financiamento estudantil. O perdão – a ocorrer somente para as parcelas remanescentes após aposentadoria, invalidez, doença grave ou morte – deveria ser o principal subsídio desenhado no programa, tanto no caso proposto para reformulação do atual Fies quanto para o ECR proposto a seguir para o sistema público.

À medida que se consolidasse a transição do Fies para um sistema de ECR, estudos específicos poderiam avaliar a necessidade ou não de continuarem existindo isenções tributárias para IES particulares como contrapartida a matrículas gratuitas destinadas a estudantes de baixa renda – esta é atualmente a principal ação do Prouni.

21. A Selic é a taxa básica de juros definida e revisada periodicamente pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central. A TJLP é uma espécie de segunda taxa básica de juros da economia brasileira. Mais baixa do que a Selic, ela baliza os empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

22. As regras atuais do Fies preveem abatimento mensal de 1% do saldo devedor consolidado (incluindo os juros devidos no período) para estudantes financiados pelo Fies em cursos de licenciatura, pedagogia ou normal superior, em efetivo exercício na rede pública de educação básica, com jornada de, no mínimo, vinte horas semanais, e para estudantes graduados em medicina (ficaram de fora outros profissionais da saúde), integrantes de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde (ver Lei nº 12.202/2010, que introduziu essas possibilidades de abatimento ao acrescentar o art. 6º B à Lei do Fies, e Portaria Normativa nº 7 do MEC, que regulamenta o abatimento).

3.2 ECR como política de compartilhamento de custos no ensino superior público

A segunda proposta de ECR seria como uma extensão do Fies aos estabelecimentos públicos, paralela à introdução de um mecanismo de repartição dos custos do ensino superior público entre contribuintes e ex-estudantes.

O termo compartilhamento de custos surge, no tocante à educação superior, em referência a políticas que redistribuem os custos dessa etapa de ensino entre suas principais partes interessadas, quais sejam, governo, estudantes, suas famílias e, em menor escala na maioria dos países, pessoas físicas ou jurídicas interessadas em fazer doações a instituições de ensino (Johnstone, 2004). Trata-se de uma política que costuma enfrentar fortes resistências quando sua implementação implica redução de subsídios públicos, mas sofre menos oposição quando percebido como fonte de suplementação – e não de substituição – de receita, bem como quando apresentado em paralelo a uma política clara e eficaz de assistência estudantil (Johnstone, 2012).

Antevendo resistência, a adoção no Brasil de uma política de compartilhamento de custos entre os contribuintes e os beneficiários diretos do ensino superior público, estruturada em conjunto com um ECR, deveria vir acompanhada do fortalecimento de programas de assistência estudantil e de garantias mínimas de investimentos públicos nos estabelecimentos de ensino. Seria uma política com o potencial de se tornar, com o tempo e se bem implementada, um importante instrumento de promoção de justiça social e obtenção de recursos adicionais para as IES envolvidas.

Como instrumento de promoção de justiça social, o sistema proposto se apoiaria em dois pilares. Primeiro, sua introdução reduziria os encargos que recaem sobre os contribuintes, que se distribuem por todos os estratos da pirâmide social, e muitos dos quais sequer possuem diploma de nível superior, enquanto aumentaria a participação dos egressos das IES, beneficiários diretos de uma formação que costuma propiciar retornos elevados. Se, por um lado, convém ressaltar que os altos retornos médios costumeiramente reportados na literatura não sejam garantia de que toda e qualquer pessoa que tenha concluído cursos superiores venha a auferi-los, por outro, é pertinente notar que um regime de ECR tem precisamente a vantagem de vincular a participação do indivíduo no financiamento de seus estudos aos retornos que efetivamente vier a obter ao longo de sua carreira.

Segundo, sua introdução reduziria parte das desigualdades de acesso à formação superior, pois, além de gratuitos, os cursos das IES públicas costumam ser mais seletivos – e isto leva, em geral, ao ingresso nelas de maiores proporções de estudantes de nível socioeconômico elevado, concentrando estudantes de *background* mais baixo em cursos de menor prestígio social ou em cursos pagos oferecidos por instituições privadas, muitas das quais costumam apresentar baixos indicadores de desempe-

nho. Ainda que essa realidade tenha mudado bastante após a introdução de cotas nos processos seletivos de muitas instituições públicas, especialmente nas federais, onde, por lei, desde 2013, crescentes contingentes de vagas devem ser destinados às cotas – a transição encerra-se em 2016, a partir de quando as cotas definidas em lei devem totalizar pelo menos 50% das vagas de cada federal –, a formação em nível superior costuma abrir possibilidades de ascensão socioeconômica ou de manutenção de *status* elevado a quem alcança esse feito.

Como instrumento de obtenção de recursos adicionais, o sistema proposto representa uma alternativa fiscalmente responsável de viabilizar novos aportes financeiros aos estabelecimentos públicos. Atividades de ensino, pesquisa e extensão são caras, intensivas em trabalho, com trajetórias de custo naturalmente crescentes (tendem a ser limitadas as possibilidades de substanciais aumentos de produtividade sem perdas de qualidade) e, em alguns países (a exemplo do Brasil), baixos indicadores de acesso e conclusão sinalizam demanda ainda reprimida pela educação superior. Questões dessa natureza traduzem-se em pressões por recursos acima da capacidade dos orçamentos públicos, levando à necessidade de serem buscadas fontes de receitas complementares não tributárias. Decorre dessa realidade a crescente tendência em várias partes do mundo à adoção de políticas de compartilhamento de custos, embora a controvérsia política em torno do tema enseje formatos tão variados quanto, de um lado, a manutenção de ensino superior totalmente gratuito e, de outro, a cobrança de anuidades, durante o curso ou posteriormente à sua conclusão, a incidir sobre todos ou apenas sobre alguns estudantes (Johnstone, 2012).

O contribuinte brasileiro sustenta um ensino superior público gratuito porém seletivo, com espasmódicos e insuficientes momentos de expansão, resultando em um sistema que mantém um quarto das matrículas totalmente subsidiadas pelo poder público e o restante²³ em um setor privado em geral percebido como de menor qualidade e em parte também mantido com subsídios públicos – por meio, por exemplo, de um Fies com taxas de juros subsidiadas e de um Pronuni que concede incentivos fiscais em troca de vagas. Trata-se de um sistema que não é exclusivo do Brasil: governos de muitos países da América Latina e do Leste Asiático historicamente mantêm um setor público atrofiado e em geral elitista e seletivo em paralelo a um setor privado pago cuja massificação é fomentada por subsídios públicos (Johnstone, 2004).

Os efeitos excludentes da gratuidade irrestrita são ilustrados por Azevedo e Salgado (2012), que mostram como a introdução de cobrança de anuidades a estudantes de famílias afluentes, ao reduzir a diferença de custos entre um curso de uma IES pública e o de uma IES privada, alteraria as estruturas de incentivo dessas famílias,

23. Os dados mais recentes, oriundos da edição de 2014 do Censo da Educação Superior (Inep, 2016), são de 25,1% das matrículas nas IES públicas e 74,9% nas IES privadas.

de maneira a levar algumas delas a optar por cursos privados de prestígio e, com isso, abrir mais espaço nas IES públicas para quem efetivamente não pode pagar por um curso superior. Esse tipo de evidência faz da cobrança de anuidades dos mais ricos uma política favorável aos estudantes de menor renda.

Ressalte-se, nesse ponto, que concentrar a cobrança exclusivamente sobre os mais afluentes pode acarretar a saída em peso destes do sistema público, e com isso advirem alguns efeitos colaterais indesejáveis. Primeiro, comprometeria os objetivos de coesão social que também devem nortear qualquer sistema educacional. Segundo, reduziria o acesso dos estudantes remanescentes a redes de relacionamento profissional mais plurais e, como possível consequência, tenderia a restringir as oportunidades de mobilidade socioeconômica. Mencione-se, ademais, os riscos de aflorar um bem desenvolvido nicho só para ricos no sistema privado às custas de um sucateamento do sistema público.

É mais justa, assim, a introdução de uma política de cobrança de anuidade para todos, desde que com o propósito de complementar (e não de substituir) as fontes de receita dos estabelecimentos públicos e em paralelo a um bem desenhado sistema de ECR, que posterga para depois do curso o pagamento pelos estudos. Dessa forma, cobra-se de acordo com a capacidade de pagamento da própria pessoa beneficiada pela formação, e não com base nas condições familiares de que ela dispunha durante sua condição de estudante.

Onde são aplicados, os ECRs não eliminam a destinação de receitas tributárias à manutenção da educação superior pública. Aportes do governo continuam existindo para sustentar a infraestrutura física básica das universidades, pagar os salários de professores e funcionários, viabilizar atividades de pesquisa e oferecer políticas de assistência estudantil. O que passa a ser progressivamente repartido entre o poder público e os ex-estudantes são os custos que variam junto com as atividades de ensino, como a aquisição de materiais e equipamentos específicos ou a expansão e o custeio da infraestrutura de apoio ao ensino. Ainda que possa vir a desincentivar novas inversões do poder público no sistema, trata-se, ressalte-se uma vez mais, de uma fonte de suplementação – e não de substituição – de receita.

Política assim tem o potencial de futuramente viabilizar recursos adicionais ao ensino superior público, facilitando a ampliação de suas vagas, ao mesmo tempo que garante proteção social a seus beneficiários diretos e reduz o bônus da gratuidade que historicamente tem beneficiado quem alcança o seletivo ensino superior público, em detrimento de uma maioria proveniente de estratos socioeconômicos mais baixos que frequenta o ensino superior privado. Apresenta-se, pois, como política de expansão com equidade do financiamento da educação superior. Assegura a gratuidade durante o curso, reduz a pressão sobre o orçamento público e levanta recursos adicionais que podem financiar a expansão das vagas e a manutenção

de políticas de suporte apropriadas para garantir permanência e conclusão com qualidade de todos os segmentos discentes, ao cobrar de volta, posteriormente, daqueles beneficiários que vierem a ter renda suficiente para tanto, o investimento feito pelo Estado brasileiro. Pode ser ainda um indutor da qualidade, se os recursos arrecadados dos egressos forem destinados às instituições onde efetivamente estudaram. No longo prazo, beneficia todos os segmentos da sociedade.

Idealmente, além de atentar para as observações já feitas nas seções anteriores acerca de subsídios, seria pertinente estruturar o sistema de cobrança para que cada pagamento relativo a tal iniciativa fosse efetivamente direcionado ao sistema de ensino superior público, preferencialmente à própria IES onde estudou o contribuinte, ainda que fosse necessário recorrer à criação de um fundo ou algum outro instrumento extraorçamentário para viabilizar isso. O compartilhamento de custos poderia ser estendido para IES mantidas por estados e municípios que desejassem aderir a tal sistema. Não obstante, este capítulo concentra-se em sua adoção contemplando as instituições federais de ensino superior (Ifes), por seu vínculo direto com a União, ente federativo institucionalmente habilitado a introduzi-lo se e quando norma constitucional autorizar reforma nesse sentido.

Em linhas gerais, a proposta é que cursos superiores ministrados por essas IES permaneçam gratuitos durante o tempo em que se esteja matriculado em algum deles. Uma vez findo o vínculo de matrícula e transcorridas eventuais carências, passaria a incidir a cobrança, sempre que o rendimento superasse o patamar estipulado como de isenção. Dessa forma, o estudante passaria a compartilhar com os contribuintes, *a posteriori* e na medida em que permitisse sua renda futura, os custos de sua formação. O ECR traria consigo os componentes de seguro contra contingências econômicas, próprio desse tipo de sistema, e de proteção social, na forma de perdão da dívida remanescente no momento de saída da população economicamente ativa por aposentadoria, invalidez, doença grave ou morte. Cursos poderiam ter seu valor definido por crédito, variando de acordo com as diferenças de custos dos diversos cursos e áreas, podendo utilizar como parâmetro inicial os valores médios cobrados pelas instituições particulares. A cobrança permaneceria até que se zerasse o saldo devedor ou fossem verificados os requisitos necessários para o perdão da dívida remanescente. O ECR poderia também ser ampliado a outros serviços não diretamente ligados ao ensino, mas que são oferecidos a estudantes regulares, como alojamento e alimentação.

A rigor, o deferimento do pagamento das mensalidades deveria ser obrigatório para quem estudasse nos estabelecimentos federais ou nos estabelecimentos dos demais sistemas públicos participantes, isto é, melhor que a adesão ao ECR viesse a ser compulsória para matrículas nessas IES. Do contrário, elevam-se os riscos de ocorrência de seleção adversa. Tais riscos seriam maiores à medida que a taxa de juros do empréstimo embutisse também os custos esperados de inadimplência.

Embora seja recomendável, como já visto anteriormente, que a taxa de juros do ECR incorpore ao menos parte do custo da inadimplência, se houver, ao mesmo tempo, possibilidade de antecipação dos pagamentos para a fase em que ainda se está estudando, cria-se um incentivo implícito para que, quem tenha condições de fazê-lo, prefira esse caminho, caso projete retornos econômicos substanciais para o seu futuro. Afinal, depois de formado teria do mesmo jeito que pagar de volta o investimento público em seus estudos, mas, ao cumprir logo com essa obrigação enquanto ainda é estudante, escaparia de arcar adicionalmente com os encargos resultantes dos baixos retornos de alguns – ou quiçá de muitos – dos seus contemporâneos de faculdade. No agregado, a consequência desse movimento seria impor ao poder público a gestão de uma carteira de crédito majoritariamente “podre”.

Alternativamente, pode-se seguir a opção feita pela Austrália. Lá é permitida a antecipação de pagamentos no ato da matrícula. Como o custo esperado de inadimplência recai sobre o contribuinte, e não sobre as gerações de estudantes que anualmente ingressam nas IES públicas daquele país, a possibilidade de pagar de imediato não gera riscos maiores de inviabilizar o ECR como mecanismo de obtenção de receita. Até porque, pelas regras atualmente vigentes no sistema australiano, a possibilidade de pagar no ato é restrita a um teto de 25% das matrículas de cada instituição. O estabelecimento de uma cota máxima dessa natureza é fundamental para que o ECR seja suficientemente amplo a ponto de seleção adversa não vir a se tornar um problema capital. Além disso, há com esse limite o óbvio objetivo de impedir que deixe de ser regra a gratuidade nos estabelecimentos públicos de ensino superior enquanto durarem os estudos.

Como opção a um ECR propriamente dito, poderia ser considerada a adoção de uma contribuição social obrigatória para quem tenha estudado em estabelecimentos públicos. Não seria esta a melhor alternativa, tendo em vista os problemas discutidos quando, na seção 2, foi abordado o formato de tributo do graduado. Não se deve perder de perspectiva, porém, que um tributo talvez viesse a se revelar como alternativa mais viável no contexto brasileiro, não só do ponto de vista institucional, mas também em razão das dificuldades que poderiam existir para ser viabilizada uma cobrança de juros que incorporassem, ainda que parcialmente, os custos administrativos e o risco de inadimplência de um ECR. Além disso, um tributo do graduado poderia ser instituído provisoriamente, como maneira de viabilizar recursos adicionais ao sistema público de ensino superior, enquanto não começar a haver egressos do sistema financiados por ECRs propriamente ditos.²⁴

24. Em entrevista a um programa de televisão, o economista Ricardo Paes de Barros (2016) defende que as restituições do imposto de renda para despesas com educação sejam usadas como parâmetro para a cobrança de mensalidades em IES públicas. Os ECRs seriam mais eficazes e justos ao incidir a cobrança sobre o profissional (e não o estudante) e com base em sua renda futura aferida. A proposta de Paes de Barros permitiria que recursos adicionais fossem viabilizados de imediato. Para esta finalidade, porém, um tributo do graduado seria mais efetivo, podendo ser aplicado enquanto não há pessoas com diploma de nível superior que tenham sido financiadas por um ECR.

3.3 ECR para financiar o custo de vida durante os estudos

Uma terceira variação de ECR teria por finalidade financiar o custo de vida durante os estudos e poderia envolver instituições bancárias e cooperativas de crédito. Linhas de crédito com juros mais baixos para essa destinação poderiam vir a se tornar realidade se o poder público criasse condições para amortizações futuras ocorrerem pelo mesmo sistema de cobrança do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Essa possibilidade poderia futuramente ensejar uma dinamização desse tipo de crédito similar à ocorrida para outros tipos de financiamento depois da introdução no Brasil do crédito consignado,²⁵ embora, como discutido na seção 2, seja limitado o potencial de redução de juros em ECR providos por credores privados – como, aliás, sucedeu na prática com os próprios créditos consignados, conforme mostram Barros, Fagundes e Cavalcante (2007).

O objetivo desse ECR seria baratear o crédito privado disponível para estudantes, oferecendo-lhes uma alternativa a mais para cobrir suas despesas cotidianas e, assim, contribuir para a redução da necessidade de atividades remuneradas durante os estudos superiores, permitindo que mais estudantes tenham dedicação efetivamente integral ao curso escolhido. Vale aqui destacar uma conclusão do estudo de Del Rey e Racionero (2010). Nesse estudo, as autoras concluem que, desde que o ECR inclua tanto o financiamento das anuidades do curso quanto do custo de vida do estudante, seu desenho pode dispensar quaisquer subsídios implícitos que recaiam sobre os contribuintes – como defendem muitos dos autores citados na seção 2 – que ainda assim induziriam a taxas ótimas de participação no ensino superior. As autoras chegam a esse resultado modelando teoricamente a participação ótima no ensino superior quando as pessoas se vêm diante de quatro alternativas de financiamento estudantil – subsídios tradicionais, empréstimos convencionais, ECR com riscos compartilhados entre os beneficiários ou ECR com riscos compartilhados com os contribuintes.

Um ECR para financiar o custo de vida durante os estudos não tornaria redundantes programas de assistência estudantil, a exemplo dos programas de bolsa permanência existentes para estudantes indígenas, quilombolas ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados nas Ifes e para beneficiários de bolsas integrais do Prouni, bem como de outras ações do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).²⁶ Cabe lembrar²⁷ que tais formas de apoio costumam ser apontadas pela literatura como alternativas mais eficazes e baratas de garantir acesso e permanência, em comparação com empréstimos fortemente subsidiados.

25. O pagamento das parcelas de empréstimos consignados é feito por meio de descontos diretamente no salário ou no benefício previdenciário.

26. Para mais informações sobre essas iniciativas, consultar os *links* <permanencia.mec.gov.br> e <<http://goo.gl/6vOoAj>>, como também o Decreto nº 7.234/2010.

27. Ver seção 2.

Idealmente, programas de assistência estudantil seguiriam com aplicação restrita a estudantes de baixa renda e a grupos étnicos específicos, enquanto que programas de empréstimos destinados a financiar despesas cotidianas seriam uma alternativa a estudantes que, embora não elegíveis a bolsas e afins, enfrentassem problemas de liquidez que lhes impusesse dividir o tempo entre estudos e trabalho remunerado numa proporção potencialmente prejudicial ao desempenho acadêmico.

3.4 ECR e contratos de capital humano como meios para viabilizar o Fies técnico, o Fies empresa e o Fies pós-graduação

Por fim, as subseqüentes variações propostas seriam aplicadas ao ensino profissional e tecnológico (cursos técnicos e FIC) e ao ensino de pós-graduação (cursos *lato sensu* e cursos *stricto sensu*). Seriam estas variações com foco em objetivos de compartilhamento de custos, ora entre financiadores privados e trabalhadores, ora entre ex-estudantes, com a eventual participação do contribuinte.

3.4.1 Contratos de capital humano no âmbito do Pronatec

Um ECR para o ensino profissional seria parte integrante do Pronatec, programa federal instituído pela Lei nº 12.513/2011 (Lei do Pronatec) com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de assistência técnica e financeira. O ECR teria lugar possivelmente como uma reformulação dos componentes corriqueiramente denominados de Fies empresa, alternativa imaginada para as empresas financiarem cursos FIC de seus colaboradores, e de Fies técnico, alternativa para o próprio trabalhador obter financiamento para seu curso técnico ou FIC.

Contratos de financiamento de cursos de educação profissional e tecnológica (convencionalmente chamados Fies técnico e de Fies empresa) passaram a ser previstos na Lei do Fies a partir de modificação incluída em 2010, com nova redação dada no final de 2011 pela Lei do Pronatec. A regulamentação dos dois componentes foi dada pela Portaria nº 270/2012, do Ministério da Educação (MEC). Nenhum dos dois mostrou-se, no entanto, viável nos primeiros anos do Pronatec, quando havia farta oferta de bolsas de estudo para cursos técnicos e FIC.²⁸ Em uma possível transformação unificando o Fies técnico e o Fies empresa em um só ECR, o caminho mais apropriado talvez passasse pelo formato que Palacios (2007) propõe sob a alcunha de contratos de capital humano:²⁹ estudantes têm seus estudos financiados por algum ente privado em troca de um percentual fixo de sua renda futura por determinado período de tempo.

No formato ora proposto, empregadores financiam a qualificação de colaboradores em cursos credenciados de FIC ou de nível técnico, tendo a garantia de que o governo futuramente recolherá um percentual da renda dessas pessoas por

28. Sobre essas duas modalidades de Fies e sobre o Pronatec em geral, ver Cassiolato e Garcia (2014).

29. Ver seção 2.

um prazo pré-estabelecido e lhes transferirá, na forma de compensação tributária, de títulos públicos ou mesmo por crédito em conta corrente. O financiamento poderia também partir de outros entes privados que não necessariamente as empresas diretamente, como fundações, fundos de investimento, organizações não governamentais ou quaisquer entidades do terceiro setor, vinculadas ou não ao setor produtivo, desde que utilizassem recursos próprios para esse fim. Esta poderia ser uma opção de investimento até mesmo para pessoas físicas, como uma figura análoga à dos investidores-anjos³⁰ de *startups*.

Um mecanismo assim poderia viabilizar o Fies empresa e o Fies técnico, explicitaria o caráter de investimento da formação profissional e teria o potencial de remover um dos principais motivos que a literatura costuma apontar como inibidor desse tipo de decisão por parte das empresas:³¹ o receio de investir em seus colaboradores para depois vê-los capturados por concorrentes, beneficiando ao final mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada. Ainda que perdas continuassem a existir nos casos de captura e de baixos rendimentos futuros, a empresa obteria retornos não só via ganhos de produtividade decorrentes da qualificação, como também por meio dos retornos obtidos a partir de remunerações mais elevadas do trabalhador qualificado. Mencionem-se, ademais, os potenciais ganhos de produtividade sistêmica se, e à medida que, se espriassem pela economia novos investimentos empresariais em capital humano.

Deveria ser evitado nesse formato, contudo, que o governo – leia-se, o contribuinte – arcasse com as perdas dos entes privados decorrentes de baixos rendimentos dos trabalhadores em cuja qualificação investiram. Tal como em modelos de ECR propriamente ditos, nos quais perdas assim podem ocorrer nos casos em que a renda futura não seja suficientemente alta para pagar de volta a totalidade do empréstimo no prazo máximo estabelecido, em contratos de capital humano o investimento na formação de uma pessoa pode não render o esperado.

Para que a modalidade aqui proposta funcione de maneira eficaz e eficiente, tal risco remanescente deve recair sobre quem investe na qualificação profissional do trabalhador, sejam pessoas físicas, empresas, fundos de investimento, organizações do terceiro setor ou outros entes privados que se interessarem pela iniciativa. Isto quer dizer que a remuneração do investidor deverá ser equivalente à parcela da renda definida em contrato e concedido somente à medida que os pagamentos forem efetivamente coletados – o governo se limitaria a aferir a renda futura do trabalhador qualificado, cobrar-lhe o que é devido e conceder a quem lhe financiou crédito equivalente ao pagamento efetivado. Isto seria importante tanto para

30. Sobre investidores-anjos, ver Furtado (2008).

31. Para uma ampla discussão sobre o tema ver, por exemplo, Stevens (1996).

manter o caráter de investimento da iniciativa quanto para compartilhar com esses investidores a responsabilidade pela qualidade da qualificação do trabalhador – até porque os contratos de capital humano, contrariamente aos ECRs propriamente ditos, possibilitam que os reembolsos durante o prazo acordado suplantem o valor presente do investimento inicial. Se for o contribuinte quem arque com o risco do investimento, sendo este zero para o setor privado, o incentivo poderá ser de financiar cursos técnicos e FIC indiscriminadamente, inclusive em acordo com estabelecimentos de ensino, pois haveria uma receita garantida.

Ressalte-se que o modelo ora proposto para a educação profissional e tecnológica tem como objetivo viabilizar o Fies técnico e o Fies empresa, de forma a compartilhar o custo da qualificação profissional no âmbito do próprio setor privado – de um lado, financiadores, em geral os próprios empregadores e suas entidades representativas; de outro, trabalhadores. Esses são os agentes mais bem informados sobre as carências do mercado de trabalho e sobre o potencial de crescimento profissional de cada trabalhador. Regular instrumentos capazes de transformar em investimentos o financiamento da formação continuada é, pois, uma maneira eficiente de alocar recursos nessa modalidade da educação. Nesse formato, a bolsa formação, originalmente o principal instrumento de financiamento estudantil do Pronatec, passaria a ser direcionada quase que exclusivamente para públicos específicos, na linha, por exemplo, da iniciativa denominada em Brasil (2013) de Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec BSM).

3.4.2 ECR e contratos de capital humano no âmbito da pós-graduação

Como já mencionado anteriormente, a Lei do Fies prevê, desde modificação inserida em 2007, a possibilidade de serem firmados contratos de financiamento com estudantes matriculados em cursos não gratuitos de mestrado acadêmico, de mestrado profissional e de doutorado recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Sua regulamentação adveio com a Portaria Normativa nº 15 do MEC, publicada em julho de 2014. A despeito disso, não há registros de contratos vigentes do Fies destinados a financiar cursos de pós-graduação. Como a lei e a portaria condicionam financiamentos da pós-graduação à disponibilidade de recursos, é de se supor que, na prática, o Fies pós-graduação tenha sido sustado, como parte do processo de ajuste fiscal em implementação pelo governo federal.

Uma alternativa para iniciá-lo, mesmo em um cenário de restrição fiscal, seria por meio de contratos de capital humano, tal como proposto aqui anteriormente para cursos de educação profissional e tecnológica. Entes privados ou mesmo pessoas físicas poderiam financiar os custos da formação de terceiros em nível de pós-graduação, podendo posteriormente obter compensações tributárias, títulos públicos ou crédito em conta corrente em valor equivalente às parcelas pagas pela pessoa beneficiada, a partir do momento em que incidissem sobre os rendimentos desta as cobranças calculadas pelo sistema de tributação da renda. Não haveria porque um sistema

assim, potencialmente autofinanciável, não ser aplicável também aos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especializações, residências em saúde, MBA e afins), deixados de fora pela atual Lei do Fies e suas regulamentações.

Idealmente, o sistema seria extensível para cursos de pós-graduação em instituições públicas, quando a legislação brasileira viesse a permitir cobrança de anuidades no ensino superior público. Neste caso, haveria decerto a possibilidade de conviverem, ao menos no financiamento a cursos de pós-graduação *stricto sensu*, contratos de capital humano com programas de ECR análogos ao proposto anteriormente para graduações em estabelecimentos públicos.

A participação do contribuinte em um ECR destinado à pós-graduação seria decerto residual. Limitado o subsídio a perdões de parcelas da dívida por decurso de tempo (ou seja, sem subsídios adicionais à taxa de juros), seria de se esperar que poucos beneficiários do ECR para pós-graduação viessem a apresentar débitos estudantis remanescentes ao final de sua vida ativa – e o custo disso poderia ser integralmente incorporado aos juros cobrados. Afinal, pessoas com pós-graduação completa costumam estar nos estratos superiores da pirâmide social. Este ECR seria, portanto, potencialmente autofinanciável.

A disponibilidade de financiamento estudantil nessa etapa de formação reduziria a necessidade de conceder bolsas de estudos, ao menos nas áreas mais valorizadas pelo mercado. Nestas, os benefícios privados tendem, na média, a crescer com o avanço na escolarização do indivíduo – por conseguinte, estudantes e suas famílias deveriam arcar integralmente ou quase que integralmente com os custos de cursos de pós-graduação. Bolsas para cursos de mestrado e de doutorado mantidas pelo poder público tenderiam a ser pontuais e a se concentrar, assim, em programas de áreas em que os benefícios econômicos, do ponto de vista individual, tendem a ficar muito aquém dos benefícios sociais, ou a áreas de conhecimento ou temas de pesquisa definidos como prioritários.

4 LIMITES INSTITUCIONAIS À EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DE MODELOS DE ECR NO BRASIL

A efetiva institucionalização das políticas de financiamento discorridas neste capítulo demanda um aparato legal e institucional apropriado para que tenham eficácia.

Entre países em desenvolvimento, o Brasil é um dos que possui melhor estrutura institucional para operacionalizar ECR e arranjos afins para financiamento estudantil. Registros de matrícula e de débitos estudantis são incumbências já assumidas por órgãos do MEC. O sistema brasileiro de aferição da renda e de coleta de impostos e de contribuições é informatizado e suficientemente avançado e eficiente para, com os devidos ajustes, incorporar amortizações de

ECR, pagamentos de contribuições do tipo tributo do graduado e remunerações geradas a partir de pagamentos vinculados à renda estipulados em contratos de capital humano.

Antes de chegar ao ponto de operacionalização, contudo, as propostas apresentadas na seção 3 demandariam, em maior ou em menor grau, modificações em leis e a elaboração de novos decretos, portarias e instrumentos afins. Para a maioria das propostas colocadas, tais modificações seriam infraconstitucionais, isto é, estariam no âmbito das leis ordinárias, que exigem votação em turno único e aprovação por maioria simples – e por isso assumem um trâmite mais célere no Congresso Nacional –, ou estariam circunscritas até mesmo a regulamentações novas para leis pré-existentes, casos em que nem seria necessária a apreciação do Legislativo.

Ocorre que as propostas apresentadas para cursos de graduação e de pós-graduação têm em perspectiva sua extensão, como visto, para cursos oferecidos por IES públicas, como forma de inserir compartilhamento de custos entre seus egressos e o contribuinte. Isto pressupõe autorização para cobrança de anuidades, o que, por conseguinte, significaria modificar a Constituição Federativa do Brasil (CF), que hoje garante a gratuidade em estabelecimentos públicos de todos os níveis de ensino.³² Este é o foco da subseção 4.1, à qual segue, na subseção 4.2, uma discussão sobre as instituições brasileiras aptas a operacionalizar sistemas como os delineados na seção 3.

4.1 Os limites legais e as tentativas recentes de reforma

Reformas que introduzam compartilhamento de custos no ensino superior público costumam enfrentar resistências onde quer que o tema seja colocado em pauta (Johnstone, 2012). A despeito das dificuldades esperadas, parece haver cada vez mais espaço para esse debate no Brasil. Uma sinalização importante nesse sentido é o fato de o tema vir sendo objeto de algumas propostas de emenda à Constituição (PECs) nos últimos anos.

Quatro PECs surgiram no Congresso Nacional desde 2003 com algum propósito de viabilizar compartilhamento de custos entre o contribuinte e os

32. Em dezembro de 2015, foi proposto no Senado Federal o Projeto de Lei nº 782/2015 (Brasil, 2015). Estabelece que estudantes de IES públicas cuja renda familiar seja superior a trinta salários mínimos passem a pagar anuidade. Até o fechamento deste capítulo, encontrava-se aguardando designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, após ter sido devolvido pelo senador Paulo Paim, inicialmente designado relator. Trata-se este de um projeto de lei ordinária resgatado de projeto idêntico apresentado pelo mesmo senador em 2005 e que foi na época arquivado. É de se esperar que, enquanto persistir gravado na CF o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos, projetos de lei ordinária desta natureza sejam considerados inconstitucionais e sua tramitação não avance no Legislativo.

beneficiários diretos da formação superior em estabelecimentos públicos – todas as quatro tendo entre seus signatários congressistas filiados a partidos políticos de todo o espectro político-ideológico com representação no parlamento brasileiro. Duas dessas PECs (Brasil, 2009; 2003) já foram arquivadas e duas outras seguiam em tramitação até o fechamento deste capítulo.

A PEC nº 34/2014 (Brasil, 2014c) busca introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a obrigatoriedade de retribuição ao Estado pelo investimento feito por este na formação do indivíduo em nível de graduação e de pós-graduação, mas permitiria que isso pudesse ser feito ou por meio do pagamento de tributo específico, ou pela prestação de serviço social na área de formação. A contribuição seria exigida tanto dos egressos dos estabelecimentos públicos quanto daqueles que tenham estudado em IES privadas com bolsa concedida pelo poder público. A PEC nº 34/2014 encontra-se, desde março de 2015 até o fechamento deste capítulo, aguardando designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Se viesse a ser promulgada e regulamentada, a emenda do Senado poderia fazer do Brasil o primeiro país a colocar em prática um tributo do graduado. Pelas razões expostas anteriormente neste capítulo,³³ seria uma opção com menos vantagens e mais desvantagens do que um ECR propriamente dito. Ademais, se vier a persistir a possibilidade de se fazer a retribuição por prestação de serviço à comunidade, a regulamentação das maneiras de efetivar essa prestação de serviço não seria trivial. Talvez fosse o caso de se discutir se não seria mais conveniente instituir apenas a contribuição financeira e daí permitir abatimentos em casos bem delimitados de serviços prestados ao Estado, não muitos mais do que os que hoje já ensejam abatimentos no Fies, do que regulamentar e, principalmente, fiscalizar vastas gamas de possibilidades de prestação de serviços comunitários.

Mas a PEC que até meados de 2016 obteve avanços mais concretos na tramitação no Congresso Nacional foi a de nº 395/2014, iniciada na Câmara dos Deputados. Em sua redação original (Brasil, 2014a), essa PEC garantia a continuidade da gratuidade em cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado. Com isso autorizaria expressamente a cobrança de taxas e afins em curso de extensão e de pós-graduação *lato sensu* oferecidos por estabelecimentos públicos de ensino. Seguindo o rito próprio para esse tipo de proposição, a PEC nº 395/2014 foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Nesta última chegou a ser aprovado substitutivo (Brasil, 2014b) que modificava a sua redação original e

33. Ver seção 2.

estendia a possibilidade de cobrança aos cursos de mestrado profissional, que são uma modalidade de curso de pós-graduação *stricto sensu*.

Foi com essa nova redação que a PEC nº 395/2014 foi para votação em primeiro turno pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 21 de outubro de 2015. Parlamentares de vários partidos solicitaram destaque (votação em separado) para o trecho que estendia a aplicação da PEC também aos mestrados profissionais. A PEC foi aprovada em primeiro turno, mas o trecho em destaque teve ampla votação contrária. Com isso, manteve-se o alcance original da PEC nº 395/2014, excetuando apenas os cursos de extensão e de pós-graduação *lato sensu* do instituto da gratuidade em estabelecimentos públicos. Até o fechamento deste capítulo, a votação em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados ainda não havia ocorrido.³⁴

O tema do compartilhamento de custos no ensino superior público ainda suscita fortes discussões políticas no Brasil. De um lado, há setores que se opõem a quaisquer cobranças em IES públicas, com possíveis exceções para cursos de extensão e cursos de pós-graduação *lato sensu*. De outro, setores que defendem autonomia às IES públicas para cobrar taxas nos cursos que desejarem. O texto original da PEC nº 395/2014 (Brasil, 2014a), ao assegurar gratuidade nos estabelecimentos oficiais de educação superior para cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado, parecia ter o intuito de atender parcialmente ao segundo grupo, sem ir frontalmente de encontro ao primeiro. Já o substitutivo aprovado em primeiro turno (Brasil, 2014b) parecia buscar dar um passo adicional em direção às demandas do segundo grupo, e, ao fazê-lo, gera reações mais contundentes do primeiro.³⁵ Emendas que busquem inserir mecanismos parciais de compartilhamento de custos tendem a acarretar mais distorções do que soluções.

A emenda do Senado (PEC nº 34/2014) tem a vantagem de não limitar o financiamento compartilhado à pós-graduação e de assegurar a gratuidade durante os estudos. Tem a desvantagem, contudo, de abrir brechas a fraudes, a depender de como viesse a ser a regulamentação da alternativa de pagamento por meio de serviços comunitários. Além disso, ao optar por um tributo, desconsidera situações concretas que a literatura explorada na seção 2 deste capítulo apelida de problema de Mick Jagger – embora se deva reconhecer que uma contribuição financeira compulsória talvez se revelasse institucionalmente mais viável no contexto brasileiro

34. Para acompanhamento do trâmite dessa PEC, ver: <<http://goo.gl/95PAF0>>. Acesso em: 1º ago. 2016. Para que seja promulgada e, com isso, efetivamente emende a CF, a PEC nº 395/2014 precisa ainda ser aprovada em segundo turno de votação na Câmara dos Deputados e mais dois turnos no Senado Federal, exigindo-se, em cada turno de votação, voto favorável de pelo menos três quintos dos membros da respectiva Casa legislativa. Caso venha a ser aprovada em segundo turno na Câmara e receba emendas no Senado, retorna à primeira como uma nova PEC e serão tantas PECs quantas necessárias até que se chegue a um consenso das duas Casas sobre o texto a ser promulgado. Sobre o processo legislativo brasileiro, consultar Pacheco (2013).

35. Como em UFBA (2015) e UFRJ (2015).

do que um ECR propriamente dito, ou pudesse funcionar transitoriamente, até que fosse completada a implementação de um sistema de ECR.

Já a emenda da Câmara (PEC nº 395/2014) restringe o compartilhamento de custos a cursos de extensão e de pós-graduação *latu sensu*. Trata-se, pois, não só de uma opção incompleta de compartilhamento de custos, por deixar de fora a graduação e a pós-graduação *strictu sensu*. Ademais, a redação do substitutivo de Brasil (2014b) trazia potenciais efeitos negativos para a pós-graduação brasileira, ao estabelecer um sistema dual nos cursos *stricto sensu*. Isto ocorreria se fosse mantida a autorização da cobrança de taxas para cursos de mestrado profissional, enquanto permanecesse vedada a cobrança para mestrados acadêmicos – quando ambos são modalidades de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Se o sistema dual vingasse, a tendência seria haver uma sobreoferta de mestrados profissionais em detrimento dos acadêmicos. São, neste sentido, justificadas as reações de alguns setores da sociedade à redação do substitutivo, particularmente entre a comunidade acadêmica.

O texto que aguarda votação em segundo turno na Câmara corrige a distorção que a redação do substitutivo de Brasil (2014b) acarretaria, mas mantém em caráter absoluto o instituto da gratuidade e todas as distorções e iniquidades que ele próprio encerra.

Se o compartilhamento de custos no sistema público de ensino superior for um objetivo a ser perseguido – e tende a ser cada vez mais em face das restrições fiscais do Estado brasileiro –, o ideal seria que nem a PEC nº 34/2014, nem a PEC nº 395/2014 fossem promulgadas como estão e que emergisse uma nova redação para o art. 206, inciso IV da CF, derrubando a obrigatoriedade de gratuidade nos cursos pós-secundários oferecidos por estabelecimentos públicos. Isto permitiria, em legislação complementar, configurar sistemas de compartilhamento de custos condicionado aos rendimentos de cada beneficiário ao longo da sua vida, seja o compartilhamento viabilizado por meio de um tributo, de mecanismos de ECR propriamente ditos, seja mesmo através da regulamentação de instrumentos financeiros do tipo contratos de capital humano. Espera-se que este capítulo contribua para colocar tal discussão em pauta, principalmente no Congresso Nacional, e estimule estudos e debates adicionais sobre a melhor forma de reformar o instituto da gratuidade gravado no art. 206 da CF.

4.2 Há instituições capazes de operar programas de ECR no Brasil?

Chapman (2014) enumera como condições mínimas para bem-sucedidas implementações de regimes de ECR: *i*) registros precisos dos passivos que estudantes acumulam com o passar do tempo; *ii*) um mecanismo de coleta avançado e eficiente, preferencialmente dotado de sistema de registro informatizado; e *iii*)

maneiras eficientes de determinar com boa precisão a renda dos mutuários, ao menos enquanto estes permanecerem com débitos por pagar. São essas condições afetas a todas as propostas levantadas na seção 3.

A aferição da renda e a coleta dos pagamentos podem ser feitas pelos mecanismos de cobrança do imposto de renda ou de recolhimento de contribuições previdenciárias, ambas atribuições assumidas no Brasil pela Receita Federal. A princípio, a primeira alternativa faria mais sentido.³⁶ Isto mesmo sabendo-se que o número de declarantes do IRPF no país gira em torno de 25% da população economicamente ativa (PEA) e que a quantidade que efetivamente paga imposto de renda não chega a 15% da PEA.³⁷ Embora seja uma base pequena de potenciais contribuintes, seria preciso prospectar qual a incidência de pessoas com diploma superior nesse universo de declarantes. Considerando que somente 14% dos brasileiros com idade entre 25 e 64 anos dispõem de diploma de nível superior (OCDE, 2015) e que os retornos médios associados a esse nível de escolarização permanecem significativos (Barbosa Filho e Pessôa, 2008; Menezes-Filho, 2012a), é de se esperar que, entre os menos de 15% da PEA que paga imposto de renda, esteja boa parte dos 14% de brasileiros entre 25 e 64 anos de idade que detém título de formação superior. Ademais, não se trataria, neste caso, da cobrança de tarifa adicional de imposto de renda, e sim de utilizar os mecanismos de aferição e coleta desse tributo (diretamente da fonte e por meio da declaração anual de ajuste) para calcular e cobrar as parcelas do ECR.

Duas seriam as questões principais concernentes à utilização do sistema de declaração de IRPF para a cobrança das parcelas dos empréstimos. A primeira seria fazer incidir a cobrança sobre o crescente contingente de pessoas físicas que declaram imposto de renda na condição de pessoas jurídicas.³⁸ A segunda seria calcular a prestação devida a partir de todo o rendimento aferido do trabalho e do capital, inclusive rendimentos atualmente isentos da cobrança do próprio imposto de renda e antes de incidirem as deduções previstas em lei.³⁹ Portanto, o montante a ser pago anualmente do saldo devedor de um ECR deveria ter base de cálculo diferente da do próprio imposto de renda, devendo considerar também rendimentos isentos e desconsiderar as deduções legais. Seu cálculo final deveria preceder o cálculo do imposto devido.

36. Recorrer aos mecanismos de cobrança do imposto de renda costuma ser a opção também feita nos países desenvolvidos que adotam políticas nacionais abrangentes de ECR para o ensino superior.

37. Estimativas a partir de dados reportados em Castro (2014).

38. Sobre as brechas na legislação tributária que viabilizam legalmente essa prática de elisão fiscal, ver Afonso (2014) e Castro (2014).

39. As isenções tributárias e as deduções fiscais vigentes reduzem significativamente a alíquota efetiva do imposto de renda e o montante de renda tributável – ver Gobetti e Orair (2016); Afonso (2014); Castro (2014); e dados agregados do IRPF recentemente tornados públicos pela Receita Federal em <<http://goo.gl/xePMxg>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

A aferição da renda e a coleta das parcelas pela Receita Federal cobrem as duas últimas das três condições mínimas enumeradas por Chapman (2014), ressalvadas as questões que o parágrafo anterior coloca como pendentes de serem resolvidas antes da implementação dos ECRs propostos. Já a terceira condição apontada por Chapman (2014) – a necessidade de registros precisos dos passivos que os estudantes acumulam ao longo do tempo – seria, a princípio, uma atribuição de quem efetivamente gerenciasse os ECRs. Dentro da estrutura organizacional atual do governo federal, poderia caber essa incumbência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do MEC. O FNDE atualmente já gerencia o Fies e poderia, a princípio, ser o órgão federal envolvido diretamente no gerenciamento dos ECRs aplicáveis ao financiamento das anuidades cobradas pelas IES, sejam estas públicas, sejam privadas.⁴⁰

Uma vez feita a cobrança do ECR pela Receita Federal, dois mecanismos poderiam ser colocados em prática pelo FNDE ou outro órgão que viesse a figurar como responsável pelo gerenciamento do programa. Um mecanismo seria aplicável às IES públicas e o outro, às IES privadas.

No caso do ECR destinado ao ensino superior público, o montante de pagamentos coletado deveria, idealmente, ser distribuído entre as IES participantes, na proporção da receita auferida da cobrança a seus egressos. Este formato fortaleceria o ECR como instrumento de levantamento de recursos adicionais para as IES públicas, ao mesmo tempo que as estimularia a melhorar a qualidade de seus cursos e a desenvolver programas de desenvolvimento de carreira para seus estudantes, mirando nos dividendos que poderiam render para si mesmas boas inserções profissionais de seus egressos.

No caso do ECR destinado ao ensino superior privado, seria desejável a vinculação do número de vagas financiáveis pelo governo à proporção de êxito em termos de recuperação do crédito concedido no passado aos egressos de cada curso de IES privadas. Além de incentivá-las a melhorar a qualidade de seus cursos e a investir em programas de desenvolvimento de carreira para seus estudantes, esta medida tenderia a fazer com que as IES privadas fossem mais seletivas na concessão do empréstimo.

É possível colocar esses mecanismos em prática porque o órgão gerenciador desses dois ECRs teria condições de relacionar o pagamento coletado pelo Fisco à IES em que o pagante estudou, pois o Cadastro de Pessoa Física (CPF), registro de cada cidadão na Receita Federal, é informação presente tanto na base de dados do IRPF quanto nos censos da educação superior conduzidos

40. As funções de gerenciamento do ECR, nesta seção atribuídas ao FNDE, poderiam ser compartilhadas com órgãos vinculados à administração dos estados e municípios que viessem a aderir ao sistema, ou assumidas integralmente por estes.

anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

No caso do ECR destinado a ajudar o estudante a financiar seu custo de vida durante os estudos em tempo integral, o fato de o destinatário do pagamento coletado não ser nenhum estabelecimento de ensino, e sim instituições financeiras, tornaria o sistema um pouco diferente. Não haveria a participação de um órgão público no gerenciamento do ECR. Tampouco seria necessário que o órgão responsável pela aferição da renda e coleta dos pagamentos soubesse exatamente em qual estabelecimento de ensino o cidadão estudou. A regulamentação desse tipo de empréstimo seria análoga à dos empréstimos consignados. Nunca é demais ressaltar que a introdução deste ECR não teria por finalidade extinguir programas de bolsa e afins; seu intuito seria o de reduzir os custos de um produto já oferecido por algumas instituições financeiras e, com isso, expandir as possibilidades disponíveis a estudantes que encontram dificuldades em arcar com suas despesas cotidianas, mas não são elegíveis a programas de assistência estudantil.

Já as iniciativas destinadas a financiar cursos de pós-graduação e cursos de educação profissional e tecnológica, se apresentassem de fato as características gerais dos contratos de capital humano, seriam as que mais se diferenciariam, em termos de operacionalização, dos demais programas de ECR propostos na seção 3. Afinal, não seriam empréstimos, e sim uma modalidade de investimento por meio de um instrumento financeiro. Exigiriam, assim, um arranjo institucional diferente. A participação de órgãos do MEC nesse arranjo talvez recaísse apenas sobre a definição dos critérios de elegibilidade dos cursos e sobre a manutenção de sistemas de registro de matrícula, enquanto que, diferentemente dos ECRs propriamente ditos, decerto se faria necessária a interveniência do Banco Central na regulamentação do instrumento financeiro apropriado. Em termos práticos, porém, seria um sistema mais simples, pois seu funcionamento dependeria apenas do órgão responsável pela aferição da renda, pela coleta dos pagamentos e pelo reconhecimento do direito à compensação tributária, a títulos públicos ou a crédito em conta corrente em valor equivalente ao pagamento coletado.

5 RUMOS E PERSPECTIVAS DA PESQUISA SOBRE ECR

A literatura internacional sobre políticas públicas de financiamento estudantil é profícua na produção de evidência empírica sobre os impactos de tais políticas sobre estudantes, instituições de ensino e governo.

No tocante ao impacto sobre estudantes, a evidência em geral sugere impacto positivo de suporte financeiro sobre o acesso a cursos superiores, sendo mais dúbio o efeito sobre a escolha do curso, sobre a persistência e, principalmente, sobre a sua

conclusão (Page e Scott-Clayton, 2016). Ademais, a simplificação do processo de solicitação e de concessão do suporte pode contribuir nesse sentido.⁴¹

No tocante ao impacto sobre as instituições de ensino, a evidência parece confirmar a hipótese de Bennett,⁴² ou seja, suporte financeiro adicional tende a ser capturado pelas instituições de ensino na forma de anuidades mais altas. No tocante ao impacto sobre governos, a evidência sugere duas conclusões principais. A primeira, que estados tendem a contrair suas políticas de ajuda financeira a estudantes sempre que há uma expansão de políticas federais análogas – o que reduz a eficácia da expansão. A segunda, que políticas de financiamento têm se mostrado pouco eficazes na redução das desigualdades educacionais (Bettinger, 2015b; Page e Scott-Clayton, 2016).

Convém ressaltar, contudo, que essas conclusões advêm majoritariamente de pesquisas sobre bolsas de estudos e ajudas financeiras congêneres.⁴³ Políticas de crédito estudantil e de financiamento compartilhado são temas ainda com um vasto campo aberto para estudos e pesquisas. A despeito de toda a atenção recente em vários países, dados sobre empréstimos para estudantes e sua dinâmica de amortização raramente são disponíveis para pesquisadores e público em geral. A maior parte da literatura atual a respeito baseia-se na teoria e na prática de créditos educativos mundo afora, inclusive no que se refere a aplicações de ECR.

Como débitos estudantis têm se alargado e gerado crises em países tanto do mundo desenvolvido quanto do mundo em desenvolvimento, análises empíricas de qualidade tornam-se ainda mais demandadas. Idealmente, políticas baseadas em evidências exigem dados a nível do indivíduo, mas poucos países produzem dados longitudinais confiáveis sobre escolarização, rendimentos e encargos financeiros de coortes inteiras. Microdados seccionais⁴⁴ sobre renda e educação têm sido a alternativa em geral buscada por pesquisadores para estudar a viabilidade, o alcance e a efetividade de programas de crédito educativo. Esta será a discussão desta seção, que debate também métodos de avaliação de políticas públicas e dos

41. Ver evidência a respeito em Bettinger *et al.* (2012) e em Dynarski e Scott-Clayton (2008).

42. Abordada na seção 2 deste capítulo.

43. Além de serem resultado de pesquisas conduzidas majoritariamente em países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos.

44. Dados seccionais são dados coletados em um único momento do tempo, sem período de seguimento, em que é feita a observação direta de unidades de análise pertencentes a uma população bem delimitada geograficamente ou segundo algumas características específicas. Contrapõem-se a dados em painel, ou longitudinais, nos quais as informações sobre as unidades de análise são coletadas em diferentes momentos do tempo, permitindo seguimento. Ao se falar em microdados, sejam seccionais, sejam longitudinais, faz-se referência à unidade de análise mais desagregada possível (no caso, pessoas). Quando o pesquisador não dispõe de microdados e precisa trabalhar com informações agregadas (por exemplo, ao nível das instituições de ensino ou das firmas empregadoras), incorre no risco de atribuir erroneamente a indivíduos características médias dos grupos a que fazem parte, problema denominado na literatura de *falácia ecológica* – sobre falácia ecológica, ver trabalho seminal de Robinson (2009), republicação de artigo originalmente publicado em 1950 pela *American Sociological Review*.

rumos mais gerais que a pesquisa sobre ECR parece seguir na literatura, além de sumarizar algumas questões específicas que mereceriam discussão aprofundada antes da introdução de programas de crédito estudantil contingentes à renda e de políticas de compartilhamento de custos no ensino público.

5.1 A importância de dados individualizados sobre renda, escolarização e débitos estudantis para o desenho de políticas de financiamento estudantil

Para efetivamente serem estimados os custos e a viabilidade das iniciativas apresentadas na seção 3, seria desejável dispor de diversas informações mantidas em registros administrativos federais. O ideal seria conhecer, particularmente, os rendimentos ao longo da vida e o acesso a crédito por parte de beneficiários de programas de crédito educativo e de bolsas, bem como de egressos do ensino superior (graduação e pós-graduação) e, se for o caso de introduzir um sistema de financiamento compartilhado também no âmbito do Pronatec, de potenciais beneficiários deste programa. Estes tipos de informação permitiriam desenhar com mais precisão não só modelos de ECR, mas de financiamento estudantil de maneira mais ampla.

Dynarski (2015) recorre a um exemplo para ilustrar por que dados sobre rendimentos e crédito registrados ao nível do indivíduo são importantes para, com base em evidências empíricas, otimizar o desenho de políticas de crédito estudantil envolvendo ECR.

Considere-se a hipótese de um programa tradicional de financiamento estudantil (sem ECR) em que pequenos empréstimos apresentem taxas superiores de inadimplência em relação às registradas para grandes empréstimos. Uma situação assim seria consistente com dois cenários alternativos, cada um dos quais acarretando implicações bem diferentes de política.

Em um desses cenários, os inadimplentes apresentam baixo rendimento justamente durante a parte de sua vida produtiva em que vencem as parcelas dos seus financiamentos estudantis. Neste caso, a migração do programa para um ECR, ao reduzir os pagamentos durante períodos de baixa renda, representaria uma segurança financeira para os beneficiários. Ao mesmo tempo, se o padrão de renda dessas pessoas se elevar ao longo da vida, o governo poderá recuperar maiores proporções dos recursos emprestados. Não havendo subsídios adicionais implícitos no desenho do programa, o sistema se mostrará autofinanciável.

O outro cenário possível seria o de que o padrão de renda dessas pessoas ao longo da vida se mantenha em patamar baixo, de forma que boa parte delas não demonstre capacidade de suportar sequer pequenos pagamentos. Neste caso, um ECR continuaria a ser mais vantajoso para essas pessoas do que o financiamento tradicional, mas os custos para o governo seriam bem mais elevados, tendo em

vista que parcela significativa de muitos dos empréstimos acabaria sendo perdoadada. A não ser que tenha sido implantado com o objetivo específico de viabilizar o pagamento de ao menos parte de débitos estudantis pré-existentes, o custo de conceder, administrar e perdoar esses empréstimos tornaria programas de bolsas e/ou a manutenção/expansão de sistemas públicos totalmente gratuitos alternativas mais custo-efetivas para o contribuinte.

Distinguir esses dois cenários requer dados longitudinais ao nível do indivíduo, que forneçam informações tocantes à evolução da renda e ao acesso a condições de crédito, pois a maneira mais confiável de capturar choques de renda contra os quais programas de ECR oferecem proteção é acompanhando os mesmos grupos de indivíduos ao longo do tempo. Análises a partir apenas de médias suavizariam choques que acometem grupos com características específicas, enviesando as estimativas dos benefícios e dos custos da introdução do ECR (Dynarski, 2015). No entanto, poucos países produzem dados longitudinais confiáveis sobre escolarização, rendimentos e encargos financeiros de coortes inteiras. Microdados seccionais sobre renda e educação, extraídos de censos, de pesquisas amostrais ou de registros administrativos, têm sido a alternativa em geral buscada por pesquisadores para estudar a viabilidade, o alcance e a efetividade de programas de financiamento estudantil. Por meio de microdados seccionais é que tem florescido a maior parte das análises empíricas concernentes aos efeitos de políticas de financiamento estudantil.

O Brasil dispõe de diversas bases de dados que permitiriam estruturar programas de crédito educativo capazes de proteger seus beneficiários de choques de renda e ao mesmo tempo cobrir minimamente os riscos de inadimplência, o custo de financiamento do próprio governo e a administração do programa. Poucos países possuem condições como as que possui o Brasil para centralizar informações longitudinais sobre a escolarização dos indivíduos, sua renda individual, seus débitos estudantis e sua eventual situação de inadimplência no mercado de crédito em geral. A maior parte dos dados dessa natureza encontra-se reportada em registros mantidos sob a tutela da administração pública federal ou em registros privados regulados e fiscalizados pelo poder público. São bases de dados que costumam contar com uma informação comum capaz de relacioná-las entre si – o CPF.

Dados dessa natureza poderiam, portanto, ser utilizados pelo governo para o desenho de políticas de crédito educativo lastreadas em evidência empírica. Poderiam, ademais, ser tornados disponíveis a pesquisadores interessados. Uma maneira de fazer isso seria por meio da difusão de salas de sigilo e de centros nacionais de dados que garantissem o sigilo das informações pessoais contidas

nessas bases. Isto ajudaria o próprio governo no desenho de políticas públicas e daria a estas um maior caráter de controle social.⁴⁵

5.2 Avaliações *ex ante* e *ex post*⁴⁶ de programas de ajuda financeira a estudantes

Tudo relacionado aos ECRs é ainda novo em todo o mundo, mesmo no ensino superior, setor em que essa ferramenta de crédito tem se desenvolvido como política pública nos últimos trinta anos. Vastos campos de pesquisa ainda tomam forma nos estudos empíricos sobre ECR e sobre financiamento estudantil em geral.

Um ponto central nessa agenda de pesquisa é a identificação de potenciais efeitos de programas de financiamento estudantil sobre algum objetivo específico aderente a esse tipo de política. Em relação aos estudantes beneficiados, podem-se enumerar como objeto relevante de análise os potenciais impactos desses programas sobre: acesso ao ensino pós-secundário, escolha do curso, permanência e conclusão, direcionamento de carreira, obtenção de renda, inserção social, entre outros. Em relação às instituições de ensino, cabe investigar possíveis efeitos redistributivos de uma política de financiamento estudantil, bem como o quanto esta afeta os preços dos serviços educacionais financiáveis. Em relação ao orçamento público, os potenciais efeitos sobre as receitas e sobre as despesas futuras.

Relações causais são mais bem identificadas e estimadas quando é viável a consecução de experimentos aleatórios controlados, pois estes permitem mais facilmente obter coeficientes consistentes e não enviesados acerca do efeito da política (Rubin, 2005). Teoricamente, experimentos controlados são o *benchmark* mais adequado para estudar relações de causa e efeito e proceder a avaliações de impacto, por de fato ensejarem aleatorização na aplicação do “tratamento” – que, no caso ora em discussão, seria alguma política de financiamento estudantil.

Angrist *et al.* (2015) reportam os resultados que encontraram para um experimento controlado destinado a estimar efeitos causais de programas privados de bolsa de estudos. Bettinger *et al.* (2012) reportam os resultados de um experimento que conduziram para verificar os efeitos de assistência personaliza-

45. Andrade e Nascimento (2015) discutem a questão do sigilo em bases de dados sob a tutela da administração pública e argumentam que a difusão de salas de sigilo e de *research data centers* (centros de pesquisa de dados) poderia viabilizar o acesso de pesquisadores às variadas fontes de registros administrativos e estatísticos. Seus microdados, se integrados entre si, amplificariam as possibilidades de pesquisa e a qualidade das recomendações de política. Há algumas salas de sigilo em operação no Brasil, mas costumam dispor quase que exclusivamente de registros administrativos e estatísticos produzidos pelas próprias organizações que as mantêm. Não há ainda uma política federal de integração e de disponibilização dos microdados presentes nos diversos registros administrativos e estatísticos sob a tutela de órgãos da administração pública.

46. Avaliações *ex ante* precedem a implementação de políticas, programas ou projetos. Supostamente avaliam a adequação da ação implementada ao tratamento do problema diagnosticado, bem como seus potenciais resultados. Avaliações *ex post* ocorrem posteriormente à ação ter sido colocada em prática. Supostamente avaliam impactos e efeitos de sua implementação, bem como se – e em que medida – a ação atendeu aos objetivos inicialmente planejados – sobre avaliações *ex ante* e *ex post*, ver seção 4 de Barros e Lima (2012).

da durante o processo de solicitação de assistência estudantil. Exemplos como esses são, no entanto, relativamente raros, tendo em vista que as condições para a implementação de experimentos controlados são de difícil ocorrência e replicabilidade nas ciências sociais – até mesmo por questões éticas concernentes ao “tratamento” e sua aplicação a um grupo e não a outro. Por isso mesmo é que economistas e cientistas sociais buscam frequentemente mimetizar o método experimental por meio de diversas técnicas de aleatorização de dados observacionais,⁴⁷ técnicas estas conhecidas genericamente como *estratégias de identificação*.

Estratégias de identificação consistem em métodos que buscam dar robustez e credibilidade a parâmetros estimados a partir de uma forma reduzida de determinado modelo estrutural. O conhecimento do pesquisador acerca das relações econômicas definidas pelo modelo estrutural realmente válido é teórico e, em regra, incompleto. Para identificar relações causais nesses contextos, o pesquisador precisa recorrer a uma estratégia crível para isolar o efeito de uma ou mais variáveis econômicas que entenda serem mais afetas ao objeto de sua análise. Assim, estratégias de identificação podem ser entendidas, em última instância, como tentativas de convincentemente inferir a respeito de um problema de pesquisa sobre o qual se dispõe, quando muito, de informações apenas parciais acerca de seus fatores explicativos.⁴⁸

Estratégias de identificação fundamentadas em regressões descontínuas, em métodos de diferenças-em-diferenças, em variáveis instrumentais, em pareamento, em controle sintético e em técnicas afins colocam-se como o ferramental usual para análises de impacto nas ciências sociais.⁴⁹ As duas primeiras (regressões descontínuas e diferenças-em-diferenças) são as mais recorrentes em estudos sobre efeitos de programas de empréstimo estudantil e de bolsas de estudo (Bettinger, 2015b).⁵⁰ Todas elas são técnicas que buscam contornar a carência de experimentos aleatórios controlados.

No estudo em que Angrist *et al.* (2015) se valem de um experimento para estimar efeitos causais de programas de bolsa de estudos, os autores comparam as estimativas experimentais com estimativas feitas com dados observacionais

47. Dados observacionais são os coletados em censos, registros administrativos e questionários, aos quais recorrem os cientistas quando estudos experimentais não são possíveis de fazer – a esse respeito, ver, por exemplo, Winship e Morgan (1999).

48. Sobre causalidade e o problema da identificação em ciências sociais aplicadas, ver Manski (1995) e Morgan e Winship (2007).

49. Para uma visão geral das principais técnicas utilizadas para proceder a avaliações de impacto, consultar Angrist e Pischke (2009) ou, para leituras em português, Menezes-Filho (2012b).

50. Para exemplos recentes de avaliações de impacto relacionadas a políticas de ajuda financeira a estudantes que tenham sido feitas por meio de regressões descontínuas, ver Bettinger *et al.* (2015), Boatman e Long (2016) e Castleman e Long (2013). Por meio de métodos de diferenças-em-diferenças, ver Bettinger (2015a) e Duarte (2014) – esta última referência avalia o impacto do Fies sobre as mensalidades cobradas pelas IES.

para uma coorte anterior, não aleatorizada, de estudantes financiados. Obtiveram estimativas bem inferiores quando aplicaram métodos de seleção baseada em características observáveis dos estudantes da amostra e estimativas mais próximas às do experimento quando recorreram a regressões descontínuas.

O trabalho de Angrist *et al.* (2015) é original na condução de um experimento aleatório controlado para estimar potenciais efeitos de programas de financiamento estudantil. Agrega ainda mais à literatura ao comparar as estimativas de seu experimento com estimativas obtidas mediante a aplicação de diferentes estratégias de identificação a dados observacionais. Afinal, na maioria dos casos concretos, serão justamente dados observacionais os que estarão à disposição do pesquisador para que, a partir deles, informe os gestores da política e a sociedade em geral sobre possíveis impactos do programa implementado. Neste sentido, tanto melhor quanto mais conhecimento for gerado acerca da eficácia de diferentes estratégias de identificação na estimação de efeitos causais de programas de financiamento estudantil. Por isso mesmo que o foco primordial do artigo citado está na avaliação que faz dos métodos econométricos de avaliação de impacto, sendo colocadas em segundo plano as estimativas encontradas.

Tem-se na literatura, pois, como as mais robustas e protegidas de viés as estimativas de causa-e-efeito obtidas por meio de experimentos aleatórios controlados. Como estes são raros nas ciências sociais aplicadas, os pesquisadores buscam estratégias de identificação que lhes permitam, a partir dos dados observacionais de que dispõem – sejam estes dados seccionais, sejam longitudinais –, obter estimativas próximas às que resultariam de experimentos aleatórios controlados. Por essa razão, diz-se que estudos observacionais com convincentes estratégias de identificação aplicam *métodos quase-experimentais*.

Ressalte-se, porém, que métodos quase-experimentais podem ser capazes de identificar efeitos causais, mas não evidenciam os mecanismos econômicos que estejam a engendrar a relação causal estudada. Não fornecem informação sobre como, nem em que direção, o efeito encontrado impacta no bem-estar social. Além disso, carecem de validade externa: não permitem extrapolações a outros contextos nem são apropriados quando o que se busca é saber os potenciais efeitos da expansão de uma política ou da introdução de um novo programa de governo – isto é, não são métodos úteis a avaliações *ex ante*. Abordagens estruturais tendem a contribuir melhor quando essas questões são centrais para o formulador de política – embora, vale a ressalva, experimentalismo e estruturalismo devam ser percebidos como campos complementares (jamais substitutos) em avaliações econômicas de políticas públicas (Keane, 2010; Souza-Rodrigues, 2016).

Em meio a essas nuances, há uma vertente na literatura sobre crédito educativo que, mesmo sem dispor de dados longitudinais e sem estimar diretamente modelos estruturais, vem sofisticando a maneira como são estimados os encargos financeiros de programas de crédito estudantil que incidem em diferentes etapas da vida ativa do indivíduo. O diferencial dessa vertente é aplicar regressões quantílicas incondicionais para truncar microdados seccionais e daí então estimar funções de idade-renda, simular a dinâmica de amortização que se pode esperar de diplomados com diferentes características e padrões de renda e evidenciar o tamanho do subsídio implícito no desenho do programa.⁵¹

Esse método vem sendo denominado de *repayment burden empirical method* (algo como método empírico dos encargos de reembolso). Contribui para a consecução de avaliações *ex ante* de programas de financiamento estudantil, à medida que viabiliza a simulação, sob diferentes regras de financiamento: *i*) do montante de crédito que se pode esperar recuperar ao longo do tempo; e *ii*) do peso das parcelas de amortização sobre a renda de potenciais beneficiários do empréstimo.

As aplicações do método empírico dos encargos de reembolso têm se limitado, no entanto, a microdados seccionais. Não acompanham, portanto, coortes de indivíduos ao longo do tempo. Por conseguinte, é possível que suavizem choques individuais de renda. O método tampouco incorpora riscos sistêmicos. Além disso, ao truncar a renda em quantis, implicitamente assume não haver mobilidade de rendimento dos graduados ao longo de suas vidas.

A despeito dessas limitações, ao utilizar dados individualizados e calcular os encargos de amortização para diferentes quantis da distribuição de renda dos graduados, o método avança em relação a outros que procedem a esses cálculos de maneira mais agregada e tomando apenas a média ou a mediana da distribuição de renda.⁵²

De todo modo, seja com dados longitudinais, seja com dados seccionais, seja com dados experimentais, seja com dados observacionais, valendo-se de abordagens estruturais ou de formas reduzidas, quando metodologicamente bem conduzidos e com informações apropriadas, estudos e pesquisas funcionam como ferramentas para informar o formulador de política sobre como os parâmetros de um programa de crédito educativo podem afetar diferentes tipos de beneficiários e, por conseguinte, aproximar ou distanciar os resultados alcançados dos esperados. Fornecem condições, pois, para definir com critérios mais objetivos parâmetros como elegibilidade, limites máximos de crédito, taxas de juros, estruturas de amortização e regras para o perdão da dívida.

51. Ver, a respeito desse tipo de aplicação, Lounkaew (2012) e Chapman e Lounkaew (2015). Especificamente sobre regressões quantílicas incondicionais, consultar Firpo, Fortin e Lemieux (2009).

52. Ver, por exemplo, como é calculado em Shen e Ziderman (2009) e em Ziderman (2003) o montante de crédito que se espera recuperar em programas de financiamento estudantil.

5.3 Futuro da pesquisa sobre pagamentos contingentes à renda

A progressiva difusão dos ECRs pelo mundo tem motivado crescentes análises acerca dos fundamentos e das possibilidades de aplicação de instrumentos financeiros que envolvam pagamentos vinculados à renda. O livro de Palacios (2007) surge nesse contexto, propondo os contratos e as opções de capital humano como novos desenvolvimentos desses instrumentos. O livro organizado por Chapman, Higgins e Stiglitz (2014b) busca servir de compêndio dos desenvolvimentos teóricos e práticos dos ECRs. Já o livro organizado por Stiglitz e Guzman (2016) dá destaque ao tema ao tratá-lo como um tópico de vasto potencial de desenvolvimento dentro do campo da microeconomia nos próximos anos. Artigos tratando de ECR começam a aparecer com mais frequência em periódicos internacionais e em textos para discussão de universidades e de instituições de pesquisa globalmente influentes.

Withers (2014) identifica como foco da produção acadêmica recente incorporar os ECRs e instrumentos correlatos a modelos de escolha racional. Atenção especial é dada às condições resultantes de falhas de mercado que impõem a necessidade de arranjos diferentes dos convencionalmente disponíveis no mercado de crédito.⁵³ Indo além, Withers (2014) aponta outros caminhos complementares pelos quais poderão transitar a literatura sobre ECR e afins nos próximos anos.

No campo positivo, prevê a proliferação de análises sobre o comportamento de eleitores, de políticos, de burocratas e dos variados grupos de interesse e as hipóteses preditivas que resultam de pressupostos sobre os objetivos a serem maximizados por cada um dos agentes envolvidos no processo coletivo de tomada de decisão acerca de políticas públicas. Trazendo para o contexto de financiamento estudantil, seriam análises sobre a maximização dos objetivos de cada agente (estudantes, famílias, instituições de ensino e contribuintes) diante de diferentes alternativas de desenho de política de crédito educativo.⁵⁴ No campo normativo, antevê a profusão de estudos interessados no papel de financiamentos vinculados à renda na otimização de funções de bem-estar social.⁵⁵ Menciona particularmente o potencial de crescimento das análises envolvendo ECR dentro da literatura sobre taxaço ótima –⁵⁶ em última instância, mecanismos de ECR poderiam ser vistos como substitutos próximos dos sistemas tributários convencionais.

53. Ver, por exemplo, Stiglitz (2016) para uma síntese da *rationale* dos ECRs nesse contexto.

54. Nessa linha, ver Del Rey e Racionero (2012) e Migali (2012).

55. Nessa linha, ver Beladi, Sinha e Kar (2016), Cigno e Luporini (2009), Del Rey e Racionero (2010) e Hanushek, Leung e Yilmaz (2014).

56. Para leituras de taxaço ótima envolvendo ECR, consultar Findeisen e Sachs (2016), Gary-Bobo e Trannoy (2015), Lochner e Monge-Naranjo (2015) e Stantcheva (2015).

Sob o prisma dos ECRs como um misto de instrumento fiscal e de crédito, Libich e Macháček (2017), já citados na seção 2 deste capítulo, avançam na análise de como governos poderiam beneficiar crescentes números de pessoas e de instituições, ao fazer uso de ECRs desenhados para políticas tão diferentes entre si quanto são as de fomento à cultura e ao esporte, de apoio à inovação, de microcrédito e de assistência social. Conceitualmente, os ECRs abrem perspectivas de implementar inovações de política nas mais variadas áreas, com eficiência, equidade e de maneiras fiscalmente sustentáveis, desde que eficazes sistemas de arrecadação estejam em operação e sejam lastreados por instituições fortes.

No que concerne especificamente à literatura sobre políticas de crédito estudantil, Bettinger (2015) enumera como temas ascendentes: a heterogeneidade dos impactos da política sobre diferentes grupos de estudantes; suas consequências distributivas; as respostas dos agentes econômicos aos incentivos que ela engendra; formas de otimizar seu desenho e melhorar sua eficácia; implicações do peso da dívida estudantil; e impactos do débito estudantil sobre decisões educacionais e sobre os resultados colhidos posteriormente, no mundo do trabalho.

Sem embargo a todas essas possíveis ramificações de pesquisa dentro da literatura econômica, a evolução do debate sobre adoção de sistemas de ECR no Brasil abriria vasto campo de estudo também em outras áreas, como administração pública, direito e sociologia. O estudo sobre a viabilidade, o alcance e a pertinência do funcionamento no país desses sistemas – para financiar o acesso à educação ou a qualquer outro bem, serviço ou direito – demanda uma agenda de pesquisa multidisciplinar.

Sem a pretensão de enumerar uma lista abrangente de temas de pesquisa, caberiam nessa agenda, por exemplo, estudos mais aprofundados sobre as mudanças legais e institucionais necessárias para a implementação de regimes de ECR e de financiamento compartilhado, como os que foram discutidos neste capítulo. Essas questões foram aqui apenas tangenciadas, na seção 4. Avaliações de impacto e de custo-benefício das atuais políticas federais de financiamento estudantil seriam especialmente bem-vindas. Também seria pertinente levantar os custos e estudar os resultados econômicos e sociais que poderiam ser esperados caso as proposições levantadas neste capítulo fossem levadas a cabo no quadro social e político do Brasil contemporâneo. Por fim, mas não menos importante, seria de grande contribuição investigar qual seria a opção de política de financiamento estudantil mais custo-efetiva, do ponto de vista dos orçamentos públicos, para avançar nas metas de expansão definidas no PNE para o ensino profissional e tecnológico e para o ensino superior: *i*) subsídios integrais; *ii*) financiamento compartilhado por meio da cobrança de um tributo sobre graduados e pós-graduados; *iii*) financiamento compartilhado concomitante ao provimento de ECR e/ou à regulamentação de

contratos de capital humano; *iv*) financiamento compartilhado em conjunto com a oferta de programas convencionais de crédito educativo; *v*) financiamento compartilhado sem a oferta de programas públicos de crédito educativo; ou *vi*) subsídio zero.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou, com base em aspectos teóricos e práticos mais relevantes discutidos pela literatura internacional sobre o tema, apresentar possíveis aplicações de ECR para o sistema educacional brasileiro. Trata-se de uma modalidade de financiamento em crescente difusão pelo mundo como política de crédito educativo e apontada por autores como Stiglitz e Guzman (2016) como uma das questões contemporâneas no âmbito da microeconomia, inclusive com possíveis extensões para além do financiamento estudantil.

As possibilidades de aplicação apresentadas na seção 3 são alternativas delineadas a partir da literatura citada ao longo deste capítulo e em face do conhecimento acumulado e da visão do autor sobre as possibilidades e limitações institucionais para a implementação desse tipo de política no país. Buscou-se discutir o compartilhamento de custos no ensino superior público e a transformação em ECR ou em instrumentos financeiros de capital próprio dos principais programas federais de financiamento atualmente disponíveis para estudantes de cursos profissionais e superiores. As alternativas de política apresentadas neste capítulo serão retomadas em estudos futuros específicos, com vistas a aprofundar a discussão sobre a viabilidade, o alcance e a eficácia de cada uma delas. Trata-se de uma agenda de pesquisas por meio da qual se busca contribuir com o debate sobre alternativas para o financiamento estudantil no Brasil, com foco no funcionamento no país de mecanismos de financiamento com pagamentos vinculados à renda.

Embora sejam ainda pouco discutidos no Brasil, esses mecanismos costumam ser associados a potenciais ganhos de bem-estar em várias frentes. Primeiro, são mais eficientes e justos do que empréstimos convencionais. Segundo, proporcionam maior justiça tributária, ao reduzir subsídios públicos e dividir melhor com beneficiários diretos custos antes assumidos em maior proporção pelos contribuintes. Isto se aplica tanto no tocante ao compartilhamento de custos no ensino público quanto ao desenho de programas de crédito educativo em que participam estabelecimentos privados. Terceiro, poderiam alavancar o financiamento da formação superior e profissional no país, inclusive em estabelecimentos públicos de ensino. Quarto, poderiam ser desenhados de forma a induzir melhoria da qualidade do ensino e a disseminação ou melhoria, nas instituições de ensino, de programas de orientação profissional e de acompanhamento de carreira dos seus egressos.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem grande potencial como país institucionalmente preparado para introduzir regimes de ECR em grande escala na educação superior e profissional – e para estruturá-los e refiná-los a partir de evidência empírica. Seriam relativamente poucos os ajustes necessários para que o país conseguisse cumprir os requisitos mínimos identificados pela literatura para bem-sucedidos sistemas de ECR e correlatos. Há uma bem consolidada estrutura administrativa de aferição da renda e de coleta de tributos, bem como de registros de matrícula em estabelecimentos de ensino. Há, ademais, instituições com experiência acumulada no gerenciamento de programas de crédito educativo em larga escala. E há censos, pesquisas domiciliares e uma vasta gama de registros administrativos (inclusive fiscais) com informações detalhadas sobre as variáveis-chave necessárias ao desenho de programas de ECR – educação, trabalho e renda. A maior parte das dificuldades de implementação, portanto, não estariam relacionadas a questões técnicas, e sim, quiçá, à possível oposição política de setores organizados e à qualidade das reformas legais necessárias.

Foi também discutida neste capítulo a importância de o poder público fazer uso das informações individualizadas de que dispõe sobre educação, trabalho, renda e encargos de financiamento dos cidadãos, a fim de aperfeiçoar o desenho de programas governamentais de financiamento. Destacou-se a variedade de métodos de avaliação *ex ante* e *ex post* que podem ser aplicados para auxiliar o formulador de política nesse sentido. Discorreu-se ainda sobre futuros desenvolvimentos envolvendo ECR que já começam a se esboçar na literatura sobre bem-estar social, escolha racional, taxação ótima e políticas públicas, além de tantas outras linhas de análise que podem ser exploradas nos campos da administração pública, direito, economia, educação e sociologia.

Indo além de aplicações a contextos educacionais, sistemas de ECR reduzem custos de transação, barateando o crédito e amplificando o acesso a ele. As garantias advindas com o envolvimento do sistema tributário ou de seguridade social na coleta de pagamentos vinculados à renda abririam amplas oportunidades nos mercados privados de crédito. Porém, é como instrumento de política pública que os ECRs têm maior potencial de impacto. O avanço das tecnologias da informação permite aperfeiçoar os sistemas de coleta de tributos e de transferências de renda, de forma a viabilizar que governos constituam verdadeiras infraestruturas de provimento de crédito a baixo custo para as mais diversas necessidades humanas.

Convém registrar, porém, que sistemas de ECR não são a panaceia para remover todos os problemas de acesso a crédito, nem de compartilhamento de custos no provimento de serviços públicos. Afinal, continuam significando a incorporação de débitos ao orçamento de quem a eles recorre. Suas aplicações e seus limites de acesso devem ser, portanto, estruturados com parcimônia.

Além disso, no que concerne especificamente a problemas de liquidez como barreira de acesso ao ensino pós-secundário, vale lembrar os argumentos de James Heckman, Prêmio Nobel de Economia de 2000, em diversas coautorias com outros pesquisadores.⁵⁷ Para ele, restrições de crédito no curto prazo seriam um problema menor de acesso ao ensino superior. A seu ver, o fator preponderante de exclusão educacional são as restrições econômicas, sociais e culturais, que, ao longo da vida, alargam as diferenças cognitivas e não cognitivas. Por conseguinte, abreviam-se as chances de pessoas expostas a tais restrições chegarem a um curso superior. Entre as que conseguem ingressar em um são menores as taxas de conclusão. As que concluem, tendem a obter benefícios aquém dos alcançados por colegas que cresceram em condições mais favoráveis. Infere-se daí, pois, o papel, no fundo, secundário de políticas de acesso a crédito, reforçando a importância de não se perder de vista a remoção de barreiras de acesso a capital econômico, social e cultural desde a primeira infância.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 1, n. 1, p. 28-60, 19 dez. 2014.
- ANDRADE, I. O.; NASCIMENTO, P. A. **O sigilo em bases de dados sob a tutela da administração pública**: o caso Ipea. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2015. (Texto para Discussão, n. 2100). Disponível em: <<http://goo.gl/Fgp2wl>>. Acesso em: 23 jan. 2016.
- ANGLES, P. **L'impôt sur le diplôme comme alternative au mode de financement de l'enseignement supérieur en France**: une évaluation par microsimulation. Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/vQe0xw>>. Acesso em: 22 set. 2015.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2009.
- ANGRIST, J. *et al.* Evaluating econometric evaluations of post-secondary aid. **The American Economic Review**, v. 105, n. 5, p. 502-507, 2015.
- AZEVEDO, E. M.; SALGADO, P. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Economia**, v. 66, n. 1, p. 99-116, 2012.

57. Ver, particularmente, Carneiro e Heckman (2002). Suas estimativas para os Estados Unidos apontam que, controlando por habilidades e por fatores familiares estabelecidos ao longo da vida pregressa do estudante, no máximo 8% dos jovens americanos deixam de entrar em bons cursos superiores e completá-los no tempo adequado em razão de restrições de acesso ao crédito.

BALDWIN, K. G.; CHAPMAN, B.; RAYA, U. **Using income contingent loans for the financing of the next million Australian solar rooftops**. Canberra: Australian National University, 2015. (Working Papers, n. 627). Disponível em: <<https://goo.gl/kSq4mJ>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BARBOSA FILHO, F.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008.

BARR, N. The higher education white paper: the good, the bad, the unspeakable – and the next white paper. **Social Policy & Administration**, v. 46, n. 5, p. 483-508, 2012.

_____. Income contingent loans and higher education financing: theory and practice. In: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

BARROS, J. P. O.; FAGUNDES, M. E.; CAVALCANTE, L. R. *Spread* bancário em operações de crédito consignado no Brasil. **Revista Desenharia**, n. 7, p. 65-85, set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ubPpzv>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BARROS, R. P. **Programa Roda Viva entrevista Ricardo Paes de Barros** [30 maio 2016]. Entrevistadores: Augusto Nunes, Flávia Yuri Oshima, Mariana Carneiro, Alexa Salomão, Flávia Lima e Daniel Gallas. São Paulo: TV Cultura, 2016. Entrevista concedida ao programa Roda Viva. Disponível em: <<http://goo.gl/34rPDx>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BARROS, R. P.; LIMA, L. Avaliação de impacto de programas sociais: por que, para que e quando fazer? In: MENEZES-FILHO, N. A. (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012, p. 13-30. Disponível em: <<https://goo.gl/txo5qV>>. Acesso em: 9 maio 2016.

BELADI, H.; SINHA, C.; KAR, S. To educate or not to educate: impact of public policies in developing countries. **Economic Modelling**, v. 56, p. 94-101, 2016.

BERLINGER, E. An efficient student loan system: case study of Hungary. **Higher education in Europe**, v. 34, n. 2, p. 257-267, 2009.

BETANCUR-MEJÍA, G. **Project for the creation of the Colombian Institute for Advanced Training Abroad**. 1944. Dissertação (Mestrado) – Syracuse University, Syracuse, New York, 1944.

_____. **The institutionalization of educational credit**. Santafé de Bogotá: Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, 1992.

BETTINGER, E. P. Need-based aid and college persistence: the effects of the Ohio College Opportunity Grant. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 37, n. 1, p. 102S-119S, 2015a.

_____. **Financial aid, student loans and student success:** international evidence and implications for Brazil. *In: VIII REUNIÃO DA ABAVE – AVA-LIAÇÃO DE LARGA ESCALA NO BRASIL: ENSINAMENTOS, APREN-DIZAGENS E TENDÊNCIAS.* Florianópolis, 21 maio 2015b.

BETTINGER, E. P. *et al.* The role of application assistance and information in college decisions: results from the H&R Block Fafsa experiment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 127, n. 3, p. 1205-1242, 2012.

_____. **The long run effects of financial aid:** evidence from the Cal Grants. *In: FALL CONFERENCE: THE GOLDEN AGE OF EVIDENCE-BASED POLICY.* Miami: Appam, 13 nov. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/7U3oXO>>. Acesso em: 9 maio 2016.

BOATMAN, A.; LONG, B. T. Does financial aid impact college student engagement? **Research in higher education**, v. 57, n. 6, p. 653-681, 2016.

BOTTERILL, L. C.; CHAPMAN, B. A revenue contingent loan instrument for agricultural credit with particular reference to drought relief. **Australian Journal of Labour Economics**, v. 12, n. 2, p. 181, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 217, de 2003. Altera o *caput* e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES). Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Y1nli0>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2009. Inclui novo parágrafo ao art. 208 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição, na forma de prestação de serviço à comunidade ou de contribuição financeira, para os egressos de cursos gratuitos de instituições de educação superior. Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/yNqALd>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pronatec Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/GVekJa>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 395-A, de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 15 abr. 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/pk4pSg>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 395-B, de 2014. Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Brasília:

Câmara dos Deputados, 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/ThrX5S>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 34, de 2014. Altera o art. 206 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição individual, mediante prestação de serviço à comunidade ou contribuição financeira, por parte dos egressos de instituições de educação superior pública ou dos que tiveram seus estudos em instituição privada custeados pelo Estado. Brasília: Senado Federal, 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/PtKq0C>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 782, de 2015. Brasília: Senado Federal, 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Us6Z8g>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Manual do Programa de Crédito Educativo**. Brasília: MEC, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/psAipr>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. J. The evidence on credit constraints in post-secondary schooling. **The Economic Journal**, v. 112, n. 482, p. 705-734, 2002.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 209-244, 2014.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. C. Pronatec: um exemplo de organização de novos arranjos institucionais para ampliar o acesso à educação profissional. In: OLIVEIRA, M. *et al.* (Orgs.). **Coletânea da rede de pesquisa “Formação e Mercado de Trabalho”**. Brasília: Ipea e ABDI, 2014, v. 3, p. 79-110.

CASTLEMAN, B. L.; LONG, B. T. **Looking beyond enrollment**: the causal effect of need-based grants on college access, persistence, and graduation. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2013. (NBER Working Paper, n. 19306). Disponível em: <<http://goo.gl/L2JnQ3>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, out. 2014.

CERDEIRA, L. **O financiamento do ensino superior português**: a partilha de custos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de auditoria do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Brasília: CGU, 2015.

CHAPMAN, B. Income contingent loans for higher education: international reforms. *In*: HANUSHEK, E. A.; WELCH, F. (Orgs.). **Handbook of the Economics of Education**. Amsterdam; Oxford: North Holland; Elsevier, 2006a. v. 2.

_____. **Government managing risk**: income contingent loans for social and economic progress. London: Routledge, 2006b.

_____. The Australian university student financing system: the rationale for, and experience with, income-contingent loans. *In*: ARMSTRONG, S.; CHAPMAN, B. (Orgs.). **Financing higher education and economic development in East Asia**. Canberra: ANU E. Press, 2011, p. 83-106.

_____. Income contingent loans: background. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T. An income contingent loan for extending parental leave. **Australian Journal of Labour Economics**, v. 12, n. 2, p. 197-216.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. Introduction and summary. *In*: _____ (Orgs.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014a.

_____. **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014b.

CHAPMAN, B.; LIU, A. Y. C. Repayment burdens of student loans for Vietnamese higher education. **Economics of Education Review**, v. 37, p. 298-308, 2013.

CHAPMAN, B.; LOUNKAEW, K. An analysis of Stafford loan repayment burdens. **Economics of Education Review**, v. 45, p. 89-102, 2015.

CHAPMAN, B.; SIMES, R. Profit contingent loans for social and community investments in economically disadvantaged regions. **Public Policy**, v. 1, n. 2, p. 92-101, 2006.

CHAPMAN, B.; SINNING, M. Student loan reforms for German higher education: financing tuition fees. **Education Economics**, v. 22, n. 6, p. 569-588, 2014.

CHAPMAN, B.; SURYADARMA, D. Financing higher education: the viability of commercial student loan scheme in Indonesia. *In*: SURYADARMA, D.; JONES, G. W. (Orgs.). **Education in Indonesia**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (Iseas), 2013, p. 203-215.

CHAPMAN, B.; WITHERS, G. **Innovation financing and the R&D tax incentive scheme**: different way of thinking about university research and industry linkages. Canberra: The Australian Government, 2016.

CHARLES, N. Les prêts à remboursement contingent au revenu: un système de financement des études importable en France? **Revue Française de Sociologie**, v. 53, n. 2, p. 293-333, 2012.

CHOMIK, R.; PIGGOTT, J. Elderly support policies as resource contingent loans. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CIGNO, A.; LUPORINI, A. Scholarships or student loans? Subsidizing higher education in the presence of moral hazard. **Journal of Public Economic Theory**, v. 11, n. 1, p. 55-87, 2009.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-702, 2004.

COURTIOUX, P. How income contingent loans could affect the returns to higher education: a microsimulation of the French case. **Education Economics**, v. 20, n. 4, p. 402-429, 2012.

_____. **Équité fiscale et financement de l'enseignement supérieur**: le prêt à remboursement conditionnel au revenu comme instrument fiscal. Paris: Edhec Business School, jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rjKwam>>. Acesso em: 22 set. 2015.

DEARDEN, L. *et al.* **Future arrangements for funding higher education**. London: Institute for Fiscal Studies; Nuffield Foundation, 2010. (IFS Commentary, n. C 115). Disponível em: <<http://goo.gl/4qI6mP>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

DEL REY, E.; RACIONERO, M. Financing schemes for higher education. **European Journal of Political Economy**, v. 26, n. 1, p. 104-113, 2010.

_____. Voting on income-contingent loans for higher education. **Economic Record**, v. 88, p. 38-50, 2012.

DENNISS, A.; YUAN, M.; WITHERS, G. Innovation financing and use of income contingent loans. **Australian Journal of Labour Economics**, v. 12, n. 2, p. 145-165, 2009.

DENNISS, R. **Funding sport fairly**: an income-contingent loans scheme for elite sports training. Canberra: Australia Institute, 2003.

_____. Utilising the transactional efficiencies of contingent loans – a general framework for policy application. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014a.

_____. The role of contingent loans in providing equitable access to legal aid. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014b.

DOMÍNGUEZ-UROSA, J. **Student loan institutions in selected developing countries: an analytical framework and a rationale for their inclusion into the banking system**. 1973. Tese (Doutorado) – Harvard University, Cambridge, United States, 1973.

DONESCHI, A.; NOVAS, V.; VELÁZQUEZ, C. Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. **Páginas de Educación**, v. 7, n. 1, p. 88-90, 2014.

DUARTE, I. F. **Impactos de financiamentos estudantis sobre encargos escolares: consequências do Fies**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

DUENHAS, R. A. **O compartilhamento do financiamento das instituições públicas de ensino superior: análise empírica utilizando dados do Inep**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

DYNARSKI, S. **An economist's perspective on student loans in the United States**. Munique: CESifo, out. 2015. (CESifo Working Paper, n. 5579). Disponível em: <<http://goo.gl/mvrr0h>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

DYNARSKI, S.; SCOTT-CLAYTON, J. E. Complexity and targeting in federal student aid: a quantitative analysis. *In*: POTERBA, J. M. (Org.). **Tax policy and the economy**. Chicago: University of Chicago Press, 2008. v. 22.

FELDMAN, R. Some more problems with income-contingent loans: the case of medical education. **The Journal of Political Economy**, p. 1305-1311, 1976.

FINDEISEN, S.; SACHS, D. Education and optimal dynamic taxation: the role of income-contingent student loans. **Journal of Public Economics**, v. 138, p. 1-21, jun. 2016.

FIRPO, S.; FORTIN, N. M.; LEMIEUX, T. Unconditional quantile regressions. **Econometrica**, v. 77, n. 3, p. 953-973, 2009.

FREITAS, P. S.; MENEGUIN, F. B. Podemos justificar o Fies com base nas falhas do mercado de crédito? **Boletim legislativo**, Brasília, n. 35, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ZbDR46>>.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. *In*: SOLO, R. A. (Org.). **Economics and the Public Interest**, New Brunswick, 1955.

FULLER, M. B. A history of financial aid to students. **Journal of Student Financial Aid**, v. 44, n. 1, p. 4, 2014.

FURTADO, C. V. Os anjos do investimento. **GV Law** – Revista Getúlio, p. 27-29, maio 2008.

GALE, W. G. Economic effects of federal credit programs. **The American Economic Review**, v. 81, n. 1, p. 133-152, 1991.

GANS, J.; KING, S. The housing lifeline: a housing affordability policy. **Agenda**, v. 11, n. 2, p. 143-155, 2004.

GARY-BOBO, R. J.; TRANNOY, A. Optimal student loans and graduate tax under moral hazard and adverse selection. **The RAND Journal of Economics**, v. 46, n. 3, p. 546-576, 2015.

GLENNERSTER, H. A graduate tax. **Higher Education Review**, v. 1, n. 1, p. 26-38, 1968.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016 (Texto para Discussão, n. 2190). Disponível em: <<http://goo.gl/bxgwZq>>. Acesso em: 11 maio 2016.

GOLDIN, C.; CELLINI, S. R. Does federal student aid raise tuition? New evidence on for-profit colleges. **American Economic Journal: economic policy**, v. 6, n. 4, p. 174-206, nov. 2014.

GORBYK, O. **Empréstimo contingente sobre o rendimento: opção para Ucrânia?** Aveiro: Universidade de Aveiro, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/fo9QuT>>.

GUPTA, N.; WITHERS, G. Income contingent loans for business innovation. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

GUSSO, D. A.; NASCIMENTO, P. A. Dimensões e qualidade dos cursos superiores em áreas de Ctem no Brasil entre 2000 e 2013. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 44, p. 13-50, 2015.

HANUSHEK, E. A.; LEUNG, C. K. Y.; YILMAZ, K. Borrowing constraints, college aid, and intergenerational mobility. **Journal of Human Capital**, v. 8, n. 1, p. 1-41, 2014.

HIGGINS, T. Improving paid parental leave through income contingent loans. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

HOCK-EAM, L.; ISMAIL, R.; IBRAHIM, Y. The implications of graduate labor market performance in designing a student loan scheme for Malaysia. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

HOLLIDAY, S. M.; GIDE, E. Funding higher education in Australia: a comprehensive analysis of income share agreement as an alternative to income contingent loans. **International Journal of Learning, Teaching and Educational Research**, v. 15, n. 1, p. 1-13, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística do Censo da Educação Superior 2012**. Brasília: Inep, 2013.

_____. **Sinopse estatística do Censo da Educação Superior 2013**. Brasília: Inep, 2015.

_____. **Sinopse estatística do Censo da Educação Superior 2014**. Brasília: Inep, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 24. Brasília: Ipea, 2016.

JOHNSTONE, D. B. The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. **Economics of Education Review**, v. 23, n. 4, p. 403-410, 2004.

_____. Worldwide trends in financing higher education: a conceptual framework. **Educación Superior y Sociedad**, v. 16, n. 1, p. 105-122, 2012.

KEANE, M. P. Structural vs. atheoretic approaches to econometrics. **Journal of Econometrics**, v. 156, n. 1, p. 3-20, 2010.

LIBICH, J.; MACHÁČEK, M. Insurance by government or against government? Overview of public risk management policies. **Journal of Economic Surveys**, v. 31, n. 2, p. 436-462, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2yavVov>>. Acesso em: 2 out. 2018.

LIMA, P. G. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Avaliação: revista da avaliação da educação superior**, v. 18, n. 1, p. 85-105, 2013.

LOCHNER, L.; MONGE-NARANJO, A. **Student loans and repayment: theory, evidence and policy**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2015. (NBER Working Paper, n. 20849). Disponível em: <<http://goo.gl/kQg02W>>.

LOUNKAEW, K. **Essays on economic analysis of student loans**. 2012. Tese (Doutorado) – Australian National University, Canberra, Austrália, 2012.

LUCCA, D. O.; NADAULD, T.; SHEN, K. **Credit supply and the rise in college tuition**: evidence from the expansion in federal student aid programs. New York: Federal Reserve Bank of New York, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/0Dj1v2>>.

MANSKI, C. F. **Identification problems in the social sciences**. Cambridge; London: Harvard University Press, 1995.

MENEZES-FILHO, N. A. **Apagão de mão de obra qualificada?** As profissões e o mercado de trabalho brasileiro entre 2000 e 2010. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/auxMDL>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012b.

MHAMED, A.; KASA, R.; CUNSKA, Z. Student debt among University of Latvia graduates: repayment prospects under income-contingent student loan scheme. **Baltic Journal of Economics**, v. 12, n. 2, p. 73-88, 2012.

MIGALI, G. Funding higher education and wage uncertainty: Income contingent loan versus mortgage loan. **Economics of Education Review**, v. 31, n. 6, p. 871-889, 2012.

MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. **Counterfactuals and causal inference**: methods and principles for social research. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

NERLOVE, M. Some problems in the use of income-contingent loans for the finance of higher education. **The Journal of Political Economy**, p. 157-183, 1975.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a glance 2015**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2015.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

PAGE, L. C.; SCOTT-CLAYTON, J. **Improving college access in the United States**: barriers and policy responses. *Economics of Education Review*, v. 51, p. 4-22, 2016.

PALACIOS, M. **Investing in human capital**: a capital markets approach to student funding. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PESSÔA, S. A.; BOTELHO, V. O. **Fies**: impactos fiscais de curto e longo prazo. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2014.

QUEIROZ, V. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). **Universidade e Sociedade**, v. 25, n. 55, p. 44-57, 2015.

ROBINSON, W. S. Ecological correlations and the behavior of individuals. **International Journal of Epidemiology**, v. 38, n. 2, p. 337-341, 2009.

RUBIN, D. B. Causal inference using potential outcomes. **Journal of the American Statistical Association**, v. 100, n. 469, p. 322-331, 2005.

SALMI, J. The challenge of sustaining student loan system: Colombia and Chile. **International Higher Education**, n. 72, p. 21-23, 2013.

SHEETS, R. G.; CRAWFORD, S. **From income-based repayment plans to an income-based loan system**. Washington: George Washington Institute of Public Policy, 2014.

SHEN, H.; ZIDERMAN, A. Student loans repayment and recovery: international comparisons. **Higher Education**, v. 57, n. 3, p. 315-333, 2009.

SHELL, K. *et al.* The educational opportunity bank: an economic analysis of a contingent repayment loan program for higher education. **National Tax Journal**, v. 21, n. 1, p. 2-45, 1968.

SILVA, A. C. Alguns problemas do nosso ensino superior. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 269-293, 2001.

SINNING, M. The financial capacity of German university graduates to repay student loans. *In*: STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Orgs.). **Contemporary issues in Microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2016.

SOUZA, A. M.; FARO, C. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. **Fórum Educacional**, v. 4, n. 1, p. 3-17, 1980.

_____. Análise econômica e financeira do crédito educativo. **Revista Brasileira de Economia**, v. 36, n. 4, p. 371-401, 1982.

SOUZA-RODRIGUES, E. **Reduced form vs structural methods**. *In*: WORKSHOP DE ECONOMIA APLICADA: ECONOMETRIA APLICADA À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2. Salvador: Ufba, 29 abr. 2016.

STANTCHEVA, S. **Optimal taxation and human capital policies over the life cycle**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2015. (NBER Working Paper, n. 21207). Disponível em: <<http://goo.gl/b2bFE5>>.

STEVENS, M. Transferable training and poaching externalities. *In*: BOOTH, A. L.; SNOWER, D. J. (Orgs.). **Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

STIGLITZ, J. Income contingent loans: some general theoretical considerations, with applications. *In*: STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Orgs.). **Contemporary issues in Microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2016.

STIGLITZ, J. E.; YUN, J. Income contingent loans for the unemployed: a prelude to a general theory of the efficient provision of social insurance. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Orgs.). **Contemporary issues in Microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2016.

TÉLLEZ-FUENTES, J. Una visión panorámica del crédito educativo en América Latina. *In*: UNIVERSIA PERÚ *et al.* (Orgs.). **Crédito educativo: experiencias internacionales y desafíos futuros en America Latina**. Lima: Universia Perú, 2009.

UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Nota da Reitoria da Ufba sobre a PEC 395/2014. **UFBA**, 23 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/4wHZrO>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Nota da Reitoria contra o fim do princípio constitucional da gratuidade na educação pública. **UFRJ**, 20 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/BHVb5I>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

VAITHIANATHAN, R. Using income contingent loans to pay for health care. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

WINSHIP, C.; MORGAN, S. L. The estimation of causal effects from observational data. **Annual Review of Sociology**, v. 25, p. 659-706, 1999.

WITHERS, G. Future directions for income contingent loans theory. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

ZIDERMAN, A. **Student loans in Thailand: are they effective, equitable, sustainable?** Bangkok: Unesco, 2003.

_____. Student loan schemes in practice: a global perspective. *In*: HELLER, D. E.; CALLENDER, C. (Orgs.). **Student financing of higher education: a comparative perspective**. Oxon: Routledge, 2013.

INSUMOS PARA O REDESENHO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)¹

Paulo Meyer Nascimento²
Paulo Roberto Corbucci³

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi elaborado sob demanda do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), em 2016, para subsidiar o redesenho do Programa de Financiamento Estudantil (Fies), uma vez que a expansão deste programa governamental, verificada no período 2010-2014, associada aos crescentes índices de inadimplência, comprometia sua sustentabilidade e, no limite, sua manutenção.

Este capítulo se subdivide em seis seções, além desta introdução. A seção 2 trata da experiência internacional, com destaque para os subsídios implícitos e as modalidades de reembolso dos empréstimos. Na terceira, apresenta-se a evolução do Fies no período 2010-2016, em relação aos contratos de financiamento. Na seção 4, analisa-se a distribuição dos contratos do Fies no período 2010-2014, sob o enfoque regional e por faixas de renda, bem como sua apropriação pelas grandes empresas de capital aberto. Na quinta seção, são analisados os requisitos ou critérios para a concessão do financiamento nesse período. Na penúltima seção, são exibidas proposições para o redesenho do Fies, com destaque para os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs). Por fim, na última seção, apresentam-se as considerações finais, reiterando-se a necessidade de se ter um programa de crédito educativo robusto, sustentável e com modalidades de reembolso mais justas, dada a oferta predominantemente privada da educação superior no Brasil. Chama-se a atenção para que, no redesenho desse programa, sejam incorporados mecanismos que não reforcem o processo de concentração desse mercado, ora em curso. Cabe ressaltar que a Medida Provisória (MP) que alterou o Fies (MP nº 785/2017) – posteriormente transformada na Lei nº 13.530/2017 – incorporou a principal proposição contida neste estudo, o ECR, embora sua completa implementação ainda demande alguns ajustes.

1. Este texto foi publicado originalmente como capítulo 6 do livro CMAP 2016 A 2018: Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa aposentado do Ipea.

2 FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO MUNDO

Programas governamentais de crédito educativo existem em dezenas de países. Shen e Ziderman (2009) enumeram 44 programas de 39 países, espalhados por todos os continentes, e o *site* do The International Comparative Higher Education Project, por seu turno, faz menção a 65 programas de 46 países.⁴ Via de regra, eles são destinados a estudantes matriculados no ensino superior público, que são cada vez mais raros, e Alemanha, Argentina, Áustria, Brasil, Dinamarca e Suécia são as exceções mais mencionadas. Programas governamentais de crédito educativo destinados a financiar estudos em instituições privadas são menos comuns, sendo os casos mais conhecidos os do Brasil e dos Estados Unidos.⁵

2.1 Justificativas de sua existência

Atividades de ensino, pesquisa e extensão são caras, intensivas em trabalho, com trajetórias de custo naturalmente crescentes – pois as possibilidades de substanciais aumentos de produtividade sem perdas de qualidade tendem a ser limitadas –, e em alguns países, a exemplo do Brasil, possuem baixos indicadores de acesso e conclusão, que sinalizam demanda ainda reprimida pela educação superior. Questões dessa natureza traduzem-se em pressões por recursos acima da capacidade dos orçamentos públicos, levando à necessidade de serem buscadas fontes de receitas complementares não tributárias.

Decorrente dessa realidade, há uma crescente tendência em várias partes do mundo para a adoção de políticas de compartilhamento de custos, embora a controvérsia política em torno do tema enseje formatos tão variados quanto, de um lado, a manutenção de ensino superior totalmente gratuito e, de outro, a cobrança de anuidades, durante o curso ou posteriormente à sua conclusão, a incidir sobre todos ou apenas sobre alguns estudantes (Johnstone, 2012). Com isso, assenta-se em dois pilares a justificativa para a atuação de governos nesse setor: *i*) uma população mais escolarizada traz transbordamentos econômicos e não econômicos para toda a sociedade, não apenas para quem diretamente se beneficia dos estudos; e *ii*) sem alguma intermediação do poder público, a cobrança de mensalidades e de taxas durante os estudos tende a excluir do ensino superior pessoas que não tenham condições de pagá-las, reduzindo a escolarização de segmentos representativos da sociedade, alargando desigualdades educacionais, culturais e socioeconômicas e restringindo a produtividade sistêmica da economia.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2C9F465>>.

5. Disponível em: <goo.gl/h8iqjk>.

2.2 O *trade-off* entre subsídios implícitos e encargos de reembolso

Programas governamentais de crédito educativo diferenciam-se substancialmente entre si, não só em termos dos objetivos que precipuamente propõem alcançar, mas também em termos de estrutura organizacional, fontes de financiamento do próprio fundo, cobertura, critérios para a formalização dos contratos e métodos de coleta das parcelas devidas. Em quase todos, porém, observa-se uma diferença nada desprezível entre o total desembolsado pelo governo com os empréstimos e a quantia reembolsada posteriormente pelos beneficiários do programa.

Duas são as principais rotas por meio das quais o dinheiro público esvai-se em programas de crédito educativo: a primeira remete a subsídios implícitos no próprio desenho do programa, e a segunda diz respeito à inadimplência (atraso e falta de pagamento) e aos custos de administrar um programa desse tipo. Ambas são detalhadas no quadro 1.

QUADRO 1

Fatores que reduzem a total recuperação dos montantes emprestados por meio de programas de crédito educativo

Rota 1: fatores inerentes ao próprio desenho do programa (subsídios implícitos ou <i>ex ante</i>)	Rota 2: fatores administrativos (subsídios <i>ex post</i>)
Taxas de juros subsidiadas	Parcelas temporariamente em atraso
Períodos de utilização e de carência isentos de taxas de juros	Não pagamento (evasão)
Reembolsos definidos em termos nominais (há casos em que nem correção monetária incide por completo)	Custos administrativos
Longos períodos de amortização	-

Fonte: Nascimento e Longo (2016a).

Essa questão é analisada em Shen e Ziderman (2009) e retomada em Nascimento e Longo (2016a), que incluem o Fies na comparação com os 44 programas de 39 países, para os quais os primeiros calculam os subsídios implícitos explicitados no quadro 1. O gráfico 1, por sua vez, mostra-os com base nos cálculos de Nascimento e Longo (2016a) para o Fies em dois momentos: com as regras vigentes entre 2010 e o primeiro semestre de 2015 (Fies-10) e com as regras vigentes do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2016.

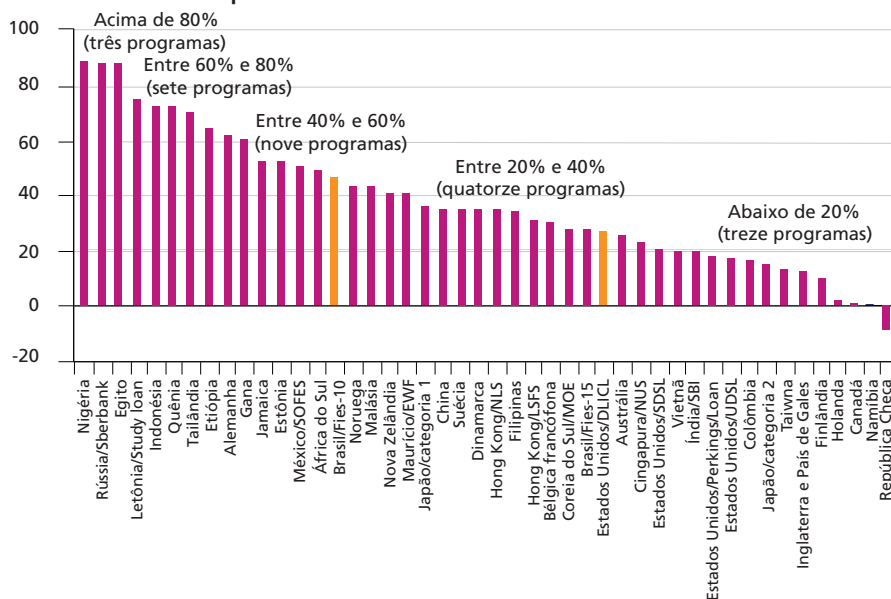
O programa de crédito educativo brasileiro está abaixo da média dos outros 44 programas representados no gráfico 1, que é de aproximadamente 60%. Ressalte-se, porém, a enorme variação nos subsídios implícitos dos 44 programas de crédito educativo estudados por Shen e Ziderman (2009) e confrontados no gráfico 1 com os dois cenários do Fies.

Há programas quase sem subsídios embutidos em seu desenho, para os quais as taxas de reembolso do financiamento (que são o complemento do subsídio implícito) aproximam-se dos 100%, como é o caso de Canadá, Holanda e Namíbia. Há ainda o caso pitoresco do programa tcheco, cuja taxa de reembolso excede os 100%; nele,

os beneficiários são requeridos a pagar de volta uma quantia 8% maior que o valor presente do empréstimo originalmente recebido. No outro extremo, as condições de financiamento observadas no Egito, na Nigéria e na Rússia mostravam-se extremamente generosas à época do estudo de Shen e Ziderman (2009): os subsídios implícitos aproximam-se dos 90%, nesses casos.

GRÁFICO 1

Fies: subsídios implícitos, em comparação com outros 44 programas de crédito educativo de 39 países



Fonte: Nascimento e Longo (2016a).

Obs.: Fies-10 refere-se ao subsídio implícito calculado a partir dos parâmetros válidos para o Fies entre 2010 e o primeiro semestre de 2015; Fies-15, para o Fies do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2017.

O Fies pode não estar no mesmo patamar dos programas mais generosos encontrados mundo afora, mas carregava em seus parâmetros elevados níveis de subsídio. O Fies-10 estaria no terceiro quintil dos maiores subsídios implícitos, abaixo de África do Sul, e apresentaria taxa de reembolso maior que a de outros quatorze programas. No entanto, após as mudanças de 2015, a situação foi significativamente alterada: o Fies-15 estaria no quarto quintil em termos de tamanho do subsídio implícito, circundado por programas da Coreia do Sul, dos Estados Unidos e da Austrália, e com uma taxa de reembolso inferior a apenas dezessete programas de quatorze diferentes países.

O gráfico 1 deve ser tomado como uma mera comparação ilustrativa, pois os números nele informados podem servir de parâmetro para analisar a dimensão dos

subsídios implícitos ao desenho do Fies, mas têm também suas limitações. Deve-se ressaltar que os dados para inflação e taxas reais de juros utilizados tanto no trabalho de Shen e Ziderman (2009) quanto neste texto são de momentos distintos: no caso do primeiro, os dados advêm de *World Development Indicators 2004*, publicação do Banco Mundial, e no segundo, são médias do período de janeiro de 2010 a dezembro de 2014 (tabela 1). Se os dados de Shen e Ziderman (2009) fossem atualizados, é possível que a situação reportada no gráfico 1 fosse diferente, particularmente para alguns dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que depois da crise financeira de 2008/2009 reduziram consideravelmente suas taxas básicas de juros.

A imagem do gráfico 1 também pode, na prática, ter se alterado, caso tenham sido modificados os parâmetros de alguns dos programas ali representados, tal como ocorreu com o próprio Fies. Isso pode ser justificado pois o cálculo dos subsídios implícitos é particularmente sensível aos parâmetros relacionados às taxas de juros e ao prazo máximo de amortização praticados pelo programa.

Os resultados reportados em Nascimento e Longo (2016b) indicam que, após as modificações introduzidas no Fies no segundo semestre de 2015, o impacto dos encargos de reembolso já começa a se mostrar acima do considerado pela literatura como razoavelmente manejável para programas de financiamento estudantil. Haveria, assim, pouco espaço para mexer nos parâmetros do Fies com vistas a diminuir seus subsídios implícitos. Em uma perspectiva de médio e longo prazos, porém, com a taxa básica de juros – a do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) – tendendo a reduzir-se e a aproximar-se da taxa de juros do Fies, o subsídio implícito deve cair.

2.3 Reembolso dos empréstimos concedidos

Há basicamente dois tipos de programas de crédito educativo. Um deles são os empréstimos convencionais garantidos pelo governo, que requerem o pagamento de volta do valor emprestado durante um período de tempo especificado, em prestações que dependem das taxas de juros contratadas e do prazo de financiamento. Muitos deles são destinados a estudantes de baixa renda e em alguns casos, como nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão, são concedidos e gerenciados por instituições financeiras, com o governo subsidiando taxas de juros e/ou garantindo o pagamento se houver inadimplência. Em outros casos (Fies, por exemplo), o empréstimo é concedido e gerenciado diretamente por instituições públicas.

Outro tipo são os ECRs. Esta modalidade de crédito dilui as amortizações do financiamento ao longo da vida economicamente ativa do mutuário em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias, ou por algum sistema de desconto em folha.

A principal diferença entre ECR e empréstimos tradicionais é a flexibilidade do prazo de duração do financiamento, pois os pagamentos são definidos de acordo com a renda da pessoa, em vez de fixados a partir da distribuição do montante principal e dos juros por um número predeterminado de parcelas. Em períodos de renda baixa ou inexistente, as parcelas devidas também são reduzidas ou até, no limite, suspensas. O saldo devedor segue existindo e sujeito às taxas de juros contratadas, mas suas amortizações são proporcionais à renda de quem tomou o financiamento, de forma a melhor adequarem-se às flutuações de rendimento, comuns, sobretudo, nos primeiros anos após a formatura. À medida que muda o patamar de renda da pessoa ao longo da vida, acelera-se a amortização do saldo devedor. Essa característica torna-os um mecanismo potencialmente mais justo, ao menos quando comparados aos empréstimos tradicionais.

Assim sendo, essa modalidade de empréstimo traz consigo uma espécie de seguro contra a inadimplência. Quem obtém rendas maiores ao longo de sua vida laboral pós-formatura paga o total do seu empréstimo mais rapidamente. Quem possui baixos rendimentos depois de obter seu diploma acaba por dispor de prazos mais longos, chegando, por vezes, a pagar menos que o valor presente da quantia que tomou emprestada. Quem auferir ganhos em torno da mediana da distribuição de rendimentos acaba por estender seu débito por um período mais longo que em empréstimos tradicionais, pagando juros por mais tempo, mas o faz, em tese, diluindo melhor seus encargos financeiros e comprometendo menos o seu padrão de vida nos primeiros anos de vida profissional após a obtenção do título.

Créditos educativos via ECR começaram a se consolidar como alternativa de financiamento estudantil à medida que cresciam custos da educação superior em países desenvolvidos e depois de se mostrarem viáveis e relativamente bem-sucedidos na Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra e no País de Gales, onde sua implantação em larga escala ocorreu entre 1989 e 1998. Há também aplicações de ECR como crédito educativo na África do Sul, Hungria, Holanda, Coreia do Sul e no Japão. Nos Estados Unidos, há recorrentes discussões, inclusive no Parlamento, sobre sua implementação em larga escala, mas até o momento a aplicação é pontual. Com isso, percebe-se que a efetividade dos ECRs parece maior em países em que o financiamento do ensino superior é razoavelmente centralizado.

3 EVOLUÇÃO DO FIES A PARTIR DE 2010

Assim como ocorreu em relação aos gastos públicos de uma maneira geral, os dispêndios sob a rubrica do Fies tiveram crescimento bastante elevado a partir de 2010, muito acima da própria expansão da educação superior privada. Com isso, aumentou de forma substancial a quantidade de beneficiários do Fies em relação ao universo de estudantes matriculados nas instituições de ensino superior (IES) privadas, tal como se observa na tabela 1.

TABELA 1

Brasil: contratos do Fies, matrículas e ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variação (%)
Matrículas nas IES privadas	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	17,0
Contratos ativos do Fies ¹	531.987	623.241	914.195	1.551.956	1.910.718	259,2
% do total de matrículas	13,3	15,0	21,7	35,5	41,0	-
Ingressantes	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350	40,3
Contratos novos do Fies	76.165	154.250	377.780	559.905	732.243	861,4
% do total de ingressantes	6,4	12,2	25,0	37,5	44,2	-

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/Ministério da Educação (MEC); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Referem-se a todos os contratos (em fase de utilização, carência e amortização).

Conforme mostrado na tabela 1, as matrículas no setor privado registraram crescimento de cerca de 17% no período 2010-2014, mas os gastos com o Fies tiveram aumento de 454%, o que permitiu que o número de contratos ativos fosse ampliado em 259% no mesmo período. Quando se estabelece a relação entre contratos novos (firmados a cada ano) e os ingressos de estudantes, verifica-se que as diferenças entre as taxas de crescimento de ambos tornam-se ainda maiores. Se, no primeiro caso, o incremento foi de 861%, com relação ao número de ingressantes (novos estudantes) o crescimento foi de apenas 40%. Com isso, houve ampliação da razão entre esses dois fatores, de 6% para 44% no período sob análise.

É possível que essa dissociação decorra de maior atratividade do Fies após as mudanças introduzidas em 2010, tornando beneficiários muitos estudantes que poderiam custear as mensalidades, mas que, diante de condições tão atrativas do programa, optaram por contrair o empréstimo.

O crescimento exponencial de beneficiários do Fies entre 2010 e 2014 pode ser atribuído às mudanças introduzidas neste programa, a partir de 2010, tornando-o bastante vantajoso para os contratantes, especialmente no que se refere à redução da taxa de juros – que passou a ser negativa, quando se tem por referência os índices inflacionários do período. Acredita-se que, com uma taxa de juros de 3,4%, o Fies passou a ser atrativo inclusive para aqueles que dispunham de recursos financeiros suficientes para custear os estudos.

Além disso, o prazo de amortização foi ampliado para até três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de doze meses, e o período de carência para o início da quitação do empréstimo foi estendido para dezoito meses. Anteriormente, o prazo de amortização era de duas vezes o período contratado, acrescido de doze meses, com carência de apenas seis.

No entanto, a partir de 2015, o programa sofreu drástico corte orçamentário, de modo a compatibilizar a oferta de novos contratos às receitas disponíveis. Devido a isso, foram estabelecidos novos critérios nos processos seletivos: para os alunos, houve a exigência de média mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de nota na redação diferente de zero; e para as instituições de ensino, a distribuição das vagas disponíveis passou a ser feita com base nos conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes), estabelecendo-se cotas de contratos, tendo como referência o retrospecto do ano anterior. Por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

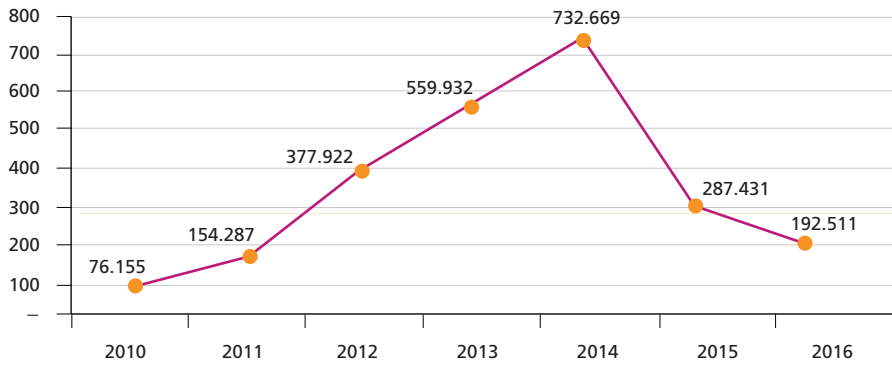
Além dessas mudanças já introduzidas, o ministro da Educação havia anunciado que o preenchimento das vagas a serem ofertadas no segundo semestre de 2015 também levaria em conta as seguintes prioridades: *i*) cursos com notas 5 e 4; *ii*) áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde; e *iii*) as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal). Posteriormente, o Edital nº 6, de 20 de janeiro de 2016, estabeleceu o teto de renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 salários mínimos (SMs), porém, por demanda das instituições de ensino, este limite foi ampliado para 3 SMs no Edital nº 64, de 16 de junho de 2016, referente ao segundo semestre deste ano. Desse modo, a curva de crescimento ascendente relativa aos contratos do Fies firmados no período 2010-2014 sofreu forte inflexão em 2015, como pode ser observado no gráfico 2.

Além de ter havido diminuição na oferta a partir de 2015, as novas regras do Fies tiveram como consequência a redução na taxa de ocupação das vagas ofertadas. Em 2015, foram preenchidos 92% das 314 mil vagas, mas no ano seguinte a proporção caiu para apenas 59% de um total de 325 mil. Isso pode estar associado ao menos a dois fatores: desinteresse entre aqueles que poderiam tornar-se beneficiários do Fies e/ou insuficiência de demandantes elegíveis pelas novas regras. No que se refere ao primeiro deles, trabalha-se com a hipótese de que as mudanças introduzidas em 2010 tenham gerado um efeito *crowding-out* no período 2010-2014, e que, com a reformulação ocorrida em 2015, estabeleceu-se um teto de renda para os novos beneficiários do programa. Se, por um lado, esse aumento na proporção de beneficiários com renda de até 1 SM sugere que houve ampliação do atendimento àqueles que mais precisam, por outro, a crescente redução na proporção de vagas preenchidas, em 2015 e 2016, pode estar relacionada à demanda insuficiente, por exemplo, pelo fato de ainda ser bastante baixa a proporção de pessoas desta faixa de renda que haviam concluído o ensino médio, como é mostrado no gráfico 3.

GRÁFICO 2

Brasil: contratos firmados junto ao Fies por exercício (2010-2016)

(Em 1 mil)

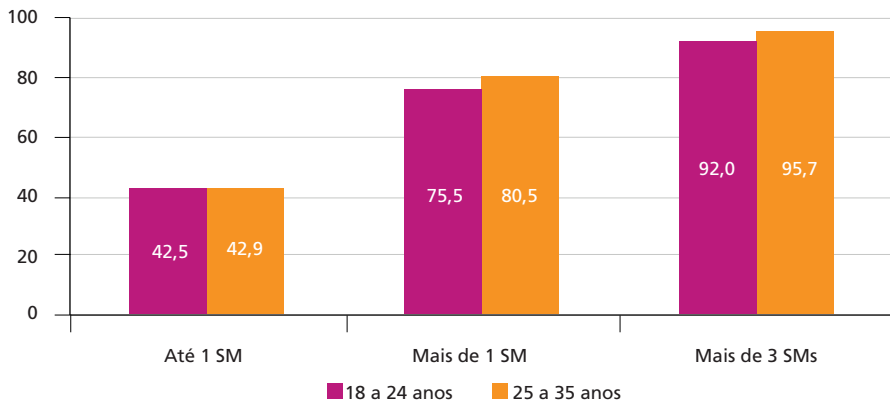


Fonte: FNDE/MEC.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Brasil: população com ensino médio completo por faixas de renda selecionadas (2014)

(Em %)



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração dos autores.

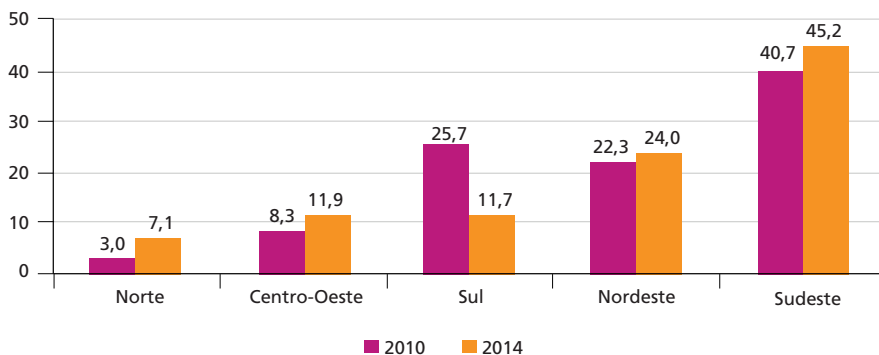
4 A DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DO FIES

4.1 Regional

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se à distribuição dos contratos pelas cinco macrorregiões brasileiras. Sob esse enfoque, pode-se afirmar que as regiões mais pobres foram em alguma medida favorecidas. No período de grande expansão do programa (2010-2014), Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram aumento de sua participação no total de contratos firmados a cada ano, conforme pode ser observado no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Brasil: proporção dos contratos firmados junto ao Fies por macrorregião (2010 e 2014)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC.

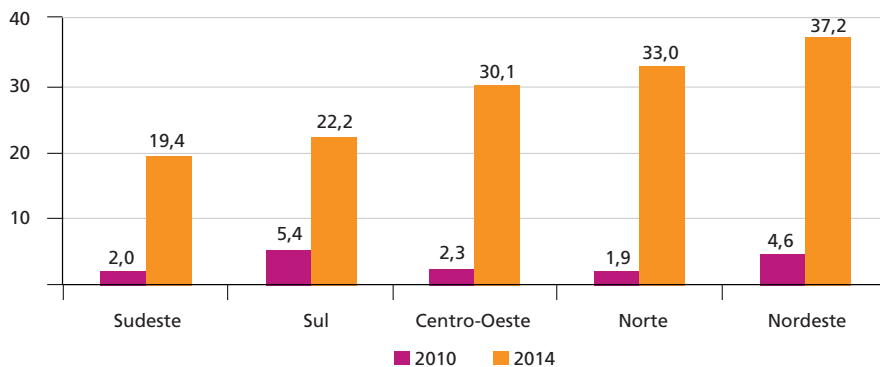
Elaboração dos autores.

Esse aumento da participação em quatro das cinco macrorregiões foi acompanhado de expressiva queda na região Sul. Para além dessas oscilações identificadas, que podem ter sido causadas por fatores diversos, caberia verificar em que medida a apropriação dos contratos do Fies corresponde à proporção de vagas ofertadas pelas IES privadas em cada macrorregião.

Quando se tem por referência as vagas ofertadas, constata-se que no período 2010-2014 houve aumento da participação apenas nas regiões Norte e Nordeste, o que seria algo esperado, haja vista que estas regiões ainda registram as menores taxas de acesso à educação superior, bem como as menores proporções de matrículas da rede privada, quando comparadas às demais regiões. Desse modo, calculou-se a razão entre a proporção de contratos do Fies e a de vagas ofertadas em cada macrorregião, cujo resultado é apresentado no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Brasil: razão percentual entre os contratos do Fies e as vagas ofertadas pelas IES privadas (2010 e 2014)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC; Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 evidencia o elevado crescimento dos contratos do Fies como proporção das vagas ofertadas em todas as cinco macrorregiões. Entretanto, os maiores ganhos foram registrados junto às regiões mais pobres do país, fato este que contribui para a redução das desigualdades de acesso à educação superior sob esse recorte.

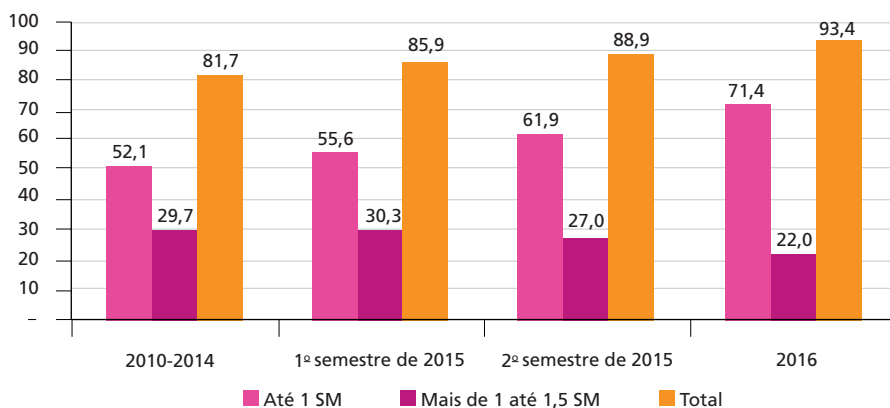
4.2 Renda

Conforme se observa no gráfico 6, mais de 93% dos beneficiários do Fies em 2016 tinham renda familiar *per capita* de até 1,5 SM, enquanto no início da década representavam menos de 82% do total. Cabe ressaltar que um crescimento mais expressivo foi registrado entre aqueles com renda de até 1 SM, cuja participação no total ampliou-se de 52% para 71%.

Ainda que não tenham sido analisados os perfis de renda dos beneficiários do Fies no período anterior a 2010, a evolução apresentada no gráfico 6 sugere que o aumento da proporção de estudantes com renda de até 1 SM estaria relacionado com as mudanças nas regras de concessão introduzidas a partir de 2015.

GRÁFICO 6

Brasil: distribuição dos beneficiários do Fies por faixas de renda (2010-2016)
(Em %)



Fonte: FNDE/MEC.

Elaboração dos autores.

Obs.: Renda familiar *per capita*.

4.3 IES privadas

Conforme foi apresentado anteriormente na tabela 1, a razão estabelecida entre o estoque de contratos ativos do Fies e o universo de matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas ampliou de 13% para 41% no período 2010-2014. Portanto, houve um crescimento substancial da taxa de cobertura do programa em relação ao universo de matriculados. Porém, quando se analisa a distribuição desses contratos, verifica-se que quatro grandes grupos educacionais inscritos na BM&FBovespa detinham proporções acima dessa média em 2014, conforme apresentado na tabela 2.

TABELA 2

Estudantes de cursos de graduação presenciais beneficiários do Fies matriculados nas empresas educacionais com ações na BM&FBovespa (2014)

Empresa	Total de estudantes com Fies (mil)	Total de estudantes (%)
Kroton	258,8	61,2
Estácio	122,7	42,3
Ser Educacional	48,0	47,5
Anima Educação	34,3	48,2
Total	463,8	-

Fonte: Corbucci, Kubota e Meira (2016).

Ressalte-se que o índice médio de 41% para o conjunto das IES privadas inclui essas quatro empresas, de modo que, ao excluí-las, a média das demais instituições

ficaria em torno de 38%, enquanto, entre as primeiras, atingiria 52%. Portanto, há evidências de que, ao menos naquele ano, tais empresas beneficiavam-se das receitas do Fies em proporção acima da média do restante das IES privadas.

5 SOBRE OS REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO DO FIES

Desde 2015, para ser elegível a empréstimos do Fies era necessário haver obtido no mínimo 450 pontos como nota média nas provas objetivas do Enem, bem como nota maior que zero na redação. A edição do Enem em 2014 contou com a participação de mais de 8,7 milhões de participantes, mas apenas 51,8% destes estariam aptos a pleitear um contrato de financiamento junto ao Fies, segundo o requisito de desempenho nas provas do Enem, como é mostrado na tabela 3.

TABELA 3

Brasil: participantes do Enem por faixa de renda familiar *per capita* (2014)

Faixa de renda	Total	Total (%)	Com nota mínima exigida	Total (%)
Até 1/4 SM	2.082.862	23,9	830.199	18,4
De 1/4 a 1/2 SM	3.283.778	37,6	1.586.649	35,1
De 1/2 a 1 SM	1.996.561	22,9	1.142.262	25,3
De 1 a 2 SMs	897.526	10,3	606.357	13,4
De 2 a 3 SMs	225.298	2,6	170.039	3,8
De 3 a 5 SMs	152.154	1,7	118.216	2,6
> 5 SMs	84.069	1,0	64.501	1,4
Total	8.722.248	-	4.518.223	-

Fonte: Enem/MEC.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) da Disoc/Ipea.

Obs.: Foram calculadas as faixas de renda *per capita* de maneira aproximada, uma vez que o questionário socioeconômico do Enem não contempla questão desta natureza. Assim sendo, foram utilizados os dados de duas questões: renda mensal da família (Q003) e número de pessoas na casa (Q004).

Com relação à primeira questão, foram arbitrados valores para o cálculo da renda familiar, na forma como segue: *i*) até 1 SM = R\$ 724,00; *ii*) mais de 1 até 20 SMs = média do intervalo; e *iii*) mais de 20 SMs = R\$ 14.480,01.

Para o cálculo da faixa de renda, os valores anteriores foram divididos pelo número de pessoas que moram na casa do participante.

Outro aspecto a ser analisado refere-se à distribuição dos participantes do Enem por faixas de renda. Neste caso, verifica-se que a maioria se concentrava nas duas primeiras (até 1/2 SM), perfazendo 61,5% do total. Além disso, 96% dos participantes que obtiveram nota mínima exigida pelo Fies enquadravam-se na faixa de renda elegível ao financiamento, conforme a tabela 3.

Considerando-se que a faixa de renda elegível ao Fies estende-se até 3 SMs *per capita*, constata-se que apenas 2,7% do universo de participantes e 4,0% daqueles

que haviam obtido a nota mínima exigida situavam-se acima desse patamar. Portanto, o critério de renda adotado não estaria discriminando positivamente os grupos menos favorecidos, uma vez que a quase totalidade dos participantes torna-se elegível segundo esse critério. Deve-se ainda ter em conta que a proporção de participantes com notas elegíveis no Enem cresce à medida que aumenta a renda. Desse modo, apenas 40% dos mais pobres haviam obtido desempenho satisfatório nesse exame, contra cerca de 77% entre os mais ricos.

Por fim, as desigualdades de desempenho entre os participantes do Enem com desempenho favorável são ampliadas quando se desagregam as faixas de renda por macrorregião, conforme é mostrado na tabela 4. Sob esse enfoque, observa-se que a proporção daqueles que se inseriam na primeira faixa de renda na região Centro-Oeste correspondia a apenas 45% da porcentagem de participantes da sexta faixa de renda na região Sudeste.

TABELA 4

Brasil e macrorregiões: proporção de participantes com desempenho satisfatório no Enem 2014, por faixa de renda familiar *per capita* (2014)

Faixa de renda	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 1/4 SM	39,9	36,8	40,0	43,3	40,7	35,8
De 1/4 a 1/2 SM	48,3	44,5	48,3	50,7	49,6	42,8
De 1/2 a 1 SM	57,2	53,1	58,1	58,4	58,1	51,1
De 1 a 2 SMs	67,6	63,6	69,4	68,5	67,0	62,9
De 2 a 3 SMs	75,5	70,0	75,7	77,0	74,0	73,4
De 3 a 5 SMs	77,7	71,9	76,8	79,4	76,8	75,9
> 5 SMs	76,7	69,0	75,2	79,2	76,3	72,7
Total	51,8	44,7	48,6	56,5	56,2	47,8

Fonte: Microdados do Enem/MEC.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

6 PROPOSTAS PARA O REDESENHO DO FIES

6.1 Reembolso contingente à renda

Chapman (2014) enumera como requisitos mínimos para que as implementações de regimes de ECR sejam bem-sucedidas: *i*) registros precisos dos passivos que estudantes acumulam com o passar do tempo; *ii*) um mecanismo de coleta avançado e eficiente, preferencialmente dotado de sistema de registro informatizado; e *iii*) maneiras eficientes de determinar com boa precisão a renda dos mutuários, ao menos enquanto estes permanecerem com débitos por pagar. Há, no Brasil, condições institucionais para atender aos três requisitos.

O Inep, por meio dos censos, levanta, anualmente, informações sobre as matrículas em cursos superiores no Brasil, conhecendo inclusive o Cadastro de Pessoa Física (CPF) das pessoas matriculadas. O FNDE gere atualmente o Fies e detém as informações necessárias sobre os contratos de financiamento, e a Receita Federal dispõe de sistemas eficientes de cobrança, permitindo viabilizá-la pelo sistema de tributação da renda, como já acontece em outros países, e/ou pelo sistema de contribuições previdenciárias – no Brasil, ambos os sistemas são geridos pela Receita. Os dados da PNAD 2014 mostram que 65,4% dos 17,3 milhões de graduados que naquele ano existiriam na população brasileira, estavam em empregos formais ou contribuía com a previdência, e a porcentagem sobe para 78% se considerados apenas os graduados que em 2014 compunham a população economicamente ativa. A Receita Federal tem capacidade de alcançar, portanto, uma quantidade elevada das pessoas com diploma de nível superior no Brasil.

Os graduados que não sejam alcançáveis pela Receita e não estejam registrados no Cadastro Único (CadÚnico) como elegíveis a programas sociais, deveriam pagar um valor anual mínimo do ECR, pois isso busca atingir não só os vazamentos do Imposto de Renda (IR) e da previdência como também quem sai do país. Nestes casos, esse valor mínimo deveria ser relativamente alto, uma vez que incentivaria os graduados a se formalizarem ou, se tiverem migrado, a declararem renda no exterior; o não pagamento, por sua vez, implicaria inscrição na dívida ativa da União e nos serviços de proteção ao crédito. Deve-se evitar, no entanto, pagamento mínimo de todas as pessoas financiadas, já que isso se contrapõe à principal vantagem de um ECR, que é servir como um seguro contra a inadimplência em momentos da vida em que a pessoa auferir rendimentos baixos ou nulos.

Uma reformulação do Fies, com a introdução de amortizações proporcionais à renda individual futura, poderia ser implementada em relativo curto espaço de tempo. A iniciativa não exigiria reformas constitucionais – ela protegeria os beneficiários da inadimplência e tornaria mais eficaz a cobrança da dívida.

Duas seriam as questões principais concernentes à cobrança das parcelas dos empréstimos pela Receita Federal: a primeira seria fazê-la incidir sobre o crescente contingente de pessoas físicas que declaram IR na condição de pessoas jurídicas;⁶ a segunda seria calcular a prestação devida, a partir de todo o rendimento auferido do trabalho e do capital, inclusive rendimentos atualmente isentos da cobrança do próprio IR e antes de incidirem as deduções previstas em lei.⁷ Portanto, o montante

6. Sobre as brechas na legislação tributária que viabilizam legalmente essa prática de elisão fiscal, ver: Afonso (2014) e Castro (2014).

7. As isenções tributárias e as deduções fiscais vigentes reduzem significativamente a alíquota efetiva do Imposto de Renda e o montante de renda tributável. Para mais informações, ver: Gobetti e Orair (2015); Afonso (2014); Castro (2014); e dados agregados do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) recentemente tornados públicos pela Receita Federal, disponíveis em: <<http://goo.gl/xePMxg>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

a ser pago anualmente do saldo devedor de um ECR deveria ter base de cálculo diferente da do IR, devendo considerar também rendimentos isentos e desconsiderar as deduções legais. Seu cálculo final deveria preceder o cálculo do imposto devido.

A reforma proposta poderia prever uma regra de transição, dando a opção a titulares de contratos vigentes de migrar ou não para o novo sistema. O prazo máximo de amortização poderia ser atrelado ao início da aposentadoria da pessoa, havendo limite máximo de idade entre os critérios de elegibilidade para o novo Fies. Os empréstimos poderiam ser concedidos diretamente por instituições públicas, com elegibilidade circunscrita a critérios de renda aliados a requisitos mínimos de desempenho estudantil no Enem e de conceito do curso no Sinaes, a fim de garantir foco nos melhores estudantes entre os que mais precisam. Eles poderiam envolver também instituições financeiras privadas e cooperativas de crédito, com o governo atuando na regulação da concessão do crédito, na cobrança do ECR pelo IR ou pelas contribuições previdenciárias e como garantidor do crédito – mas, neste caso, recomenda-se desenhar mecanismos que assegurem acesso a crédito dos estudantes de famílias de baixa renda, combinados com iniciativas de assistência estudantil (ver algumas ideias mais adiante). Igualmente, seria salutar o vínculo do número de vagas financiáveis ao crédito recuperado ao longo do tempo. Com isso, em algum momento no futuro, o crédito educativo concedido para estudos em cursos oferecidos por instituições privadas seria condicional à recuperação do crédito concedido no passado, contribuindo para tornar o Fies autossustentável, ao mesmo tempo que estimularia as instituições de ensino a serem mais parcimoniosas na sua concessão, a melhorarem seus cursos e a investirem em programas de orientação de carreira para seus egressos.

Sob as novas regras, os contratos seriam iniciados sem quaisquer subsídios implícitos nas taxas de juros, e o principal deles seria o perdão das parcelas remanescentes após aposentadoria, invalidez, doença grave ou morte. Fora isso, outros subsídios adicionais poderiam ser ponto de discussão, como a suspensão da incidência de juros durante o período de estudos ou a redução das taxas após longos períodos de amortização, a fim de diminuir os encargos sobre quem levaria muitos anos para saldar a dívida, mas não chegaria a se beneficiar do perdão. Também seria o caso de discutir se caberia algum mecanismo de subsídio cruzado, por meio de taxas sobre o valor emprestado ou com regras de prazo mínimo de cobrança – isto é, mesmo que se pague 100% do valor presente do curso, persistir a cobrança por mais um tempo. Algumas proposições específicas para a sua implementação são elaboradas abaixo.

- Tomar como piso de cobrança do ECR e a faixa inicial de cobrança do IR.
- Para cada alíquota de IR, a cobrança do ECR poderia ser de uma porcentagem da renda equivalente à metade da porcentagem da alíquota aplicável do imposto, com a mínimo entre 2% e 3%, se houver faixa de cobrança do ECR abaixo do piso do IR.

- Não teria carência, pois as parcelas só seriam incidentes havendo renda suficiente a ser cobrada.
- Na fase de amortização, incidiriam juros anuais de 9,725% sobre os empréstimos concedidos com recursos públicos, e linhas de crédito de instituições financeiras que viessem a ser garantidas pelo governo, e que poderiam ter algum outro limite. Esse patamar equivale a zerar o subsídio às taxas de juros sempre que a inflação atingir o centro da meta oficial do Banco Central (4,5%), considerando que a taxa real de juros de equilíbrio do Brasil seja em torno de 5% (assim entendem muitos analistas). Ela só poderia acompanhar a taxa Selic sempre que esta fosse igual ou menor que 9,725% ao ano, e este limite daria uma garantia aos beneficiários de que seu saldo devedor não explodiria em anos de crise. Atrelar a taxa à Selic⁸ e estipular um teto (mesmo quando a Selic for maior) significa dizer que o governo só subsidiaria a taxa de juros nos momentos em que não cumprisse a meta de inflação e/ou que uma conjuntura de instabilidade ensejasse taxas de juros reais mais altas do que o patamar que costuma ser percebido como de equilíbrio.
- Durante a fase de utilização, haveria correção do saldo devedor pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sem cobrança de juros sobre o montante financiado. O próprio governo pagaria os juros se o Fies fosse concedido por instituições financeiras.
- Exigir prazo mínimo de pagamento ou incidir taxas sobre o valor emprestado seriam elementos adicionais a serem discutidos, pois permitiriam que parte das perdas decorrentes de não pagamento por insuficiência de renda fosse arcada pelos graduados que viessem a auferir renda elevada e, portanto, pagassem rapidamente seu saldo devedor.

6.2 Mecanismos de distribuição dos contratos ofertados

No intuito de assegurar maior equidade no acesso aos recursos públicos, recomenda-se que a distribuição de contratos do Fies tenha em conta um teto por mantenedora. O principal argumento que justifica tal medida é a concentração dos benefícios em quatro empresas educacionais de capital aberto, ao menos em 2014, em proporção superior à das demais IES privadas, como apresentado anteriormente. Além de esse aporte adicional de recursos públicos beneficiar os maiores grupos, ele também poderia contribuir para acelerar o processo de concentração do mercado da educação superior no país.

8. Em um cenário de taxas de juros reais a 5% e inflação a 4,5%, a Selic ficaria em 9,725%, pois a conta a ser feita é: $(\text{taxa nominal}) = \{[1 + (\text{taxa real})] \times [1 + (\text{inflação})]\} - 1$.

Conforme mostram Corbucci, Kubota e Meira (2016), está em curso no país um processo de reconcentração da educação superior privada, liderado por grandes grupos empresariais com aportes de investimentos estrangeiros. Portanto, torna-se necessária a introdução de medidas regulatórias no campo econômico que favoreçam a redistribuição dos recursos públicos de forma mais equânime. Considerando-se que os grandes grupos empresariais são justamente os mais bem estruturados financeiramente, devido ao aporte de recursos oriundos de fundos de investimentos nacionais e estrangeiros, não se torna razoável que estes ainda sejam beneficiados em proporção acima daquela usufruída pelo restante do setor privado.

Outro aspecto a ser levado em conta diz respeito à distribuição geográfica dos contratos. Neste caso, não se trata do nível macrorregional, mas, sim, do nível municipal. Conforme foi mostrado por Corbucci (2014), as regiões Norte e Nordeste apresentavam elevada desigualdade na oferta de educação superior entre as capitais e os demais municípios. Nesse sentido, o Fies poderia fomentar a ampliação da oferta de vagas pelas IES privadas nestes municípios.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro eixo de análise deste estudo diz respeito à ampliação do acesso, da permanência e da conclusão da educação superior àquela parcela da população brasileira que, mesmo tendo habilidades e desejo para tal, não consegue fazê-lo por restrições de natureza econômica. Trata-se, pois, de um desafio a ser vencido por países como o Brasil, onde ainda é bastante reduzida a proporção de adultos com formação em nível superior. Diante disso, programas de crédito educativo são necessários para que estudantes tenham alternativa viável para financiar seus estudos.

Nesse sentido, o ECR concilia eficiência e equidade, na medida em que posterga o pagamento e contorna barreiras financeiras de acesso. Por ser vinculado à renda futura da pessoa, oferece a seus beneficiários um seguro contra variações pecuniárias ao longo da vida, e por ser coletado pelos mesmos mecanismos que tributam a renda ou recolhem contribuições previdenciárias, reduz os riscos para quem empresta. Se forem cobradas taxas de juros equivalentes ao custo de financiamento do próprio governo e previrem perdão após saída definitiva do mercado de trabalho, ele permite concentrar subsídios em quem apresenta baixa renda ao longo de toda a vida, além de viabilizar mais recursos para mais empréstimos. Mudanças introduzidas no Fies por meio da Lei nº 13.530/2017 sinalizam a transformação do programa em um ECR, todavia, devem ser feitas as ressalvas relacionadas a seguir.

- 1) O envolvimento da Receita Federal na coleta dos pagamentos seria recomendável, a fim de automatizar descontos em folha e também porque o recebimento estritamente pelo Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), como

previsto até o fechamento deste texto, limita a incidência das alíquotas do ECR a salários, sendo desejável que alcance outras rendas do trabalho e também rendas de capital, atingindo, portanto, também empregadores e profissionais liberais que exerçam suas atividades profissionais por meio de pessoas jurídicas.

- 2) A correção do saldo devedor do empréstimo apenas pela inflação implica altos subsídios que beneficiam a todos, mesmo a quem vier a auferir altos rendimentos. Como o ECR já protege a pessoa em períodos de renda baixa, o saldo devedor poderia – e deveria – ser corrigido pela Selic, o que faria com que os subsídios fossem restritos a quem não dispusesse de renda ao longo da vida para pagar integralmente seu empréstimo.
- 3) O novo Fies exige pagamento mínimo independentemente da renda da pessoa, o que vai de encontro à ideia de um ECR também como um seguro contra momentos de renda baixa ou nula. Recomenda-se, portanto, a retirada da exigência de pagamento mínimo.

A disponibilidade de crédito educativo (com ou sem ECR), no entanto, não dispensa programas de assistência estudantil bem desenhados, que sejam eficazes não só em garantir matrícula a estudantes realmente de baixa renda como também em propiciar-lhes ajuda de custo para que não se vejam obrigados a abandonar os estudos por questões de subsistência. Para essa finalidade, recomendam-se ECRs específicos ou programas de bolsa com requisitos de elegibilidade bem delineados e foco em discentes de baixa renda com desempenho satisfatório no Enem.

A despeito de se ter no Brasil elevada participação do setor privado na oferta de educação superior, compartilha-se do entendimento de que a questão central que está por encontrar novas respostas não se refere à tradicional dicotomia público-privado. Considera-se que essa questão já está superada por duas razões principais: a primeira, porque reconhece-se a incapacidade do poder público em oferecer educação superior a todos os seus demandantes, ao menos sob o arcabouço legal em que se dá a sua oferta na atualidade; a segunda, pelo fato inegável de o setor privado se encontrar devidamente consolidado no país, com extensa capilaridade e com diversos exemplos de bons resultados. Portanto, mais do que negá-lo, caberá avançar em termos da sua regulação – a rigor, muito há por ser feito.

O segundo eixo aqui analisado trata de como os recursos do Fies vêm sendo apropriados, tanto em termos territoriais e institucionais quanto pelos indivíduos. Em relação à primeira e terceira dimensões, constatou-se que houve avanços nos últimos anos, no que tange à redução das desigualdades. Porém, no que se refere às empresas educacionais, foi identificado que os grandes grupos educacionais estariam se beneficiando das receitas do Fies em proporção nunca inferior à média das IES privadas, sendo o maior deles com grande vantagem sobre os demais.

Uma das possíveis implicações negativas dessa conjunção de fatores em favor dos grandes grupos seria reforçar a tendência à concentração do capital na educação superior privada, tendo em vista que as instituições ou empresas que não dispõem de semelhantes oportunidades de capitalização e não se beneficiam do financiamento público indireto em proporção semelhante à obtida pela maior empresa listada na Bovespa, por exemplo, tenderão a ser incorporadas ou mesmo fechadas. Diante do exposto, considera-se que se torna necessária a criação de mecanismos de alocação dos recursos do Fies de modo a contra-arrestar ou, pelo menos, não reforçar essa tendência à concentração do capital na educação superior privada.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 1, n. 1, p. 28-60, 19 dez. 2014.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CHAPMAN, B. Income contingent loans: background. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.

CORBUCCI, P. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1550).

CORBUCCI, P.; KUBOTA, L.; MEIRA, A. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no Brasil? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 46, p. 39-45, ago. 2016.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda esquecida. Brasília: Tesouro Nacional, 2015.

JOHNSTONE, D. B. Worldwide trends in financing higher education: a conceptual framework. **Educación Superior y Sociedad**, v. 16, n. 1, p. 105-122, 2012.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 46, p. 13, ago. 2016a.

_____. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do Fies? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 46, p. 23, ago. 2016b.

SHEN, H.; ZIDERMAN, A. Student loans repayment and recovery: international comparisons. **Higher education**, v. 57, n. 3, p. 315-333, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORBUCCI, P. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros à educação superior. *In*: SILVA, E. R. A. da; BOTELHO, R. U. (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 153-176.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2220).

ZIDERMAN, A. Student loan schemes in practice: a global perspective. *In*: HELLER, D. E.; CALLENDER, C. (Ed.). **Student financing of higher education**: a comparative perspective. Oxon, United Kingdom: Routledge, 2013. p. 32-60.

PARTE 2

O RADAR ESPECIAL SOBRE O FIES

Em agosto de 2016, o Ipea lança a edição nº 46 de seu boletim Radar, inteiramente sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa federal de crédito educacional que desde 1999 financia o pagamento de mensalidades para estudantes matriculados em cursos pagos e que atendam a determinados critérios. Foram seis textos, de autoria de pesquisadores da casa e de convidados externos. A recomendação de transformar o programa em um ECR está lá, explícita em dois textos e permeando outros.



EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL: DA REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 À DÉCADA DE 2010^{1,2}

Paulo Roberto Corbucci³
Luis Claudio Kubota⁴
Ana Paula Barbosa Meira⁵

1 INTRODUÇÃO

A educação superior privada no Brasil passou por profundas mudanças, principalmente a partir de 2007. Entretanto, para entender o cenário atual, é interessante contextualizar esse processo a partir do final da década de 1960. Este capítulo busca apresentar um breve relato da evolução histórica da educação superior privada no Brasil, desde o final da década de 1960 até os dias atuais.

Entre os temas abordados estão a reforma universitária de 1968, a explosão das matrículas na década de 1970, o refluxo do setor nos anos 1980 e a retomada, a partir da segunda metade dos anos de 1990. Entende-se que essa década e a seguinte centralizaram a maior parte das ações de Estado, que oportunizaram a atual fase da educação superior privada com fins lucrativos, a saber: implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e as Leis nºs 5.622/2005, 5.786/2006 e 5.773/2006, que discorrem sobre a regularização e a organização da educação a distância; disciplina os centros universitários; e dispõe sobre a regulação, supervisão e avaliação das instituições.

Nas décadas de 2000 e 2010, é destacada a evolução do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), que tiveram papel fundamental na expansão do ensino superior privado no período. Tendo-se em conta essa trajetória histórica, pode-se entender o processo de fusões e aquisições nos últimos dez anos, bem como aventar possíveis implicações.

1. Originalmente publicado em Radar nº 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HQyhyp>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo. Originalmente publicado em Radar n. 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HQyhyp>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Extraído do Texto para discussão nº 2256 do Ipea: *Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino* (novembro de 2016). Disponível em: <<https://bit.ly/2W9yotj>>..

3. Técnico de planejamento e pesquisa aposentado do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

5. Pedagoga da Prefeitura Municipal de Goiânia.

2 FLUXOS E REFLUXOS AO LONGO DAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS

A reforma universitária de 1968 tem sido apontada por diversos autores como o marco inicial do predomínio do setor privado sobre a educação superior no Brasil, no que tange aos cursos de graduação. Conforme afirma Carvalho (2013), o setor privado era composto majoritariamente de instituições de ensino superior (IES) confessionais e comunitárias “e, como não se previa juridicamente a existência de empresas educacionais, todas foram denominadas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais” (p. 761).

Por sua vez, a reforma universitária atribuiu à universidade o papel tríplice integrado de desenvolver ensino, pesquisa e extensão. Para Schwartzman e Schwartzman (2002), a educação superior brasileira, até então, pouco se dedicava à pesquisa e, via de regra, estruturava-se em torno de escolas profissionais isoladas, independentes, muito parecidas em seu formato à sua correspondente paga.

A intenção dos formuladores da reforma universitária era a de que a educação privada exercesse função complementar à pública. Todavia, o que se viu foi o inverso, ao menos no que se refere à sua participação no total de matrículas, tal como mostra a tabela 1.

TABELA 1

Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo a natureza institucional – Brasil

Ano	Pública		Privada		Total
	Matrículas	Total (%)	Matrículas	Total (%)	
1960	59.624	58,6	47.067	41,4	101.691
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2010	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2	5.449.120

Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Conforme se observa na tabela 1, a participação do setor privado no total de matrículas passa a ser majoritária em 1970 e, ao longo das quatro décadas subsequentes, ampliou-se para três quartos do total. Tal crescimento foi favorecido por alguns fatores, tais como a expansão dos níveis de ensino anteriores, o acelerado crescimento econômico e do mercado de trabalho e, sobretudo, pelas diversas

normas editadas pelos governos militares, a exemplo das resoluções do Conselho Federal de Educação (CFE).⁶

A reforma universitária de 1968 viabilizou, portanto, a criação de dois sistemas de ensino distintos: o primeiro, de caráter público, meritocrático, seletivo, de feição estritamente acadêmica, pois, vinculado à pesquisa e à pós-graduação. O segundo, uma educação desvinculada da pesquisa, de menor duração e distinção, ministrada em instituições privadas e isoladas, em boa parte, financiadas com verba pública por via de isenções fiscais e auxílios diversos (Sampaio, 2011).

Autores como Durham (1998) e Souza (2003) atribuem à reforma universitária de 1968 as bases para a criação de tipo de ensino ancorado por diretrizes empresariais e de mercado, alterando a feição da educação superior brasileira, antes formada por instituições públicas e privadas de caráter confessional, contando, a partir de então, com um terceiro agente, o ensino privado com fins lucrativos. Nesse sentido, pode-se afirmar ter sido a reforma de 1968 paradoxal, pois, por um lado induziu a modernização das universidades públicas e, por outro lado, possibilitou a ampliação de uma rede de qualidade aquém da conferida pelo poder público e, sobretudo, com fins lucrativos.

Ao longo dos anos de 1980, houve um processo de reconcentração de parcela das IES isoladas sob o formato de federação de escolas (faculdades integradas e centros universitários), visando ao fortalecimento das próprias instituições. Por sua vez, o poder público, por intermédio do CFE, tratou de conter essa expansão. De acordo com Gomes (2010), diversos atos normativos foram baixados com vistas à suspensão de criação e sustação de cursos superiores. Tais atos tinham como argumento o questionamento da qualidade do ensino ofertado, o que contribuiu para que o número de IES privadas ficasse estagnado entre 1980 e 1989.

A despeito da pressão de setores da sociedade civil organizada em prol da estatização do ensino em todos os níveis, bem como por maiores verbas e recursos governamentais ao setor como um todo, a Constituição Federal de 1988 manteve o ensino livre à iniciativa privada e adicionou nova prerrogativa: as instituições confessionais e filantrópicas passaram a contar com recursos financeiros públicos. Observa-se, a partir de então, a convivência de três sistemas de ensino paralelos: público; privado sem fins lucrativos (instituições confessionais e filantrópicas); e privado *stricto sensu*.

A década de 1980 foi marcada por retração da atividade econômica, que resultou na redução da capacidade de investimentos do Estado em todas as áreas

6. Como exemplo, cita-se a Lei nº 5.540/1968, que fomentou espaço maior para os cursos superiores de curta duração. Em seu artigo 23, § 1º, essa legislação estabelece que "serão organizados cursos profissionais de curta duração destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior", com vistas à formação rápida e técnica ao mercado de trabalho.

e, em particular, na educação superior. Com isso, interrompeu-se o processo de expansão da rede federal de educação superior e, conseqüentemente, as matrículas nas instituições federais de ensino superior (Ifes) mantiveram-se estagnadas no patamar de 315 mil. Semelhante tendência foi identificada no setor privado, uma vez que, em toda a década de 1980, o crescimento das matrículas foi de apenas 5,6%, mas em 1985 o total de matrículas atingia seu menor patamar no período e correspondia a um montante 8,4% menor que o de 1980.

Os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990, eram referendados pelas orientações emanadas dos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado.

Para que tal expansão fosse viabilizada, tornou-se necessária certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos até então vigentes. Desse modo, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do então recém-criado Conselho Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação (MEC) instou as Ifes a aumentar a oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, uma vez que os concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos haviam sido suspensos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infraestrutura e capital, no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava tal disposição do governo federal.⁷

O *boom* expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando então houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. O crescimento anual das matrículas nesse período oscilou entre 11,4% e 17,5%. De modo semelhante, o número de instituições privadas ampliou-se de 764 IES, em 1998, para 1.789 IES, em 2004. Portanto, ocorreu um aumento de 160%, ou seja, maior que o crescimento relativo às matrículas.

Desse modo, ampliou-se significativamente a participação da esfera privada no conjunto das matrículas nos cursos de graduação, invertendo a tendência identificada ao longo do período 1990-1994, cuja participação havia sofrido retração contínua (de 62,4% para 58,4%), de forma que, em 2004, o setor privado já respondia por 72% do total de matrículas.

7. Conforme mostra estudo realizado por Corbucci (2000), os dispêndios de capital destinados às Ifes nesse período tiveram redução nominal da ordem de 82%.

A demanda por educação superior, medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares, cresceu 161,6% entre 1990 e 2004. No mesmo período, a oferta de vagas ampliou-se em 360%. Com a expansão da oferta, reduziu-se a proporção de candidatos por vaga, de 3,8 para 2,2. No entanto, distintas tendências podem ser observadas nos setores público e privado. Se, para o primeiro, houve aumento significativo dessa relação no período (de 5,7 para 7,9), no ensino privado, além de essa proporção ter sido historicamente menor, também se verificou redução no mesmo período (de 2,9 para 1,3).

Do mesmo modo, foram observadas tendências opostas no que se refere à taxa de ocupação das vagas ofertadas pelas redes pública e privada. Se entre as primeiras houve ampliação de 81,4% para 93,1%, no período 1990-2004, no conjunto das instituições privadas houve redução de 80,8% para 50,4%.

No intuito de viabilizar a sustentabilidade da expansão da educação superior pela via privada, foi instituído, em 1999, o Fies. Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo,⁸ o Fies foi desenhado para se tornar autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o seu antecessor.

Ao final de 2004, o Fies contabilizava 312 mil contratos ativos, montante esse que correspondia a cerca de 10% do universo de matriculados em cursos de graduação presencial no setor privado, naquele ano. Em grande medida, essa proporção de estudantes contemplados mantinha-se aquém da demanda efetiva, em parte pela existência de pré-requisitos, tais como a exigência de fiadores.

Diante de uma demanda não contemplada pelo Fies, sobretudo pela incapacidade de oferecer as garantias exigidas para se obter o financiamento, e da crescente proporção de vagas não preenchidas ao longo do período 1999-2004, foi instituído nesse último ano o Prouni.

A partir de 2004, as taxas de crescimento anual das matrículas passam a oscilar abaixo do patamar de 10%, sendo que, nos últimos quatro anos, para os quais há dados disponíveis (2011 a 2014), o crescimento médio foi de apenas 4%. Cabe ressaltar que esse incremento menor foi registrado a despeito do aumento absoluto dos contratos de financiamento do Fies e das bolsas concedidas pelo Prouni, conforme será apresentado na seção 3.

8. O Programa de Crédito Educativo passou a conceder empréstimos a partir da Resolução nº 356, de 12 de janeiro de 1976, do Banco Central do Brasil. Porém, sua institucionalização por meio de lei ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

3 EVOLUÇÃO DAS NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO: FIES E PROUNI

Nos últimos anos, tem crescido de forma expressiva o número de estudantes beneficiados com bolsas do Prouni e, sobretudo, contratos de financiamento do Fies. Esse crescimento tem sido bastante superior ao das matrículas e dos ingressantes nas IES privadas. Nesse caso, quando se compara a evolução do número de estudantes que ingressam a cada ano com o montante de bolsas do Prouni e contratos do Fies concedidos no mesmo período, verifica-se que cresce a razão entre ambos, conforme pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2

Bolsas do Prouni e contratos do Fies concedidos e número de ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prouni	95.580	109.018	105.574	124.622	161.369	152.734	170.765	176.757	177.324	223.579
Fies	77.212	58.741	49.049	32.384	32.654	71.611	153.570	368.841	557.192	732.243
Total	172.792	167.759	154.623	157.006	194.023	224.345	324.335	545.598	734.516	955.822
Ingressantes	1.108.600	1.151.102	1.183.464	1.198.506	1.157.057	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350
Prouni_Fies/ Ingressantes	15,6	14,6	13,1	13,1	16,8	19,0	25,7	36,2	49,1	57,6

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O somatório dos contratos do Fies e das bolsas do Prouni é maior que o número de estudantes efetivamente matriculados, uma vez que bolsistas parciais do Prouni podem contrair financiamento também junto ao Fies.

2. O número de ingressantes não corresponde ao total de estudantes, uma vez que um estudante pode ter ingressado em mais de um curso ou instituição de ensino.

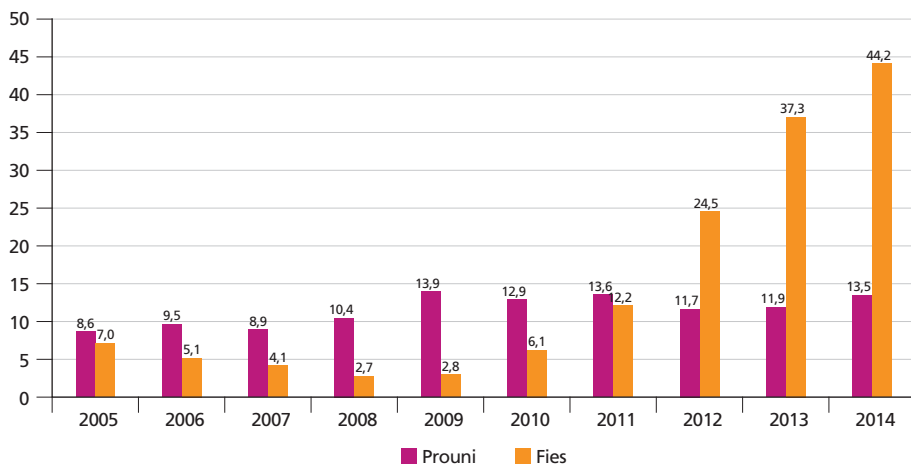
A tabela 2 também mostra que o número de contratos firmados junto ao Fies decresceu, no período 2005-2008, e sofreu um forte impulso a partir de 2010. Pode-se afirmar que tal inflexão foi devida às mudanças nas regras de concessão de financiamento, introduzidas naquele ano.⁹ Com isso, o número de contratos formalizados anualmente foi ampliado em cerca de 850%, entre 2005 e 2014. Por sua vez, o crescimento do contingente de ingressantes foi de apenas 50% no mesmo período.

Conforme se observa no gráfico 1, as proporções de cada programa assumem tendências distintas ao longo do período sob análise, sendo que a partir de 2012 o Fies torna-se preponderante enquanto proporção do número de ingressantes.

9. As principais mudanças foram a redução dos juros para 3,4% ao ano (a.a.), a ampliação dos prazos de carência e de pagamento e a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), pelo qual fica dispensada a exigência de fiador para estudantes de menor renda.

GRÁFICO 1

Bolsas do Prouni e contratos do Fies novos como proporção dos ingressos em cursos de graduação presenciais no setor privado – Brasil (2005-2014)
(Em %)



Fonte: MEC.
Elaboração dos autores.

Há pelo menos duas explicações possíveis para as distintas tendências identificadas. No caso do Prouni, a relativa estabilidade da participação ao longo do período estaria relacionada com o fato de a legislação estabelecer um percentual mínimo de bolsas, patamar este que dificilmente a instituição de ensino amplie por iniciativa própria.¹⁰ Por sua vez, o crescimento excepcional do Fies seria decorrente das mudanças nas condições de financiamento mencionadas anteriormente.

Em que pese o fato de o setor privado responder por mais de 70% das matrículas em cursos de graduação presenciais, deve-se reconhecer que tal liderança tem sido impulsionada pela expansão desses programas de financiamento público, especialmente do Fies, ocorrida nos últimos anos. Nesse sentido, os dados para o ano de 2015 serão cruciais para respaldar tal entendimento, uma vez que houve redução significativa na oferta de novos contratos pelo Fies.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da educação superior privada no Brasil teve forte impulso com a chamada reforma universitária de 1968, que flexibilizou o padrão tradicional de educação superior, assentado no tripé ensino-pesquisa-extensão. A partir de então, aquilo que havia sido estabelecido como variante desse tripé – a instituição voltada

10. As menores proporções observadas no período 2005-2008 correspondem à fase de implantação do programa, em que a adesão das IES foi progressiva.

exclusivamente ao ensino – consolida-se como regra geral no processo de expansão do setor privado.

Porém, esse processo de expansão sofreu inflexão e estagnação ao longo dos anos 1980 até o início da década seguinte. A retomada do crescimento do setor privado deu-se apenas na segunda metade dos anos 1990, ao mesmo tempo em que a rede federal de educação superior sofria cortes orçamentários que limitavam sua expansão.

Essa “opção” de expansão da educação superior pela via privada implicou a necessidade de criação de um programa de financiamento ao estudante, tal como ocorreu em 1999 com a instituição do Fies. No entanto, o nível de cobertura desse programa de financiamento público manteve-se limitado até 2010, quando então foram introduzidas mudanças em suas regras, de modo a torná-lo mais atrativo.

Com a criação do Prouni em 2004, instituiu-se um mecanismo de acesso de estudantes de baixa renda à educação superior, tendo em vista que esse segmento não se enquadrava no perfil dos beneficiários do Fies e, por sua vez, estava em curso a ampliação do número e da proporção de vagas ociosas nas IES privadas.

Em que pesem os efeitos positivos de ambos os programas em termos de ampliação e democratização do acesso à educação superior, o que se observa nos últimos anos é que o crescimento das matrículas no setor privado não tem sido equivalente, por exemplo, ao dos gastos realizados por intermédio do Fies. Acredita-se que proporção significativa dos estudantes que já estavam matriculados tornou-se beneficiária do programa, especialmente a partir das mudanças nas condições de financiamento, introduzidas em 2010. Nesse sentido, os impactos da ampliação do Fies estariam mais associados à manutenção da frequência de estudantes e à conclusão dos cursos do que propriamente à ampliação do acesso a um contingente maior de pessoas.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, C. H. de A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

CORBUCCI, P. R. **As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade**. Brasília: Ipea, ago. 2000. (Texto para Discussão, n. 752).

DURHAM, E. R. **Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta**. São Paulo: Universidade de São Paulo; Nupes, 1998. 66p. (Documento de Trabalho Nupes, n. 1/98).

GOMES, M. F. Evolução histórica do ensino superior brasileiro. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jG44ac>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior Unicamp*, n. 4, out. 2011.

SCHWARTZMAN, J.; SCHWARTZMAN, S. **O ensino superior privado como setor econômico**. Rio de Janeiro, 2002.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal**: uma análise de sua recente expansão (1995-2001). 2003. 279f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

QUAL O CUSTO IMPLÍCITO DO FIES PARA O CONTRIBUINTE BRASILEIRO?^{1,2}

Paulo Meyer Nascimento³
Gustavo Frederico Longo⁴

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é o programa federal de crédito educativo atualmente existente no Brasil. Financia estudos superiores em cursos de graduação não gratuitos, observados os requisitos estabelecidos nas normas que regem o programa e a disponibilidade de recursos orçamentários.⁵ Tal como sói acontecer com programas governamentais análogos existentes em outros países, incidem sobre os contratos do Fies taxas de juros inferiores às que o próprio governo paga quando emite títulos para se financiar no mercado. Assim sendo, o custo do financiamento é dividido entre o contribuinte brasileiro e quem tem seu curso financiado pelo programa.

O objetivo deste texto é estimar a participação do contribuinte nos contratos de financiamento do Fies. Colocando de maneira mais intuitiva, busca-se mostrar quantos reais tendem a ser desembolsados pelo contribuinte brasileiro para cada cem reais empregados pelo governo federal em empréstimos no âmbito do Fies. Afinal, como os juros incidentes nesses contratos de financiamento são inferiores

1. Originalmente publicado em Radar n. 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HMzAiq>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Os autores agradecem aos participantes pelos comentários feitos em um seminário de discussão de versões prévias dos textos publicados no boletim *Radar* n. 46, ocorrido no Ipea em 3 de agosto de 2016. Agradecem também ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelas informações dadas e dúvidas esclarecidas durante a elaboração deste texto. Ressalte-se, porém, que as opiniões externadas neste trabalho não refletem necessariamente posicionamentos das instituições a que estão vinculados seus autores, nem tampouco a visão das pessoas nem das instituições que contribuíram com o trabalho por meio de comentários, sugestões, críticas e informações adicionais.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

4. Analista de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

5. A legislação do Fies prevê atualmente, mediante disponibilidade orçamentária, o financiamento de cursos de mestrado e de doutorado (desde 2007) e de cursos da educação profissional e tecnológica (desde 2011). Essas novas possibilidades de financiamento, inclusive, ensejaram a mudança do significado da sigla, que deixou de remeter a *Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior* para aludir a *Fundo de Financiamento Estudantil*. Ressalte-se, porém, que até 2016 foram firmados contratos de financiamento unicamente com estudantes matriculados em cursos de graduação.

à taxa básica de juros definida pelo Comitê de Política Econômica (Copom),⁶ ao quitar seu saldo devedor, o mutuário do Fies reembolsa uma quantia maior do que havia tomado emprestado, porém inferior ao valor que teria ocorrido se tivesse sido financiado no mercado.

A diferença, em valores presentes, entre a quantia que o governo deverá receber do beneficiário do Fies no futuro e a quantia que terá de desembolsar para honrar os títulos públicos emitidos como forma de pagamento pelo curso é uma aproximação da participação do contribuinte nos custos da formação superior dessa pessoa. Ao resultado dessa conta chamaremos neste texto de subsídio implícito do Fies.

Vale ressaltar que o cálculo feito adiante não inclui os custos que recaem sobre o governo com a gestão e o monitoramento do Fies, tampouco o custo da inadimplência. Assim sendo, o cálculo do subsídio implícito atém-se, a rigor, ao subsídio decorrente do próprio desenho do programa. Trata-se, pois, de uma aproximação subdimensionada da efetiva participação do contribuinte no custeio da formação superior de quem recorre ao Fies. É uma forma, contudo, de ilustrar o peso que os parâmetros do programa impõem ao contribuinte desde o momento da concessão do empréstimo, independentemente da dimensão que assumam outros fatores também onerantes aos cofres públicos em políticas dessa natureza, como a gestão dos contratos, os mecanismos de cobrança das parcelas e a inadimplência que venha a ocorrer.

Para cumprir seu objetivo, este texto está estruturado em quatro seções, a primeira das quais é esta introdução. A segunda seção apresenta o método de cálculo do subsídio implícito e os resultados encontrados. A terceira seção discute os resultados. A quarta e última seção pondera possíveis desdobramentos de política e traça as considerações finais.

2 OS SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS NO DESENHO DO FIES

Dezenas de países dispõem, nos dias de hoje, de programas governamentais de crédito educativo. Tais programas diferenciam-se substancialmente entre si, tanto em termo dos objetivos que precipuamente propõem alcançar,⁷ quanto em termos de estrutura organizacional, fontes de financiamento do próprio fundo, cobertura, critérios para a formalização dos contratos e métodos de coleta das parcelas devidas. Em quase todos, porém, observa-se uma diferença nada desprezível entre o total desembolsado pelo governo com os empréstimos e a quantia reembolsada posteriormente pelos beneficiários do programa.

6. Em muitos momentos, as taxas de juros incidentes no Fies eram mais baixas até mesmo do que a inflação registrada no mesmo período.

7. Ziderman (2013) identifica três grandes categorias de objetivos em programas governamentais de crédito educativo, de acordo com a predominância de aspectos de: inclusão social; repartição de custos; ou de financiamento do custo de vida para reduzir a dependência de atividades remuneradas durante o período de estudos.

Essa questão é bastante desenvolvida em Shen e Ziderman (2009). Esses autores apontam duas rotas principais por meio das quais o dinheiro público esvai-se em programas de crédito educativo. A primeira remete a subsídios implícitos no próprio desenho do programa. A segunda rota diz respeito à inadimplência (atraso e falta de pagamento) e aos custos de administrar um programa desse tipo. A tabela 1 detalha os fatores que drenam os recursos públicos por cada uma dessas duas rotas.

TABELA 1

Fatores que reduzem a total recuperação dos montantes emprestados por meio de programas de crédito educativo

<i>Rota 1: Fatores inerentes ao próprio desenho do programa</i>	<i>Rota 2: Fatores administrativos</i>
Taxa de juros subsidiadas	Parcelas temporariamente em atraso
Períodos de utilização e de carência isentos de taxas de juros	Não pagamento (evasão)
Reembolsos definidos em termos nominais (há casos em que nem correção monetária incide por completo)	Custos administrativos
Longos períodos de amortização	

Fonte: Adaptado de Shen e Ziderman (2009).
Elaboração dos autores.

Como se pode observar na tabela 1, os fatores inerentes ao desenho do programa correspondem, em linhas gerais, às diferenças comumente verificadas entre linhas de crédito providas pelo governo e linhas de crédito disponíveis no mercado no que tange a prazo de amortização, incidência de taxa de juros e período de carência.

Em programas de crédito educativo, em geral, as taxas de juros cobradas são abaixo das utilizadas pelo mercado, ou até mesmo da inflação realizada no período. Também são comuns períodos de carência durante e após a utilização do financiamento e prazos de amortização mais longos que os praticados pelo mercado. Devido a esses fatores, o valor presente do que qualquer estudante financiado reembolsa ao fundo é menor do que o valor do financiamento concedido, mesmo que não atrase nenhuma parcela.

Como já antecipado na introdução, este texto centra-se nos fatores inerentes ao desenho do programa. Devido à ausência de dados de inadimplência e dos custos da gestão do Fies, os fatores administrativos não serão tratados. Assim sendo, tampouco será objeto de investigação neste trabalho a taxa de recuperação dos financiamentos concedidos – pois esta depende tanto dos fatores inerentes ao desenho do programa quanto dos fatores administrativos. Conhecimento sobre os parâmetros estipulados nos contratos do Fies permite, contudo, estimar a taxa de reembolso do financiamento, que é dada por:

$$\text{Taxa de reembolso do financiamento} = \frac{\text{Valor presente pagamentos}}{\text{Valor presente desembolsos}}. \quad (1)$$

Os parâmetros estipulados nos contratos do Fies não são acordados em separado com cada signatário. São, isto sim, definidos pelas próprias regras vigentes do programa. Representam, pois, justamente os tais fatores inerentes ao desenho. O principal desses parâmetros é a taxa de juros. Quanto mais ela se distancia das taxas pagas pelos títulos públicos, maior será a diferença entre o valor presente dos pagamentos feitos pelo ex-estudante e o valor presente dos desembolsos feitos pelo governo quando lhe concedeu o empréstimo para quitar as mensalidades de seu curso. Denomina-se essa diferença, como também já antecipado na introdução, de subsídio implícito do Fies. Matematicamente:

$$\text{Subsídio implícito do Fies (em \%)} = (1 - \text{taxa de reembolso do financiamento}) \times 100. \quad (2)$$

O resultado dessa conta informará, portanto, a parcela do empréstimo que nunca será efetivamente paga pelo beneficiário do Fies – ou quantos reais, aproximadamente, terão sido arcados pelo contribuinte para cada cem reais do valor presente do saldo devedor sobre o qual incidiram taxas de juros subsidiadas por toda a duração do financiamento.

Como já mencionado e nunca é demais reforçar, o cálculo do subsídio implícito não inclui os custos decorrentes de fatores administrativos (enumerados na rota 2 da tabela 1). Ademais, vale ressaltar que o subsídio implícito pode ser diferente em casos particulares. Alguns beneficiários do Fies que se formem em medicina ou em alguma das licenciaturas, por exemplo, recebem abatimentos em seu saldo devedor, respectivamente enquanto integram equipes de saúde da família em locais de difícil provimento ou ocupam funções docentes em redes públicas de educação básica. Egressos da medicina podem ainda estender seu período de carência para toda a duração de programas de residência médica de que venham a participar.

De todo modo, o exercício feito neste trabalho constitui-se em uma boa aproximação do percentual médio de participação do contribuinte nos contratos de financiamento do Fies, quando considerados apenas os fatores inerentes ao próprio desenho do programa.

Duas estimativas foram feitas. A primeira considerou os parâmetros válidos para contratos formalizados entre 2010 e o primeiro semestre de 2015. Denominamos esta estimativa de cenário Fies-10. A segunda considerou os parâmetros válidos para contratos formalizados a partir do segundo semestre de 2015. Denominamo-la de cenário Fies-15. A diferença entre um e outro desenho é grande, pois o principal parâmetro a afetar a taxa de reembolso do financiamento, que é a taxa de juros cobrada, quase dobrou: saiu de 3,4% ao ano (a.a.) para 6,5% a.a.⁸

8. Mesmo assim, segue bem abaixo da taxa básica de juros Selic, do Banco Central do Brasil – e até mesmo do que a taxa de inflação.

Adicionalmente, o valor dos pagamentos trimestrais de juros aumentou de R\$ 50 para R\$ 250 e o prazo de amortização foi reduzido em doze meses – embora isso afete apenas marginalmente a taxa de reembolso do financiamento.

Os valores das mensalidades, evidentemente, variam bastante de curso para curso e de instituição para instituição. Neste trabalho foi usado como preço da mensalidade o valor de R\$ 955,00, valor informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como sendo a média das mensalidades pagas pelo Fies no ano de 2014. O cálculo do subsídio implícito, no entanto, não é influenciado pelo valor atribuído à mensalidade. Somente a taxa real de juros (taxa nominal menos inflação) e os prazos de amortização e de carência afetam a taxa de reembolso do financiamento e, conseqüentemente, o cálculo do subsídio implícito.

A tabela 2 informa os parâmetros aplicados à estimativa de cada um dos dois cenários considerados.

TABELA 2
Sumário dos parâmetros

Parâmetros	Cenário Fies-10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015		Cenário Fies-15: contratos formalizados entre o 2º semestre de 2015 e o 2º semestre de 2016	
	Valor		Valor	
Mensalidade ¹	R\$ 955		R\$ 955	
Prazo de utilização	48 meses		48 meses	
Prazo de carência	18 meses		18 meses	
Prazo de amortização	156 meses		144 meses	
Quantia máxima de pagamentos trimestrais de juros	R\$ 50		R\$ 250	
Inflação anual ²	6,1%		6,1%	
Taxa de juros anual Fies	3,4%		6,5%	
Taxa básica de juros (Selic) anual ³	10,96%		10,96%	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valor informado pelo FNDE como sendo o valor médio das mensalidades pagas pelo Fies no ano de 2014.

² Média do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de janeiro de 2010 a dezembro de 2014.

³ Média da taxa Selic de janeiro de 2010 a dezembro de 2014.

Afora as mudanças nas taxas de juros, no valor máximo de pagamento dos juros trimestrais e no prazo de amortização, os parâmetros do Fies permaneceram os mesmos nos dois desenhos. A taxa básica de juros considerada foi a média da Selic observada entre janeiro de 2010 e dezembro de 2014. Não foram computadas as alterações observadas na Selic desde então por compreender um período de instabilidade econômica e subsequente elevação das taxas básicas de juros. Em estimativas como as deste trabalho, em que o prazo de amortização e mesmo parte dos períodos de utilização e de carência projetam-se para o futuro, uma média da

taxa básica calculada sem picos muito elevados nem vales muito profundos ajuda a aproximá-la de uma possível taxa de longo prazo. De maneira análoga, a inflação considerada também foi uma média da observada entre janeiro de 2010 e dezembro de 2014, tendo sido utilizado o IPCA.

Não há amortização do financiamento durante o período de estudos e nem durante o período de carência. Nesses períodos, há somente o pagamento de juros a cada três meses, limitado ao valor máximo de R\$ 50,00 (no cenário Fies-10) ou de R\$ 250,00 (no cenário Fies-15). A diferença entre os juros capitalizados mensalmente e o pagamento trimestral é incorporado ao saldo devedor. Ao final do período de carência, o saldo devedor é amortizado em parcelas constantes, durante o prazo de amortização aplicado a cada um dos dois cenários.

Seguiram-se, então, os cálculos do valor presente de cada pagamento previsto no desenho do Fies, considerando duas fases: *i*) a atualização do saldo devedor durante os períodos de utilização e de carência (fase 1); e *ii*) a atualização das parcelas durante o período de amortização (fase 2). O quadro 1 mostra como as contas foram feitas.

QUADRO 1

Cálculo do valor presente de cada pagamento previsto no contrato de financiamento

<p>Pagamentos fase 1 – período de utilização e carência De $t = 1$ a $t = 66$ Se t for 3 ou múltiplo de 3, até o limite de R\$ 50,00 (no cenário Fies-10) ou de R\$ 250,00 (no cenário Fies-15) $Pag. fase1_t = (Desembolso_{t-1} + (Desembolso_{t-2} + Saldo devedor_{t-2} \times tx \text{ fies}) \times tx \text{ fies}) \times tx \text{ fies}$ Se t for diferente de 3 ou não for múltiplo de 3 $Pagamento fase1_t = 0$</p>
<p>Pagamentos fase 2 – período de amortização De $t = 67$ a $t = 210$ (cenário Fies-10, quando $n = 144$) ou de $t = 67$ a $t = 222$ (cenário Fies-15, quando $n = 156$) $Pag. fase2_t = (Desembolso \text{ mensal} \times \sum_{t=1}^{48} tx \text{ fies}^{t-1} - \sum_{t=1}^{66} Pagamento \text{ fase1}_t) \times \left(\frac{tx \text{ fies}}{1 - (1 + tx \text{ fies})^{-n}} \right)$</p>
<p>Valor presente dos pagamentos (VP) No cenário Fies-10, $T = 210$; no cenário Fies-15, $T = 222$ $VP = \sum_{t=1}^{66} \frac{Pagamentos \text{ fase1}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}} + \sum_{t=67}^T \frac{Pagamentos \text{ fase2}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}}$</p>

Elaboração dos autores.

Na primeira fase, considerando um curso de 48 meses (4 anos), do início do curso, $t = 1$, até o final do período de carência, $t = 66$, foram calculados apenas os pagamentos de juros a cada três meses, limitado ao valor de R\$ 50,00 (no cenário Fies-10) ou R\$ 250,00 (no cenário Fies-15). Na segunda fase, que compreende o final do período de carência, $t = 67$, até o limite do prazo para amortização, $t = 210$ (no cenário Fies-10) ou $t = 222$ (no cenário Fies-15), os pagamentos são constantes e foram dimensionados para amortizar o saldo remanescente até o final do período de amortização.

Ao longo dos quatro anos do período de utilização do financiamento, os desembolsos foram atualizados anualmente pelo índice de inflação considerado, o que implicou, também, a atualização do saldo devedor até o início do período de carência. O somatório dos pagamentos foi trazido para valor presente utilizando-se a taxa informada na tabela 2. Assim como foi feito com os pagamentos, o valor presente do somatório dos desembolsos (que é o mesmo nos dois cenários, pois não depende de outros parâmetros do Fies além do prazo de utilização) foi calculado valendo-se da mesma taxa Selic aplicada aos pagamentos. Em seguida foram estimados, para cada cenário, a taxa de reembolso do financiamento e o subsídio implícito. O quadro 2 mostra as contas que foram feitas.

QUADRO 2

Cálculo do valor presente dos desembolsos contratados, da taxa de reembolso do financiamento e do subsídio implícito no desenho do Fies

Valor presente dos desembolsos
$\text{Valor presente desembolsos} = \sum_{t=1}^{48} \frac{\text{Desembolso}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}}$
Taxa de reembolso do financiamento
$\text{Taxa de reembolso do financiamento} = \frac{\sum_{t=1}^{66} \frac{\text{Pagamentos fase 1}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}} + \sum_{t=67}^T \frac{\text{Pagamentos fase 2}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}}}{\sum_{t=1}^{48} \frac{\text{Desembolso}_t}{(1 + tx \text{ selic})^{t-1}}}$
Subsídio implícito
Subsídio implícito do Fies (em %) = $(1 - \text{taxa de reembolso do financiamento}) \times 100$

Elaboração dos autores.

Os resultados das duas estimativas são apresentados na tabela 3.

TABELA 3

Valor presente dos pagamentos, valor presente dos desembolsos, taxa de reembolso do financiamento e subsídio implícito do Fies, nos dois cenários considerados

	Cenário Fies-10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015	Cenário Fies-15: contratos formalizados após o 1º semestre de 2015
Valor presente pagamentos	R\$ 21.806,83	R\$ 29.749,13
Valor presente desembolsos	R\$ 40.941,57	R\$ 40.941,57
Taxa de reembolso do financiamento	53%	73%
Subsídio implícito	47%	27%

Elaboração dos autores.

Até o final do primeiro semestre de 2015, quando a taxa cobrada pelo Fies era de 3,4% e o período de amortização era doze meses maior, a taxa de reembolso do financiamento era de 53%. Ou seja, apenas 53% do valor original do financiamento era reembolsado – os outros 47% eram, por conseguinte, arcados pelo contribuinte,

mesmo que nenhuma parcela deixasse de ser paga pelo mutuário. Após as mudanças ocorridas em 2015, que elevaram a taxa de juros para 6,5% a.a. e reduziram em doze meses o limite do prazo de amortização, a taxa de reembolso aumentou para 73% e o subsídio reduziu de 47% para 27% do valor do financiamento.

Portanto, ao seguir o método utilizado em Shen e Ziderman (2009), chegou-se à conclusão de que, quando trazido a valor presente, o saldo devedor de contratos do Fies formalizados, entre 2010 e o primeiro semestre de 2015, recebe de antemão uma contribuição substancial do erário público: a cada R\$ 100 de saldo devedor, o contribuinte brasileiro arca efetivamente com R\$ 47, cabendo ao beneficiário do programa os R\$ 53 restantes. As mudanças introduzidas em 2015 nos parâmetros do Fies reduziram esse aporte para R\$ 27.

3 OS SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS NO DESENHO DO FIES SÃO MUITO ELEVADOS?

Os subsídios implícitos calculados na seção anterior para o cenário Fies-10 e para o cenário Fies-15 parecem elevados. De fato, o são?

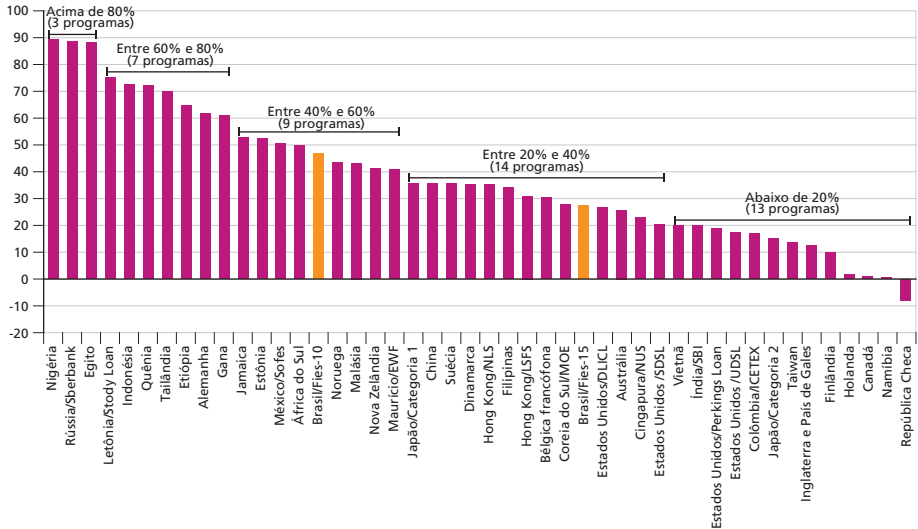
Essa é uma questão difícil de responder sem dispor de algum parâmetro de comparação. Um parâmetro possível é inserir os cálculos feitos neste texto para os subsídios implícitos nos dois desenhos mais recentes do Fies na comparação feita por Shen e Ziderman (2009) entre 44 programas de crédito educativo distribuídos por 39 países. Como este texto segue à risca o método aplicado na obra citada, a comparação é possível, embora sejam de épocas distintas os parâmetros utilizados nos cenários Fies-10 e Fies-15 e no exercício reportado em Shen e Ziderman (2009). O gráfico 1 exibe os subsídios implícitos para cada um dos programas confrontados – que agora são 46, se cada um dos dois desenhos do Fies for considerado um programa separado.

O programa de crédito educativo brasileiro está abaixo da média dos outros 44 programas representados no gráfico 1, que é de aproximadamente 60%. Ressalte-se, porém, a enorme variação nos subsídios implícitos dos 44 programas de crédito educativo estudados por Shen e Ziderman (2009) e confrontados no gráfico 1 com os dois cenários do Fies.

Há programas quase sem subsídios embutidos em seu desenho, para os quais as taxas de reembolso do financiamento (que, vale lembrar, são o complemento do subsídio implícito) aproximam-se dos 100% (é o caso de Canadá, Holanda e Namíbia). Há ainda o caso pitoresco do programa tcheco, cuja taxa de reembolso excede os 100%; nele os beneficiários são requeridos a pagar de volta uma quantia 8% maior do que o valor presente do empréstimo originalmente recebido. No outro extremo, as condições de financiamento observadas no Egito, na Nigéria e na Rússia mostravam-se extremamente generosas à época do estudo de Shen e Ziderman (2009): os subsídios implícitos aproximam-se dos 90%, nesses casos.

GRÁFICO 1

Subsídios implícitos no Fies-10 e no Fies-15, em comparação com outros 44 programas de crédito educativo de 39 países (Em %)



Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Dados relacionados ao Brasil (Fies-10 e Fies-15) são provenientes de cálculos dos próprios autores deste texto. Fies-10 e Fies-15 remetem aos dois cenários definidos na tabela 2 do presente artigo.
2. Alcinhas e acrônimos após os nomes dos países remetem aos nomes ou às siglas pelos quais os programas são conhecidos, seguindo fielmente o que fora reportado em Shen e Ziderman (2009).
3. Dados sobre subsídios implícitos dos 44 programas de crédito educativo comparados com o Fies neste gráfico são os mesmos reportados em Shen e Ziderman (2009).

O Fies pode não estar no mesmo patamar dos programas mais “generosos” encontrados mundo afora, mas carregava em seus parâmetros elevados níveis de subsídio. O Fies-10 estaria no terceiro quintil dos maiores subsídios implícitos, abaixo de África do Sul; apresentaria taxa de reembolso maior do que a de outros catorze programas. Após as mudanças de 2015, a situação foi significativamente alterada. O Fies-15 estaria no quarto quintil em termos de tamanho do subsídio implícito, circundado por programas da Coreia do Sul, dos Estados Unidos e da Austrália, e com uma taxa de reembolso inferior a apenas dezessete programas de catorze diferentes países.

O gráfico 1 deve ser tomado, no entanto, como uma mera comparação ilustrativa. Os números nele informados podem servir de parâmetro para analisar a dimensão dos subsídios implícitos ao desenho do Fies, mas têm também suas limitações.

Em primeiro lugar, os dados utilizados no artigo de Shen e Ziderman (2009) e neste para inflação e taxas reais de juros são de momentos distintos. No caso do primeiro, os dados advêm do *World Development Indicators 2004*, publicação

do Banco Mundial. Neste trabalho, são médias do período de janeiro de 2010 a dezembro de 2014 (ver tabela 2). Se os dados de Shen e Ziderman (2009) fossem atualizados, é possível que a situação reportada no gráfico 1 fosse diferente, particularmente para alguns dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que depois da crise financeira de 2008/2009 reduziram consideravelmente suas taxas básicas de juros.

Em segundo lugar, a fotografia do gráfico 1 também pode, na prática, ter se alterado, caso tenham sido modificados os parâmetros de alguns dos programas ali representados, tal como ocorreu com o próprio Fies. O cálculo dos subsídios implícitos é particularmente sensível aos parâmetros relacionados às taxas de juros e ao prazo máximo de amortização praticados pelo programa.

Por fim, o Fies é provavelmente o único ou um dos poucos programas de crédito educativo incorporados no gráfico 1 que atendem ao público matriculado em instituições privadas de ensino. Em regra, programas desse tipo são focalizados em estudantes de instituições públicas. A cobrança de mensalidades no ensino superior público é realidade em um número cada vez maior de países. Programas governamentais de crédito educativo em países onde o ensino superior público ainda é gratuito costumam ser implementados para financiar despesas cotidianas dos estudantes matriculados no setor público e, assim, minimizar a necessidade de se recorrer a trabalho remunerado durante o curso. Assim é, por exemplo, na Alemanha e nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), países cujo alto padrão de renda permite subsidiar fortemente jovens adultos.

O sistema de ensino superior brasileiro aproxima-se mais de sistemas ainda vigentes em muitos países da América Latina e do Leste Asiático, que historicamente mantêm um setor público atrofiado e, em geral, elitista e seletivo em paralelo a um setor privado pago cuja massificação é fomentada por subsídios públicos (Johnstone, 2004). É nesse contexto que deve ser percebido o Fies. Não cabe, porém, neste texto, tecer considerações acerca das justificativas para cobrar ou deixar de cobrar mensalidades e afins em cursos superiores oferecidos por instituições públicas, nem tampouco enveredar por discussões acerca da pertinência ou não de o governo subsidiar estudos superiores, mesmo quando feitos em estabelecimentos privados. Há farta literatura sobre ambas as discussões, a ser tratada em outras ocasiões.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto estimou os subsídios implícitos no Fies ao calcular o valor presente dos reembolsos esperados dos contratos firmados sob as regras vigentes em dois momentos: *i*) de 2010 ao primeiro semestre de 2015 (cenário Fies-10); e *ii*) do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2016 (cenário Fies-15).⁹

9. Até o fechamento do boletim *Radar* n.46, não eram conhecidas as regras a vigor a partir de 2017.

Seguindo método tradicionalmente aplicado na literatura sobre crédito educativo, chegou-se à conclusão que, mesmo quando o mutuário paga em dia todas as prestações do seu financiamento estudantil, ainda assim o contribuinte brasileiro terá arcado, ao final do contrato, com R\$ 47 (no cenário Fies-10) ou R\$ 27 (no cenário Fies-15) a cada R\$ 100 efetivamente desembolsados pelo governo federal com os empréstimos.

Para se chegar a esses valores, foi necessário proceder a cálculos do valor presente dos desembolsos do governo, consideradas as taxas de juros que o governo tem que pagar nos títulos que emite para se financiar no mercado, e da projeção dos pagamentos devidos pelos beneficiários, observadas as taxas de juros e os prazos de carência e de amortização previstos nas regras do Fies em cada um dos dois momentos. Ao comparar os resultados dos dois cenários do Fies com os subsídios implícitos encontrados por Shen e Ziderman (2009) em 44 outros programas de crédito estudantil espalhados por 39 países, percebe-se que o programa brasileiro não é um dos que trazem maiores subsídios subjacentes a seus próprios parâmetros de financiamento. À medida que a taxa básica de juros (a Selic) tenda a diminuir e a se aproximar da taxa de juros cobrada nos contratos do Fies, deve cair mais.

Os cálculos feitos não levavam em conta, porém, os subsídios decorrentes de inadimplência e dos custos da gestão do programa. Buscou-se identificar apenas os subsídios implícitos, que, como explicado ao longo deste texto, remetem somente a fatores inerentes ao desenho do programa (tabela 1). É de se esperar que, quando puderem ser incluídos na conta os subsídios decorrentes de fatores administrativos, a participação do contribuinte atinja outra escala – até porque a participação das instituições de ensino nos riscos do Fies limita-se a um percentual entre 15% e 30% do crédito não recuperado.

Sejam altos, sejam baixos os subsídios do Fies em comparações internacionais, fato é que a crise fiscal, pela qual passa o país, tem gerado certo clamor em alguns setores da sociedade por redução de subsídios em políticas governamentais. Chama particularmente atenção no Fies a escalada do programa, que nesta década multiplicou por dez seu orçamento, em relação ao final da década passada. A despeito da legitimidade do pleito pela redução de seu tamanho, um eventual novo redesenho do Fies não deve deixar de considerar o balanceamento entre o montante de subsídio implícito no desenho do programa e o peso que os encargos de reembolso podem impor aos seus beneficiários na fase de amortização. Do contrário, incorre seriamente no risco de elevar os subsídios, em vez de reduzi-los – pois quanto mais altos os encargos de reembolso, maiores os riscos de a pessoa nunca vir a pagar parcelas substanciais do seu financiamento. O texto de Nascimento e Longo (2016) trata disso.

Convém destacar, ademais, que o Fies se estabeleceu como política pública no Brasil ao longo dos anos. Foi importante na consolidação da ampliação do ensino superior privado na década de 2000, e, durante a década de 2010, galgou um patamar tal de relevância que se tornou politicamente difícil retirá-lo de cena no curto e médio prazo. Dada a ainda reduzida proporção de adultos entre 25 e 64 anos com diploma de nível superior no Brasil – segundo OCDE (2018), são não mais do que 15%, índice bem abaixo dos vizinhos latino-americanos de semelhante nível de renda *per capita* –, é de suma importância a existência de um programa federal de crédito educacional.

Não obstante, os indícios de *crowding-out*¹⁰ que transparecem (ver, por exemplo, Botelho e Pessoa, 2016; e Corbucci, Kubota e Meira, 2016, e a necessidade de maior ajuste fiscal contribuirão para justificar eventuais medidas de reformulação do programa.¹¹ Algumas dessas medidas quiçá caminhassem no sentido de restaurar o caráter de inclusão de estudantes de baixa renda no ensino superior, caráter esse que perdurou nos primeiros dez a doze anos de existência do Fies, mas que se perdeu quando a multiplicação do orçamento do programa, aliada à flexibilização de suas regras de elegibilidade, amplificou a quantidade e o perfil dos beneficiários do programa, sem resultar, em contrapartida, em uma nova onda de expansão das matrículas no ensino superior.

A despeito do alcance que o Fies passará a assumir nos próximos anos, o caminho de reforma que melhor concilia sua sustentabilidade fiscal com a geração de oportunidades e com justiça social passa pela remodelação do programa, de forma a tornar suas amortizações condicionadas à renda futura da pessoa. Esse caminho é discutido em Nascimento (2016),¹² fundamentado em obras como as de Friedman (1955), Chapman (1997), Chapman, Higgins e Stiglitz (2014) e Stiglitz e Guzman (2016), no número crescente de experiências bem-sucedidas em outros países¹³ e nas possibilidades e limitações institucionais para a implementação desse tipo de política no país.

10. Os economistas dizem que há efeitos de *crowding-out* quando uma política destinada a criar condições para a expansão do investimento privado resulta muito mais em um movimento de substituição deste pelo investimento público. A expansão do Fies no período 2010-2014 não veio acompanhada de expansão das matrículas em ritmo sequer próximo, sugerindo que tenha beneficiado muita gente que faria um curso superior mesmo sem o financiamento subsidiado do governo. Diante dos juros baixos oferecidos nos contratos do Fies, decerto tornou-se mais vantajoso para muitos estudantes e suas famílias destinar seus recursos para outras finalidades e pagar pelos estudos superiores com financiamento público.

11. Como noticiado em *Valor Econômico* (2016), essas medidas de reformulação já estão em discussão no Ministério da Educação, para possível implementação em 2017.

12. Versão condensada do mesmo artigo foi publicada na edição nº 41 (ver Nascimento, 2015).

13. Chapman (2016) pontua que financiamentos estudantis vinculados à renda existem atualmente na Austrália (desde 1989), na Nova Zelândia (desde 1991), na África do Sul (desde 1991), na Inglaterra e no País de Gales (desde 1998), na Hungria (desde 2001), além de ter sido implementado por um único ano (2006) na Tailândia e de ter sido discutido no Congresso dos Estados Unidos um projeto de lei propondo a adoção de um ECR de alcance nacional. Embora não tenha sido aprovado, o projeto de lei foi percebido por especialistas daquele país como um embrião para uma reforma futura do financiamento estudantil nesse sentido.

Os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) são apontados pelo Prêmio Nobel Joseph Stiglitz como a mais eficiente e justa maneira de resolver uma série de questões corriqueiras de restrição de crédito. No caso do crédito estudantil, já tem se mostrado uma ferramenta bastante eficaz onde é aplicada,¹⁴ sendo a mais apta também para calibrar, de um lado, o tamanho dos subsídios implícitos e, de outro, os encargos de reembolso que pesam sobre os beneficiários de programas como o Fies durante o prazo de amortização.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, V. O.; PESSOA, S. Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 47-54, ago. 2016.

CHAPMAN, B. Conceptual issues and the Australian experience with income contingent charges for higher education. **The economic journal**, v. 107, n. 442, p. 738-751, 1997.

_____. **Income contingent loans in higher education financing**. Bonn, Alemanha: Institute for the Study of Labor (IZA), fev. 2016.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills, Reino Unido; Nova Iorque, Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 2014.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 7-12, ago. 2016.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. *In*: SOLO, R. A. (Ed.). **Economics and the public interest**. New Brunswick, U.S.: Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

JOHNSTONE, D. B. The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. **Economics of Education review**, v. 23, n. 4, p. 403-410, 2004.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

14. Chapman (2016) pontua ainda que, 25 anos após a pioneira introdução de um ECR de alcance nacional na Austrália, o perfil socioeconômico dos discentes das instituições de ensino superior daquele país não se alterou significativamente, mas o número de matrículas cresceu bastante.

_____. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda:** possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para discussão n. 2.220).

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do Fies? **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 23-31, ago. 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a Glance 2018:** OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2018.

SHEN, H.; ZIDERMAN, A. Student loans repayment and recovery: international comparisons. **Higher education**, v. 57, n. 3, p. 315-333, 2009.

STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Eds.). **Contemporary issues in Microeconomics.** Houndmills, Reino Unido; Nova Iorque, Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 2016.

VALOR ECONÔMICO. MEC e setor privado discutem Fies. São Paulo: **Valor Econômico**, Caderno Empresas, Valor.com.br, 19 jul. 2016.

ZIDERMAN, A. Student loan schemes in practice: a global perspective. *In:* HELLER, D. E.; CALLENDER, C. (Eds.). **Student financing of higher education: a comparative perspective.** Oxon, Reino Unido: Routledge, 2013. p. 32-60.

QUAL O PESO DOS ENCARGOS DE REEMBOLSO SOBRE A RENDA ESPERADA DOS BENEFICIÁRIOS DO FIES?^{1,2}

Paulo Meyer Nascimento³
Gustavo Frederico Longo⁴

1 INTRODUÇÃO

Depois de meia década de crescimento exponencial de seu orçamento e dos contratos de financiamento que viabilizou, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem passado por sucessivos ajustes em seu desenho. Tais ajustes buscam adequá-lo ao cenário de maior restrição fiscal no qual mergulhou o Brasil nos últimos dois anos e que não mais sustenta programas governamentais de financiamento que busquem, ao mesmo tempo, tão largo alcance e tão elevados subsídios, como foi o caso do Fies nos anos recentes.

Os cálculos reportados no capítulo anterior mostram que as modificações implementadas no segundo semestre de 2015 nas taxas de juros e no prazo-limite de amortização do programa reduziram significativamente o tamanho do subsídio implícito. Em uma comparação que envolvia outros 44 programas em operação em 39 países distribuídos por todos os continentes e padrões de renda nacional, o Fies deixou o terceiro quintil e passou a ocupar o quarto quintil na relação de programas com maior percentual de subsídios relacionados a fatores inerentes ao próprio desenho. No entanto, a indisponibilidade de dados sobre inadimplência e custos de gestão impede estender a comparação aos subsídios decorrentes desses outros fatores. É de se esperar, contudo, que, com desemprego em alta e renda *per capita* em baixa, a taxa de recuperação dos empréstimos concedidos no âmbito do

1. Originalmente publicado em Radar nº 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2wwBbm2>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Os autores agradecem aos participantes pelos comentários feitos em um seminário de discussão de versões prévias dos textos publicados no boletim *Radar*, n. 46, ocorrido no Ipea em 3 de agosto de 2016. Agradecem também ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelas informações dadas e dúvidas esclarecidas durante a elaboração deste texto. Ressalte-se, porém, que as opiniões externadas neste trabalho não refletem necessariamente posicionamentos das instituições a que estão vinculados seus autores, nem tampouco a visão das pessoas nem das instituições que contribuíram com o trabalho por meio de comentários, sugestões, críticas e informações adicionais.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

4. Analista de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

Fies seja bastante baixa nos próximos anos. Diante desse cenário, é de se esperar que advenham novas modificações nos parâmetros que regem o Fies.⁵

Sem deixar de corroborar a necessidade de revisar os parâmetros do Fies, sobretudo com o intuito de reduzir subsídios, há também de se enfatizar o outro lado da história relacionada ao desenho do programa: os encargos de reembolso incidentes sobre os ex-estudantes durante a fase de amortização do seu financiamento. Com efeito, os encargos de reembolso em programas convencionais de crédito educativo, tal qual o Fies, pesam de maneira diferente conforme varia a renda do graduado nas diversas fases do período de amortização. A depender do padrão de renda dos mutuários, tais encargos podem se revelar altos o suficiente a ponto de inviabilizar o pagamento das parcelas devidas.

Esse é um problema que tem se revelado significativo em diversos países. Segundo Dynarski (2015), 40 milhões de pessoas nos Estados Unidos detêm débitos estudantis que já ultrapassam US\$ 1 trilhão. Recentes crises de financiamento estudantil têm também aflorado e até mesmo chegaram a colocar governos na berlinda, no Chile e na Colômbia (Salmi, 2013). Os programas de crédito educativo em operação nesses países são menos subsidiados do que o Fies – vide a tabela 4 do capítulo anterior. A questão central, no entanto, não se detém ao tamanho do subsídio, mas sim a como dosá-lo de maneira a não inviabilizar o financiamento nem para o governo nem para as pessoas a quem o suporte é direcionado.

A melhor maneira de otimizar concomitantemente os subsídios implícitos em desenhos de programas de crédito educativo e os encargos de reembolso incidentes sobre os ex-estudantes na fase de amortização é uma questão em aberto, mesmo na fronteira da literatura internacional sobre financiamento estudantil. Trata-se de um problema de equilíbrio dinâmico, cujo monitoramento demanda, idealmente, dados longitudinais do indivíduo e informações acerca de potenciais choques de renda ao longo do período de amortização.

O Brasil dispõe de diversas bases de dados que ajudariam bastante a estruturar programas de crédito educativo capazes de proteger seus beneficiários de choques de renda e ao mesmo tempo minimizar os subsídios implícitos, além de cobrir razoavelmente bem os riscos de inadimplência e a gestão do programa. Poucos países possuem as condições do Brasil no que tange à centralização de informações longitudinais sobre a escolarização dos indivíduos, sua renda individual, seus débitos estudantis e sua eventual situação de inadimplência no mercado de crédito em geral. A maior parte desses dados encontra-se diluída em registros tutelados pela administração pública federal ou mantidos pela iniciativa privada sob a regulação e fiscalização do poder público.

5. Ver Valor Econômico (2016).

Enquanto esse manancial de informações não é estruturado e tornado acessível, pode-se valer de variadas formas de se estimar os encargos de reembolso de programas de crédito educativo. A literatura especializada tem avançado em técnicas capazes de gerar estimativas desses encargos, mesmo com algumas informações incompletas ou quando se dispõe apenas de dados relativos a um único momento ou a um curto intervalo de tempo.

Finda esta introdução, a seção 2 discorrerá de maneira sumária acerca de uma dessas variadas técnicas que vêm sendo desenvolvidas na literatura, técnica essa denominada de *método empírico dos encargos de reembolso*. A seção 3 apresentará alguns resultados agregados obtidos com a aplicação da versão mais simples do método empírico dos encargos de reembolso aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2014. A ideia é ilustrar o tipo de aplicação que pode ser feita do método, que em muito pode contribuir com avaliações *ex ante* de desenhos de política de financiamento estudantil. A seção 4 tece as considerações finais e possíveis implicações de política.

2 O MÉTODO EMPÍRICO DOS ENCARGOS DE REEMBOLSO

O Fies, assim como a maioria dos programas de crédito educativo existentes no mundo, segue o formato de empréstimos bancários convencionais em um ponto central: o saldo devedor é distribuído por um número preestabelecido de parcelas, calculadas de maneira a saldá-lo ao final do prazo-limite de amortização. O valor de cada parcela independe, pois, da situação financeira do mutuário na data de vencimento. A diferença primordial entre linhas de crédito estudantil garantidas pelo governo e as linhas de crédito para as mais diversas finalidades oferecidas por instituições financeiras no mercado privado são os subsídios públicos.

Mesmo sendo um crédito subsidiado, os encargos de reembolso de um programa de crédito estudantil podem vir a pesar bastante no orçamento futuro de alguns dos estudantes financiados. Essa é uma discussão de política central, pois não basta tomar medidas com vistas a reduzir os subsídios implícitos no desenho do programa se à época da amortização o beneficiário não tiver condições de pagar e acabar tornando-se inadimplente.

Os encargos de reembolso representam os valores das parcelas devidas expressos em termos de proporção da renda esperada a cada ano do período de amortização. São definidos como a relação entre o reembolso do empréstimo a cada ano t e a renda da pessoa naquele ano. Matematicamente:

$$\text{encargo de reembolso no ano } t = \frac{\text{reembolso do empréstimo no ano } t}{\text{renda bruta pessoal no ano } t} \quad . \quad (1)$$

Se o nível futuro de renda for variável, conseqüentemente um valor fixo das parcelas de reembolso do empréstimo acarretará uma maior variância da renda pessoal disponível após a consecução do pagamento de cada parcela. Graduados com baixa renda tenderão a ter maior dificuldade em efetivar o pagamento das parcelas devidas e estarão mais sujeitos a se tornarem inadimplentes (Chapman, 2016). Encargos muito elevados podem, no fim das contas, impor um alto custo ao contribuinte, a quem cabe arcar com as perdas decorrentes da inadimplência e ainda afastar algumas pessoas da decisão de tomar o empréstimo para estudar.

Por meio do método empírico dos encargos de reembolso, apresentado em Chapman e Lounkaew (2010a; 2010b; 2015), Chapman *et al.* (2010), Lounkaew (2012), Chapman e Liu (2013), Chapman e Suryadarma (2013), Chapman e Sinning (2014), Lounkaew (2014) e Chapman e Doris (2016), é possível simular encargos de reembolso para graduados de diferentes perfis, bastando dispor de dados, para um único ano, sobre escolaridade, renda e idade de indivíduos que sejam representativos da população economicamente ativa de uma região ou de um país.

O método parte desta variante da equação minceriana de salários:⁶

$$\ln I_i = \beta_0 + \beta_1 \text{experiência}_i + \beta_2 \text{experiência}_i^2 + \varepsilon_i \quad (2)$$

em que $i = 1, 2, 3, \dots, n$ representa os indivíduos e $\ln I$ refere-se ao logaritmo natural da renda bruta pessoal, estimada em separado para cada sexo. Desde que seja do interesse e os dados disponíveis permitam, é possível estimar perfis de renda para variados grupos ou permitir que o modelo diferencie o impacto da experiência sobre a renda de pessoas com diferentes características (etnia, tipo e área do diploma, região de moradia etc.).

As funções de idade-renda são então estimadas, considerando como experiência a diferença entre a idade do indivíduo e a idade média com a qual os jovens concluem o ensino superior. O passo seguinte é estimar os encargos de reembolso, aplicando os parâmetros do programa de financiamento ao espectro de rendimentos estimados.

Trata-se de um método que vem desenvolvendo-se rapidamente nos últimos dez anos. Uma inovação implementada nos trabalhos publicados nessa linha, a partir de 2010, consiste em aplicar regressões quantílicas incondicionais⁷ para truncar microdados seccionais com vistas a obter perfis de amortização para graduados situados em diferentes percentis de renda. Desenvolvimentos ainda mais recentes começam a testar também se modelagens dinâmicas dos rendimentos melhoram

6. A equação minceriana de salários é a base para muitas aplicações empíricas da chamada teoria do capital humano. É de vasta aplicação, particularmente para estimar os retornos econômicos à educação e à experiência. Ver seu desenvolvimento em Mincer (1958; 1974).

7. Sobre regressões quantílicas incondicionais, ver Firpo, Fortin e Lemieux (2009).

a qualidade das estimativas dos subsídios do empréstimo e dos encargos de reembolso – ver Higgins e Sinning (2013).

A seção 3 aplicará o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) para estimar funções de idade-renda e daí apresentar os encargos de reembolso encontrados para o Fies. O método de MQO permite construir perfis de idade-renda a partir das médias dos dados utilizados, nada permitindo informar sobre os encargos de reembolso nos extremos da distribuição de renda. Trata-se da aplicação mais simples do método empírico dos encargos de reembolso, mas é suficiente, contudo, para atender à finalidade deste texto, que é a de ilustrar o tipo de informação que dele se pode extrair.

3 ESTIMATIVAS PARA OS ENCARGOS DE REEMBOLSO DO FIES

Neste trabalho, aplicou-se o método empírico dos encargos de reembolso aos dados da PNAD de 2014. Foram utilizadas apenas as informações referentes aos indivíduos com nível superior completo. A variável renda inclui os rendimentos provenientes de todas as fontes.

Dado que a PNAD não dispõe de informações sobre o ano de entrada do indivíduo no mercado de trabalho, utilizou-se como *proxy* o ano imediatamente seguinte à conclusão da graduação. Assumiu-se, neste trabalho, que todos os indivíduos com ensino superior presentes na amostra concluíram sua graduação com 23 anos, que foi a idade modal encontrada no censo do ensino superior de 2014 para concluintes que tenham sido beneficiários do Fies. Considerou-se, portanto, que todos eles iniciaram suas atividades profissionais como graduados aos 24 anos.

A idade de saída do mercado de trabalho foi definida levando em consideração a regra de 85/95, que permite aposentadoria por tempo de contribuição no regime geral, sem a aplicação do fator previdenciário. Considerando o período de tempo de contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens, a aplicação da referida regra tornaria, como idade mínima de aposentadoria, 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens. As idades de saída foram definidas para delimitar a amostra utilizada neste estudo e estimar os perfis de rendimento por idade, mas não afetam os padrões de amortização simulados a partir dos parâmetros recentes do Fies.⁸

8. Embora sejam parâmetros importantes em desenhos alternativos de financiamento estudantil, que diluam as amortizações durante um prazo mais longo da vida ativa do mutuário, em alguns casos, até com possibilidades de perda da dívida remanescente após a saída definitiva do indivíduo do mercado de trabalho. Desenhos assim são particularmente possíveis em programas que preveem empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR). Sobre estes, ver Nascimento (2016), ou versão reduzida do mesmo texto publicada em Nascimento (2015), republicados neste livro (ver capítulos 2 e 3, respectivamente).

Ao final, a amostra utilizada contou com 9.636 homens, entre 24 e 59 anos, com nível superior e 15.041 mulheres, entre 24 e 54 anos, com nível superior. As estatísticas descritivas estão informadas na tabela 1.

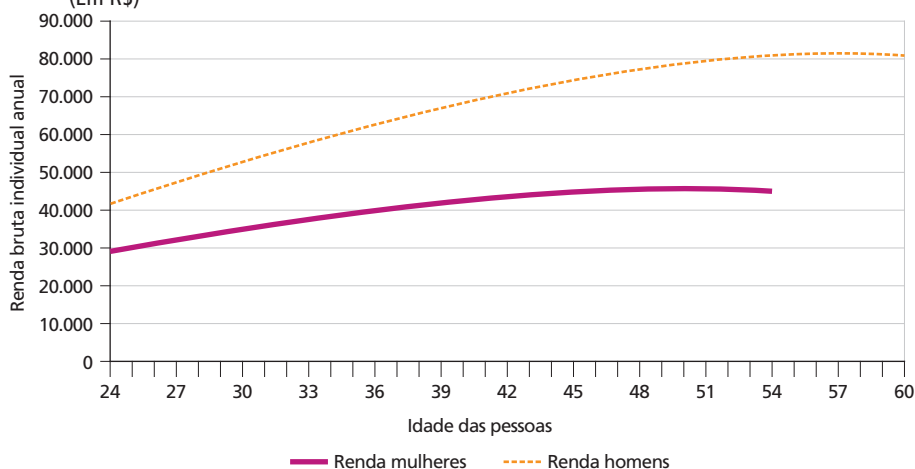
TABELA 1
Dados descritivos da amostra

Variável	Masculino		Feminino	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Renda mensal	R\$ 5.173,18	R\$ 5.574,55	R\$ 3.042,62	R\$ 3.669,52
Experiência potencial	15,47	9,79	15,33	9,74
Tamanho amostra	9.636		15.041	

Fonte: PNAD (2014).
Elaboração dos autores.

As estimativas dos resultados utilizados para construir perfis de rendimento por idade são apresentadas no gráfico 1. Conforme mencionado, os perfis assumem que o indivíduo entrou no mercado de trabalho com 24 anos, após a graduação no nível superior, e aposentou-se com 60 ou 55 anos, se homem ou mulher, respectivamente. Os rendimentos por idade foram ajustados levando em consideração uma projeção de aumento de produtividade de 1,8% por ano até o final do ciclo laboral dos indivíduos. Entre 2001 e 2014, de acordo com a série histórica da PNAD, o rendimento real do trabalho aumentou 28,8%.

GRÁFICO 1
Renda anual de indivíduos com nível superior, por idade
(Em R\$)



Elaboração dos autores, utilizando dados da PNAD (2014).

Estimados os perfis de idade-renda, o passo seguinte é estimar os encargos de reembolso, isto é, os padrões de amortização, que são definidos como a proporção dos reembolsos do financiamento em relação à renda auferida pelo graduado ao longo do período de amortização.

A tabela 2 apresenta os parâmetros (taxas de juros, taxas de inflação e prazos do financiamento) aplicados na obtenção dos encargos de reembolso. Foram considerados dois cenários. O primeiro aplica os parâmetros válidos para os contratos firmados no âmbito do Fies entre 2010 e o primeiro semestre de 2015. Chamaremos esse cenário de Fies-10. O segundo aplica os parâmetros que passaram a ser adotados a partir do segundo semestre de 2015. Chamaremos esse cenário de Fies-15. São os mesmos cenários considerados para o cálculo dos subsídios implícitos no desenho do Fies, razão pela qual a tabela 2 a seguir replica quase que completamente a tabela 2 do capítulo anterior – ficando de fora apenas a taxa básica de juros, por se tratar de um parâmetro que não afeta os encargos de reembolso.

TABELA 2
Sumário dos parâmetros

Parâmetros	Cenário Fies-10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015	Cenário Fies-15: contratos formalizados entre o 2º semestre de 2015 e o 2º semestre de 2016
Mensalidade (em R\$) ¹	955	955
Prazo de utilização (em meses)	48	48
Prazo de carência (em meses)	18	18
Prazo de amortização (em meses)	156	144
Quantia máxima de pagamentos trimestrais de juros (em R\$)	50	250
Inflação anual (em %) ²	6,1	6,1
Taxa de juros anual do Fies (em %)	3,4	6,5

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valor informado pelo FNDE como sendo o valor médio das mensalidades pagas pelo Fies no ano de 2014.

² Média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de janeiro de 2010 a dezembro de 2014.

Diferentemente dos subsídios implícitos, no cálculo dos encargos de reembolso, o valor atribuído à mensalidade afeta o indicador. Como o objetivo aqui é ilustrar a aplicação do método, foi mantido o valor inicial de R\$ 955 para a mensalidade. Como dito no capítulo anterior, de mesma autoria deste: é o valor disponibilizado pelo FNDE como o custo médio de mensalidade dos alunos inscritos no Fies no ano de 2014. Ressalte-se, porém, que as mensalidades variam bastante de instituição de ensino para instituição de ensino e de curso para curso.

Os valores dos reembolsos foram calculados de acordo com os parâmetros apresentados na tabela 2 para cada cenário. Ao longo dos quatro anos do período de utilização do financiamento, as mensalidades foram reajustadas anualmente

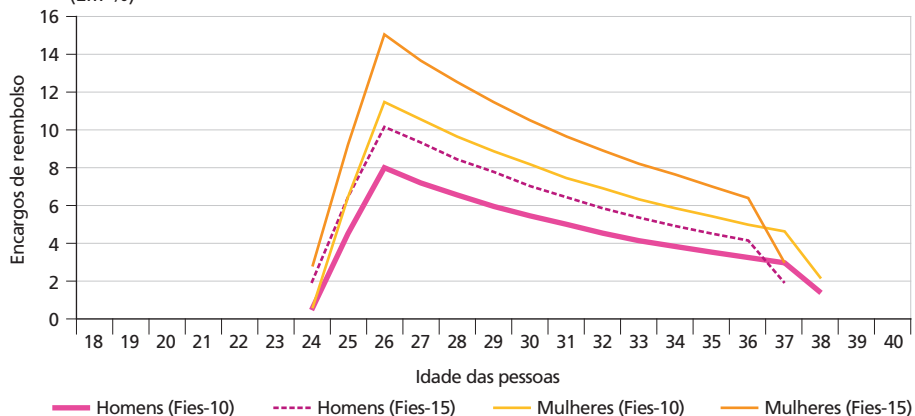
pelo IPCA, o que implicou também a atualização do saldo devedor até o início do período de carência. Os reembolsos mensais, após calculados de acordo com a taxa de juros definida pelo programa, foram deflacionados utilizando-se novamente o IPCA. Para estimar os encargos médios de reembolso nos dois cenários, os reembolsos calculados em cada cenário para cada ano foram divididos pelo rendimento estimado para o mesmo ano.

O gráfico 2 mostra o comportamento dos encargos médios de reembolso durante cada ano do período de amortização, para homens e mulheres, considerados os cenários Fies-10 e Fies-15.

GRÁFICO 2

Estimativas dos encargos médios de reembolso, para homens e mulheres, nos cenários Fies-10 e Fies-15

(Em %)



Elaboração dos autores.

No cenário Fies-10, os encargos médios de reembolso, caso o indivíduo seja homem, não ultrapassaram os 8% da renda bruta, em nenhum ano do período de amortização. Caso seja mulher, o peso do financiamento alcançaria um pico de quase 12%. No cenário Fies-15, após o aumento das taxas de juros cobradas, a elevação do limite máximo de pagamentos dos juros trimestrais e a redução em doze meses do prazo máximo de amortização, os encargos médios de reembolso subiram para ambos os sexos. Para os homens, os picos foram levemente superiores a 10%, enquanto para as mulheres chegaram a praticamente 15%.

Não há um percentual que delimite com clareza que os encargos de reembolso tenham alcançado proporções altas o suficiente a ponto de classificar o indivíduo como potencial inadimplente. Isso varia de pessoa a pessoa, não só por conta da sua renda individual, mas também por fatores os mais diversos, como quantidade de dependentes, estilo de vida, acúmulo de despesas, inclusive com encargos de

outros financiamentos (casa própria, automóvel etc.), padrão de renda familiar e até alguma propensão a elidir pagamentos desse tipo (risco moral).

Ziderman (2003) atribui, como manejáveis, encargos de reembolso entre 8% e 12% da renda bruta pessoal, passando a ser mais preocupante quando avança acima desse patamar. Trata-se de um intervalo assumido como razoável pela literatura especializada de maneira totalmente *ad hoc*, sendo essa uma área que merece estudos mais aprofundados e específicos à realidade de cada país.

De todo modo, se considerarmos a regra de bolso dos 12% válida como teto para manter encargos de reembolso administráveis, é possível verificar que, na média, as mulheres já estariam pagando um pouco acima do percentual estipulado por Ziderman (2003), após as modificações introduzidas no segundo semestre de 2015 (cenário Fies-15). Isso, vale notar, tomando por base apenas os valores médios da distribuição de renda, pois o exercício feito neste texto não explorou o padrão de amortização dos diferentes quantis dessa distribuição. No entanto, dada a conhecida desigualdade de renda do país, uma estimativa dos encargos com utilização de regressões quantílicas incondicionais⁹ poderia revelar que os quantis inferiores são ainda mais impactados pelos encargos do que seria razoável.

Esse simples exercício ajuda a perceber quão cuidadosa deve ser uma eventual reformulação mais profunda dos parâmetros do Fies.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA

Conhecimento sobre o tamanho do peso dos encargos de reembolso sobre diferentes perfis de renda dos graduados pode contribuir muito com desenhos mais apropriados de políticas de financiamento estudantil. Trata-se de um tipo de informação especialmente relevante na busca por contrabalancear da melhor forma possível os subsídios apriorísticos implícitos no desenho do programa e os subsídios posteriores decorrentes dos custos com inadimplência e com a sua gestão.

Os encargos de reembolso – pagamentos do empréstimo como proporção da renda futura – variam significativamente entre os mutuários devido às variações em seus rendimentos ao longo do período de amortização. Questões relacionadas ao número de dependentes, ao custo de vida do local onde reside e à disposição a realmente honrar seus débitos são outros fatores que podem aumentar ou reduzir o peso dos encargos de reembolso para o indivíduo – e, junto, os riscos de crédito associados.

Alguns desses fatores dificilmente podem ser observados por quem concede o financiamento. Há, no caso de crédito educativo, o agravante de não haver um

9. Essas estimativas estão sendo feitas e deverão figurar em um texto para discussão do Ipea, que está sendo preparado, tendo como ponto de partida o trabalho feito para este capítulo e para o anterior.

bem colateral a garantir o empréstimo – não dá para imaginar o possível ganho de produtividade do trabalhador com escolaridade superior sendo “confiscado” em caso de inadimplência, como pode suceder, por exemplo, com automóveis e imóveis. Não à toa, programas de crédito educativo garantidos e subsidiados por governos abundam mundo afora.

Havendo a decisão política de manter um programa governamental de crédito educativo, emerge naturalmente o questionamento acerca de qual o tamanho ótimo dos subsídios a serem inseridos no desenho do programa. Diversos são os métodos possíveis para estudar essa questão. Independentemente do tipo de abordagem empírica, dados longitudinais sobre escolarização, renda, mudanças de arranjo familiar e volume de débitos que cada indivíduo mantém em seu nome (não só concernentes a financiamento estudantil, como também a eventuais empréstimos consignados e outros financiamentos em aberto) seriam idealmente necessários nessa empreitada.

O governo brasileiro dispõe de amplo acervo de informações sobre características e condições de seus gentílicos, embora de maneira dispersa. Boa parte dessas informações encontra-se em registros mantidos por órgãos da própria administração pública. Outros, em registros mantidos por serviços privados que sejam regulados ou fiscalizados pelo poder público. Trata-se mais, portanto, de uma questão de sistematizá-los, concatená-los e utilizá-los para desenhos de política. Farta *expertise* para isso existe em instituições como o Ipea, que podem perfeitamente atuar junto aos órgãos de gestão e de fiscalização e controle no planejamento e nos ajustes de políticas públicas complexas e que demandam abordagens transdisciplinares, como é o caso de políticas de financiamento estudantil.

Mesmo na ausência de dados longitudinais mais completos, algumas abordagens permitem extrair informações bastante úteis ao gestor de política. Este texto buscou ilustrar como a aplicação do método empírico dos encargos de reembolso a dados amostrais representativos, coletados em um único ano sobre renda, idade e sexo das pessoas com nível superior, pode ajudar a perceber o impacto de mudanças nos parâmetros do Fies sobre a renda esperada do público-alvo do programa.

Os resultados reportados neste trabalho indicam que, após as modificações introduzidas no segundo semestre de 2015 (cenário Fies-15), o impacto dos encargos de reembolso já começa a se mostrar, ao menos para as mulheres, acima do considerado pela literatura como razoavelmente manejável para programas de financiamento estudantil. Haveria, assim, pouco espaço ainda para mexer nos parâmetros do Fies com vistas a reduzir seus subsídios implícitos. Em uma perspectiva de médio e longo prazos, porém, com a taxa básica de juros (a Selic) tendendo a reduzir-se e a aproximar-se da taxa de juros do Fies, o subsídio implícito – que, como mostrado no capítulo anterior, no cenário Fies-15, já não é dos maiores na comparação com outros 44 programas similares de 39 países – deve cair.

Ressalte-se, ademais, que a análise dos encargos de reembolso apresentadas neste texto valeu-se de funções idade-renda estimadas com base nos valores médios da distribuição de renda dos graduados. Resultados adicionais, a serem reportados em um texto para discussão do Ipea, ora em elaboração, retratarão os pesos dos encargos em diferentes quantis da distribuição de renda dos graduados, fornecendo imagens mais próximas do real impacto de ajustes nos parâmetros do Fies sobre beneficiários situados nos mais baixos quantis da distribuição de renda das pessoas com nível superior. A tendência inicial, ao se recorrer a regressões quantílicas incondicionais para estimar os perfis de idade-renda, é que os encargos de reembolso pesem de maneira mais significativa sobre rendas situadas nos quantis inferiores da distribuição de renda, principalmente entre as mulheres.

O desenho com melhor potencial de minimizar subsídios sem impor altos encargos a parcelas expressivas dos beneficiários do programa passa pela transformação do Fies em empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR), como propõe Nascimento (2016). Bem-sucedidos em um número crescente de países (ver Chapman, 2016), os ECR são cobrados pelos mesmos mecanismos que tributam a renda ou que recolhem contribuições previdenciárias, permitindo: *i*) ajustar o prazo de amortização aos fluxos de renda do graduado, o que representa, para quem ainda está na fase de estudos, um seguro contra futuras contingências econômicas; e *ii*) concentrar o subsídio, na forma de perdão após saída definitiva da população ativa, em quem vier a perceber baixos rendimentos ao longo de sua vida ativa, o que representa, para ex-estudantes, uma proteção social. Um programa com esse formato potencializa o princípio de fazer o profissional do amanhã pagar pelo estudante de hoje¹⁰ e viabiliza a incidência de taxas de juros compatíveis com as que o próprio governo paga quando precisa emitir títulos públicos para se financiar no mercado.

REFERÊNCIAS

BETANCUR-MEJÍA, G. **The institutionalization of educational credit**. Santafe de Bogota, DC, Colômbia: Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (Apice), 1992.

CHAPMAN, B. *et al.* Thailand's student loans fund: Interest rate subsidies and repayment burdens. **Economics of Education review**, v. 29, n. 5, p. 685-694, 2010.

_____. **Income contingent loans in higher education financing**. Bonn, Alemanha: Institute for the Study of Labor (IZA), 2016.

10. Princípio assim colocado por Gabriel Betancur-Mejía, idealizador do primeiro programa governamental de crédito educativo, implantado na Colômbia na década de 1950: "*El crédito educativo se fundamenta en un principio: se le presta al estudiante para que pague el profesional*". Sobre a história do surgimento do crédito educativo garantido por recursos públicos, ver Betancur-Mejía (1992).

CHAPMAN, B.; DORIS, A. **Modelling higher education financing reform for Ireland**. Maynooth, Irlanda: National University of Ireland, 2016. (Working Paper Series, n. 271). Disponível em: <<http://goo.gl/VTdtL>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

CHAPMAN, B.; LIU, A. Y. C. Repayment burdens of student loans for Vietnamese higher education. **Economics of Education review**, v. 37, p. 298-308, 2013.

CHAPMAN, B.; LOUNKAEW, K. Income contingent student loans for Thailand: alternatives compared. **Economics of Education review**, v. 29, n. 5, p. 695-709, 2010a.

_____. **Repayment burdens with US college loans**. Canberra, Austrália: Research School of Economics, Australian National University, 2010b. (Texto para Discussão, n. 647). Disponível em: <<http://goo.gl/jVAA7f>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. An analysis of Stafford loan repayment burdens. **Economics of Education Review**, v. 45, p. 89-102, 2015.

CHAPMAN, B.; SINNING, M. Student loan reforms for German higher education: financing tuition fees. **Education Economics**, v. 22, n. 6, p. 569-588, 2014.

CHAPMAN, B.; SURYADARMA, D. Financing higher education: the viability of commercial student loan scheme in Indonesia. *In*: SURYADARMA, D.; JONES, G. W. (Eds.). **Education in Indonesia**. Cingapura: Institute of Southeast Asian Studies (Iseas), 2013. p. 203-215.

DYNARSKI, S. **An economist's perspective on student loans in the United States**. Categoria 5: Economia da Educação. Munique, Alemanha: CESifo, 2015. (Texto para discussão n. 5.579). Disponível em: <<http://goo.gl/2Wdqbz>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FIRPO, S.; FORTIN, N. M.; LEMIEUX, T. Unconditional quantile regressions. **Econometrica**, v. 77, n. 3, p. 953-973, maio 2009.

HIGGINS, T.; SINNING, M. Modeling income dynamics for public policy design: an application to income contingent student loans. **Economics of Education Review**, v. 37, p. 273-285, 2013.

LOUNKAEW, K. **Essays on economic analysis of student Loans**. 2012. Tese (Doutorado) – Australian National University, Austrália, 2012.

_____. Modeling aggregate loans recovery of the student loans fund in Thailand. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills, Reino Unido; Nova Iorque, Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 2014, p. 98-108.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **The journal of political economy**, v. 66, n. 4, p. 281-302, Aug. 1958.

_____. **Schooling, experience, and earnings.** Nova Iorque, EUA: National Bureau of Economic Research; Columbia University Press, 1974.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil.

Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

_____. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda:** possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão n. 2.220).

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 13-21, ago. 2016.

SALMI, J. The challenge of sustaining student loan system: Colombia and Chile. **International higher education**, n. 72, p. 21-23, 2013.

VALOR ECONÔMICO. MEC e setor privado discutem Fies. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 jul. 2016.

QUAL FOI O IMPACTO DO FIES NOS SALÁRIOS?¹

Wilsimara M. Rocha²
Leonardo M. Monasterio³
Philipp Ehr⁴

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) contribui para aumentar o nível de renda do trabalhador que utilizou esse benefício para custear sua formação? Apesar de o Fies ter sido o principal programa de acesso ao nível superior privado da história brasileira, não há estudos que avaliem o seu impacto em relação às remunerações individuais.

Para responder ao questionamento inicial, contou-se com bases de dados de larga escala com acesso restrito: a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), de 2003 a 2013, e os registros dos que utilizaram o Fies entre 2004 e 2012, fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Rais é um registro administrativo, de periodicidade anual, criado com a finalidade de suprir as necessidades de controle, de estatísticas e de informações às entidades governamentais da área social.⁵ A abrangência da Rais, com mais de 75 milhões de vínculos empregatícios, em 2013, permite que se tenha uma visão razoavelmente precisa dos destinos dos trabalhadores que recorreram ao Fies.

À primeira vista, a avaliação dos efeitos dos Fies é mais complexa do que pode parecer. Uma simples comparação dos salários dos beneficiados antes e depois de terem cursado o nível superior seria inapropriada. Afinal, não se sabe se tais trabalhadores teriam tido incrementos salariais se o Fies não tivesse existido. Além disso, não se deve comparar a sua trajetória com a dos não beneficiados, pois

1. Originalmente publicado em Radar nº 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HMzAiq>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. “Coordenadora-Geral de Avaliação do Gasto Direto da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME).

3. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, cedido desde 2019 para exercer o cargo de coordenador-geral de Ciências de Dados da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Também é professor da Universidade Católica de Brasília.

4. Professor da Universidade Católica de Brasília.

5. A Rais foi instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975.

podem existir características distintas entre os beneficiados e não beneficiados. Para superar essas dificuldades, recorreu-se à técnica do *propensity score matching* (PSM) proposta por Rosenbaum e Rubin (1983). A intuição do método centra-se na criação de um grupo de controle composto por indivíduos estatisticamente semelhantes aos do grupo de tratamento, mas que não foram tratados. No caso presente, o tratamento é o recebimento do Fies no período analisado.

Duas restrições podem limitar a validade das conclusões deste estudo. Em primeiro lugar, a amostra utilizada nesta pesquisa é representativa de um segmento específico, qual seja: o de trabalhadores formais empregados nos anos de 2003 e de 2013. Em segundo lugar, tal como em todos os estudos que utilizam o PSM, há sempre o risco de características não observáveis dos indivíduos (por exemplo, a dedicação ou a qualidade da escolaridade do trabalhador) introduzirem vieses nas estimativas do efeito do tratamento. Buscou-se utilizar o amplo conjunto de informações da Rais para minimizar tal possibilidade.

2 SOBRE O FIES

Em suma, o público-alvo do Fies, entre 2004 e 2012, que é o período considerado para este trabalho, é formado por estudantes que: *i*) ainda não possuam diploma do ensino superior; *ii*) tenham feito o Enem a partir de 2010; e *iii*) tenham renda familiar mensal bruta *per capita* de até três salários-mínimos.

Os dados do Ministério da Educação (MEC) mostram que o número de contratos fechados pelo Fies saltou de dezenas de milhares, na primeira década de sua execução (1999 a 2010), para centenas de milhares, a partir da segunda década (2011 a 2014). Entre 2000 e 2010, houve um incremento de 116,2% no número de contratos, que passaram de 35,2 mil para 76,2 mil, respectivamente. O crescimento foi ainda maior (1.020%) entre 2003 e 2013, passando de 50 mil para 560 mil.

De acordo com o Censo da Educação Superior 2013, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Brasil tinha cerca de 4,4 milhões de estudantes matriculados na graduação em instituições privadas. Dados do FNDE mostram que naquele ano foram formalizados 559,9 mil novos contratos do Fies. Isso significa que o número de estudantes com as mensalidades financiadas pelo programa representava 12,8% do total das matrículas, em 2013.

3 METODOLOGIA

Em boa parte dos modelos econométricos aplicados à área educacional, existe viés de seletividade amostral, pois não se consideram variáveis observadas e não observadas dos indivíduos (Oliveira *et al.*, 2015). Assim, o modelo de regressão de

mínimos quadrados aplicado na equação de Mincer (1974) não estimaria o real impacto do programa. Diante disso, optou-se por utilizar o PSM, com o intuito de amenizar o viés de seleção.

No caso presente, a aplicação do PSM compara o grupo tratado, ou seja, trabalhadores formais que foram beneficiados pelo Fies, entre 2004 e 2012, com o grupo de controle, os não beneficiados pelo Fies, mas estatisticamente parecidos com os primeiros nas variáveis observáveis. Neste trabalho utilizam-se três grupos de controle diferentes, como será explicado em breve.

Como identificar os indivíduos no grupo de controle que são estatisticamente semelhantes aos do grupo de tratamento? O primeiro passo do PSM consiste em estimar uma regressão logística, ou *logit*, que permita estabelecer uma relação entre uma variável de resultado binário e um grupo de variáveis preditoras. A *logit* é aplicada anteriormente ao PSM e mostra a probabilidade de o indivíduo fazer parte do grupo tratado, isto é, a probabilidade de receber o Fies.

A *logit* foi estimada para três amostras do banco de dados, variando as características dos trabalhadores que formam o grupo de controle. Esses grupos foram definidos pelo critério de elegibilidade do Fies, ou seja, em relação ao nível de escolaridade do requerente. Como será visto mais adiante, a escolha do grupo de referência apropriado é chave para a interpretação dos efeitos do Fies. Os grupos são:

- grupo 1: trabalhadores com todos os níveis de escolaridade em 2003;
- grupo 2: somente os trabalhadores que em 2003 eram elegíveis ao Fies quanto ao nível de escolaridade, isto é, aqueles com nível médio completo e superior incompleto; e
- grupo 3: contém os trabalhadores com nível médio completo ou superior incompleto em 2003 e nível superior completo em 2013. A comparação com esse grupo permite que se estime se há alguma diferença – no mercado de trabalho – entre graduados que foram beneficiados pelo Fies e os que não foram.

As características observáveis utilizadas na regressão *logit* são: idade, idade ao quadrado, experiência de trabalho, experiência ao quadrado, a interação da idade com a experiência, o logaritmo natural da renda e *dummies* para sexo, raça, escolaridade, região e setor de atividade econômica (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 95). Ressalte-se que todas as variáveis independentes do modelo referem-se ao ano de 2003. A extensão deste estudo foi limitada pela disponibilidade de dados, ou seja, 2003 é o primeiro painel de dados da Rais obtido junto ao MTPS, sendo 2013 o último disponível até o início desta pesquisa.

O impacto do Fies sobre a renda real do trabalhador, em 2013, deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IPCA/IBGE (71,1% de jan./2004 a dez./2013), foi calculado por meio do algoritmo *nearest neighbour*, ou “vizinho mais próximo” em termos da probabilidade estimada de fazer parte do grupo de tratados. O papel desse algoritmo é selecionar no grupo de controle um indivíduo com características observáveis mais próximas a cada indivíduo do grupo tratado (com Fies). O resultado do PSM permite encontrar o efeito médio do tratamento nos tratados – ATT (*average treatment effect on the treated*) para os trabalhadores que fazem parte da área de suporte comum (*common support*).⁶ Nesse caso, a diferença entre os salários dos tratados e dos não tratados em 2013, após o pareamento, indica o efeito do tratamento.

4 BASE DE DADOS

Para este estudo, foram utilizados os microdados da Rais, do MTPS, para os anos de 2003 e 2013. A Rais traz informações como: sexo, raça/cor, grau de instrução (escolaridade), rendimento médio nominal, tipo de vínculo de emprego, nacionalidade do trabalhador, Programa de Integração Social (PIS), data de contratação e de desligamento e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do trabalhador (no caso da Rais Identificada), entre outras. A Rais 2003 obtida no MTPS continha 41,9 milhões de observações, enquanto a Rais 2013 continha 75,4 milhões de observações.

A amostra exclui da Rais as pessoas que trabalhavam em tempo integral (acima de 36 horas por semana) e que, ao mesmo tempo, auferiam salário menor que um salário-mínimo em 2003 e 2013. Para pessoas (na verdade, CPFs) que possuíam mais de um vínculo empregatício, isto é, que aparecem mais de uma vez nessa base, em um determinado ano, foi criada uma variável que é a soma dos salários de todos os vínculos. Assim, mantivemos somente as informações registradas no vínculo principal, aquele com a maior quantidade de horas trabalhadas e/ou maior salário. Feita a limpeza, permanecem na base 22,4 milhões de trabalhadores na Rais de 2003 e 34,8 milhões na Rais de 2013. Em seguida, essas duas bases foram concatenadas por meio do CPF e resultou em 9,9 milhões de indivíduos presentes em ambas as bases.⁷

Em relação aos dados do Fies, o banco de dados original, fornecido pelo FNDE, atual agente operador do Fies, contém 633,5 mil observações relativas ao nome, à data de assinatura do contrato, à data inicial da fase de utilização, à data final da fase de utilização do Fies e ao CPF daqueles que tiveram acesso ao

6. Na área de suporte comum, há sobreposição das covariadas entre os indivíduos tratados e não tratados.

7. A saída de trabalhadores da base de dados analisada entre 2003-2013 pode introduzir algum viés na estimação. Contudo, não se sabe *a priori* nem a intensidade, nem a direção de tal viés.

programa, entre os anos de 1999 e 2014. Porém, os dados utilizados neste estudo são de estudantes que iniciaram e terminaram a fase de utilização do Fies entre 2004 e 2012 (97,8 mil). Dessa forma, é possível estimar o impacto do Fies no salário do trabalhador em 2013 e comparar com o salário dele na Rais 2003, antes de ter obtido a sua formação superior.

É importante esclarecer que, dos 98,7 mil beneficiários que utilizaram o Fies entre 2004 e 2012, apenas 10,8 mil foram encontrados na Rais 2003-2013. Ao final, esse banco permaneceu com 9,9 milhões de trabalhadores que possuíam vínculo ativo de trabalho, em 2003, e 10,8 mil trabalhadores que receberam o Fies, a partir de 2004 (início da fase utilização), e deixaram de usar o financiamento até 2012 (usamos essa informação como *proxy* da conclusão do nível superior).

Sem usar controle algum para as diferenças entre os beneficiários e não beneficiários do Fies, é possível perceber que o incremento na renda total dos trabalhadores, entre 2003 e 2013, é maior para aqueles que usaram o Fies para cursar o nível superior, comparado àqueles que não usaram. Entre aqueles que usaram o Fies, a variação real da renda total é de 174,2%, passando de R\$ 605,00, em 2003, para R\$ 1.659,07, em 2013 (a preços de 2003). Entre os trabalhadores que não usaram o Fies, a variação é de 75,7%, passando de R\$ 932,00 para R\$ 1.637,69 (a preços de 2003).⁸

5 RESULTADOS

Os resultados da estimação *logit* – o primeiro passo do procedimento de PSM – constam da dissertação que deu origem a este trabalho (Rocha, 2016) e no texto de discussão a ele associado (Rocha, Ehrl e Monasterio, 2016). Em vez de apresentar esses resultados, optou-se por apresentar, na tabela 1, as estatísticas descritivas da amostra. Esta permite comparar o perfil dos beneficiários do Fies com os trabalhadores nos três diferentes grupos de controle.

Como se pode ver, o grupo dos beneficiados é composto por mulheres (56,9%), a maior parte de cor branca (68,4%) e concentradas na região Sudeste (51,1%), enquanto os trabalhadores formais que aparecem na Rais, em 2003 e 2013, os quais compõem o grupo 1, são somente 32,5% mulheres, 70,1% declarados como brancos e com maior concentração na região Sudeste (58,8%).⁹ Isso já mostra que o perfil dos beneficiários do Fies é bastante diferente do trabalhador formal mediano. Além disso, os participantes do Fies são sete anos

8. A variação acumulada do IPCA/IBGE, entre jan./2004 e dez./2013, foi de 71,1%. Portanto, o aumento do salário compreendido no período de 2003 a 2013 entre os trabalhadores que não usaram o Fies é de R\$ 1.594,00 para R\$ 2.802,00 (em preços de 2013).

9. Observe que as participações dos grupos omitidos, como mulheres, brancos e habitantes da região Norte, podem ser calculadas residualmente. Ao mesmo tempo, esses grupos formam as bases omitidas nas seguintes estimações.

mais jovens, têm um salário inferior antes da participação no programa (R\$ 606,00 *vis-à-vis* R\$ 933,00) e apresentam probabilidade de 8,2%, isto é, quase duas vezes mais de ter nível superior incompleto em 2003.

TABELA 1
Estatísticas descritivas, por grupos de tratados e controles

	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Fies	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Masculino	0,675	0,468	0,579	0,494	0,488	0,500	0,431	0,495
Índio	0,006	0,080	0,006	0,074	0,005	0,070	0,007	0,084
Preta	0,051	0,219	0,040	0,196	0,025	0,155	0,042	0,200
Parda	0,235	0,424	0,231	0,422	0,178	0,382	0,260	0,438
Amarela	0,007	0,086	0,007	0,082	0,008	0,088	0,007	0,081
Idade (em anos)	32,0	8,8	29,9	8,1	28,13	7,4	25,0	5,8
Superior incompleto	0,042	0,200	0,117	0,321	0,312	0,463	0,082	0,274
Salário 2003 (em R\$)	933	1.273	884	935	1.178	1.250	606	449
Salário 2013 (em R\$)	1.640	2.132	1.693	1.713	2.668	2.388	1.660	1.208
Nordeste	0,132	0,339	0,150	0,357	0,117	0,321	0,195	0,396
Sudeste	0,588	0,492	0,576	0,494	0,621	0,485	0,511	0,500
Sul	0,185	0,388	0,176	0,381	0,167	0,373	0,186	0,389
Centro-Oeste	0,064	0,244	0,059	0,235	0,063	0,243	0,066	0,248
Indivíduos (total)	9.923.541		3.556.946		757.807		10.781	

Fonte: Rais/MTPS.
Elaboração dos autores.

Os trabalhadores no grupo 2, que no início da amostra possuem o ensino médio completo ou superior incompleto, são mais parecidos com os beneficiados pelo Fies em termos de idade, sexo, salário, distribuição regional e qualificação. Essa aproximação entre os perfis iniciais era, afinal, o intuito de introduzir outro grupo de controle.

Já os trabalhadores no terceiro grupo de controle – formado pelos que já possuem nível superior – têm características mais distintas em relação ao grupo de tratamento, exceto pelo fato de que a maioria também é mulher. Mas é neste grupo de comparação que se percebe nitidamente a diferença entre aquelas pessoas que pagam por conta própria a sua formação e o público-alvo do Fies. Conforme visto na tabela 1, quem requer o Fies ainda é, em média, três anos mais jovem e ganha quase a metade do que os demais. Índios, pardos e pretos também são mais prováveis de se formarem com a ajuda do Fies, assim como os que moram nas regiões Nordeste, Sul e Norte. Porém, como veremos mais à frente, esses dois grupos de trabalhadores são os mais parecidos quanto à trajetória dos salários.

Sem usar controle algum para as diferenças entre os beneficiários e não beneficiários do Fies, é possível perceber que o incremento no salário total dos trabalhadores, entre 2003 e 2013, é maior para aqueles que usaram o Fies para cursar o nível superior, comparado àqueles que não usaram. Entre aqueles que usaram o Fies, o incremento real do salário total é de 174%, passando de R\$ 606,00, em 2003, para R\$ 1.660,00, em 2013 (a preços de 2003).¹⁰ Entre os trabalhadores que não usaram o Fies, o aumento é de 76%, passando de R\$ 933,00 para R\$ 1.640,00 (a preços de 2003).

A partir dos resultados do PSM, é possível perceber pela tabela 2 que a diferença na remuneração, após o pareamento (ATT), indica que, em 2013, o Fies teve impacto positivo de R\$ 307,00 na renda mensal dos trabalhadores, no grupo 1. No grupo 2, o impacto do Fies na renda é de R\$ 281,00 (todos os valores a preços de 2003). Porém, no grupo 3, o impacto é pequeno (R\$ 15,00), mas estatisticamente não significativo.

TABELA 2
Resultados do ATT por grupos de controle

Grupo de controle	Amostra	Tratado	Controle	Diferença	Erro-padrão	Estatística t
Grupo 1	U	1.660,41	1.640,41	21,48	20,54	1,00
	ATT	1.660,89	1.353,98	306,91	16,33	18,79
Grupo 2	U	1.681,36	1.693,47	-12,11	18,90	-0,64
	ATT	1.681,36	1.400,32	281,04	19,19	14,65
Grupo 3	U	1.880,97	2.668,14	-787,17	33,81	-23,29
	ATT	1.880,97	1.866,01	14,96	27,50	0,54

Fonte: Rais/MTPS e FNDE.

Elaboração dos autores.

Obs.: U = antes do pareamento e ATT = efeito médio do tratamento sobre os tratados.

Em relação aos grupos 1 e 2, os efeitos positivos do Fies mostram-se claramente. Esses grupos de referência são, respectivamente, todos os trabalhadores em 2003 e aqueles que, a princípio, eram elegíveis a receberem o Fies.

Quando se adota como grupo de controle aqueles indivíduos que, além de elegíveis em 2003, haviam concluído o ensino superior em 2013 (grupo 3), o efeito desaparece, ou seja, não existe uma diferença estatisticamente significativa entre salários de indivíduos com educação superior que utilizaram o Fies ou não. Nessa comparação, estima-se o efeito do crédito subsidiado sobre o salário de indivíduos com ensino superior no mercado de trabalho.

10. O IPCA/IBGE acumulado entre jan./2004 e dez./2013 foi de 71,1%.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho avaliou o impacto do Fies no salário do trabalhador formal. Mediante a técnica do PSM, estimou-se que o Fies gerou um aumento de R\$ 307,00 na renda mensal do grupo 1 (com todos os níveis de escolaridade) e de R\$ 281,00 se a referência for o grupo 2 (nível médio completo e nível superior incompleto) em 2003.¹¹ Por sua vez, quando comparados com os trabalhadores que se formaram entre 2003 e 2013 (grupo 3), não houve impacto estatisticamente significativo.¹²

Qual o grupo adequado para a avaliação do Fies? Não há uma resposta incontroversa. Quando se considera que aqueles que utilizaram o Fies não chegariam ao nível superior sem o benefício desse empréstimo subsidiado, então a referência adequada seria o grupo 2. Já quando se considera que os beneficiados pelo Fies teriam feito o curso superior de qualquer forma se o programa não existisse – o que é bastante improvável – então o grupo 3 é o apropriado. Uma alternativa plausível é entender os resultados por grupos como os limites superiores e inferiores do impacto do Fies.

Mais uma vez vale alertar que, apesar do esforço, há o risco de que as dimensões não observáveis, que determinaram a participação ou não no Fies, tenham “viesado” as estimativas presentes. Além disso, só estimamos efeitos individuais do programa, sem identificar o impacto agregado do aumento da oferta de mão de obra qualificada via externalidades ou efeitos de equilíbrio geral. Por fim, o efeito calculado do Fies só é válido para o mercado formal de trabalho, e o programa pode ter tido outros resultados na formação de profissionais liberais, conta-própria ou que estão na informalidade.

REFERÊNCIAS

MINCER, J. **Schooling, experience and earnings**. New York: Columbia University Press, 1974.

OLIVEIRA, F. *et al.* Uma avaliação do programa de qualificação profissional bolsa futuro: efeitos médios e heterogêneos. *In: ENCONTRO PERNAMBUCANO DE ECONOMIA*, 4., 19-20 nov. 2015, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: Enpecon, 2015.

ROCHA, W. M. **Análise de impacto do Fies sobre a renda do trabalhador formal**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016.

11. Aqui, ao contrário da tabela 2, os valores estão a preços de 2013.

12. Vale notar que, em Rocha (2016) e Rocha, Ehrl e Monasterio (2016), complementamos o PSM com a abordagem *diff-in-diff*. Por meio da análise das diferenças entre o desempenho salarial de 2013 e de 2003 entre os grupos comparados, tentamos minimizar possíveis vieses decorrentes de fatores não observáveis. Os resultados foram aproximadamente iguais em termos quantitativos e qualitativos.

ROCHA, W. M.; EHRL, P.; MONASTERIO, L. Análise de impacto do Fies sobre o salário do trabalhador formal. **Mimeo**. 2016.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECKER, G. **Human Capital**. National Bureau of Economic Research, 1964.

BECKER, S. O.; ICHINO, A. Estimation of average treatment effects based on propensity score. **The Stata Journal**, v. 2, n. 4, p. 358-377, 2002.

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. **Diário Oficial**, Brasília, 13 jul. 2001.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 2.729, de 8 de agosto de 2005. Dispõe sobre a política de oferta de financiamento no âmbito do Fies. **Diário Oficial**, n. 152, Brasília, 9 ago. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3153V3c>>.

_____. Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fies (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências). **Diário Oficial**, Brasília, 15 jan. 2010.

EBNER, S. **As easy as one, two, three...** A guide to perform propensity score matching with STATA. University of Passau, May 19th, 2012.

ROY, A. D. Some thoughts on the distribution of earnings. **Oxford Economic Papers**, v. 3, n. 2, p.135-146, 1951.

RUBIN, D. B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. **Journal of Education Psychology**, v. 66, n. 5, p. 688-701, 1974.

RECONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL OU CONCENTRAÇÃO DO MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL?^{1,2}

Paulo Roberto Corbucci³

Luis Claudio Kubota⁴

Ana Paula Barbosa Meira⁵

1 INTRODUÇÃO

No campo da educação superior, aquisições e fusões ganham corpo a partir de meados da primeira década dos anos 2000. A partir desse momento, a feição empresarial do setor é fortalecida por novas formas de negociação, entendidas aqui como compra, venda e fusão empresariais e investimentos do tipo *private equity*. Tais formas implicam a manutenção e a expansão da rede, tendo como pressupostos iniciais a grande concorrência estabelecida pelos novos tempos. O corolário desse novo ambiente econômico são as grandes corporações, as megafusões e a ampliação da participação do capital estrangeiro na educação nacional. Paralelamente, as novas instituições de ensino superior privadas passam a ser orientadas por políticas de aprimoramento de gestão administrativa, financeira e pedagógica, tendo como foco a redução de custos. Tem-se, portanto, um novo *modus operandi* para o setor.

No intuito de situar melhor essa reconfiguração interna do setor privado na educação superior brasileira, este capítulo – complementar ao capítulo *Evolução da educação superior privada no Brasil*, publicado nesta edição, – buscará analisar o processo de concentração de mercado a partir dos anos 2000, a evolução de alguns indicadores referentes aos quatro grandes grupos privados com ações negociadas na BM&FBovespa, bem como uma breve avaliação dos impactos das modificações do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no mercado.

1. Originalmente publicado em Radar no 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2QEumbp>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Extraído do *Texto para discussão* nº 2256 do Ipea: *Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino* (novembro de 2016). Disponível em: <<https://bit.ly/2W9yotj>>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa aposentado do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

5. Pedagoga da Prefeitura Municipal de Goiânia.

O capítulo está estruturado como segue. A seção 2 apresenta o processo de concentração do mercado a partir do processo de fusões e aquisições iniciado em meados dos anos 2000. A seção 3 traz uma análise de indicadores financeiros das empresas privadas de ensino superior com papéis na BM&FBovespa. A seção 4 apresenta uma breve discussão sobre os impactos iniciais das mudanças recentes do Fies no setor privado. A seção seguinte apresenta as considerações finais.

2 O PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO DE MERCADO A PARTIR DOS ANOS 2000

De acordo com Pereira e Brito (2014), o ano de 2005 pode ser tomado como o grande marco das fusões e aquisições por parte das empresas de ensino superior privadas com fins lucrativos. Nesse ano, parte majoritária das ações da Universidade Anhembimorumbi foi adquirida pelo grupo americano Laureate. Estudo da CM Consultoria (2014), referente ao período 2007-2014, mostra que, no primeiro ano desse período, houve a compra por parte da Anhanguera do total do capital do Centro Universitário Ibero-Americano (Unibero), assim como o ingresso no mercado brasileiro do fundo de investimento americano Advent International, que adquiriu 50% das ações da rede Kroton. Esta, por sua vez, fundiu-se à rede Iuni Educacional, considerada no referido estudo, como empresa líder na área de educação no Centro-Oeste brasileiro.

Assim, entre os anos de 2007 e 2015, foram realizadas 208 transações de aquisições, vendas e fusões entre as principais empresas de educação em solo nacional (KPMG, 2016, p. 22). Desse total, 139 transações foram atribuídas às instituições de educação superior até o ano de 2014 (CM Consultoria, 2014). Entre 2007 e 2014, 56 operações de fusões e aquisições foram realizadas por quatro dos maiores grupos educacionais do país.⁶

Se, na década de 1990, prevaleceu a expansão horizontal do setor privado, mediante o aumento do número de instituições de pequeno e médio porte, atualmente o que se verifica é um movimento de reconcentração da oferta, em grande medida, com a finalidade de reduzir a concorrência. Entre os benefícios para os grandes grupos advindos dessa reconcentração encontram-se: redução de custos financeiros relacionados, sobretudo, aos insumos pedagógicos; alcance dos objetivos comuns no caso das fusões; e aumento da capacidade administrativa (Pereira e Brito, 2014).

Diante dessas mudanças estruturais no âmbito da educação superior privada, torna-se relevante analisar as implicações desse novo modelo de empresa educacional, tanto em termos das relações de mercado quanto no que se refere à política educacional. Conforme afirma Carvalho (2011, p. 772), “os objetivos da empresa transcendem a maximização do lucro, uma vez que ficam subordinados à maximização do valor acionário no mercado de capitais”. Em outras palavras, a

6. Informações compiladas pelos autores a partir de relatórios obtidos no portal de informações da Bloomberg.

gestão dessas empresas estabelece comprometimento estreito com os interesses dos acionistas/cotistas, o que significa assegurar os ganhos de curto prazo. Além disso, e talvez, o que gera maior apreensão diz respeito ao fato de que

o controle sobre a origem do capital (nacional ou estrangeiro) fica comprometido, já que o capital de risco proveniente dos fundos de *private equity* e do investimento em renda variável (ações), ao mesmo tempo em que pulveriza a propriedade, permite a aquisição e a concentração societária por parte de especuladores ou de outras empresas educacionais estrangeiras, de modo que interfere nas decisões centrais administrativas por meio da compra de ações ordinárias que dá direito a voto nas assembleias de acionistas (Carvalho, 2011, p. 772).

Conforme afirma Sampaio (2011, p. 39), iniciativas como a abertura de capital na bolsa de valores ou parcerias com redes internacionais de educação só se tornaram possíveis porque, há pouco mais de dez anos, as mantenedoras das instituições privadas optaram pela forma comercial e se instituíram como mantenedoras de instituições privadas com finalidade lucrativa, oportunizadas pelas alterações na legislação educacional específica.

A classificação de particular em sentido estrito, instituída pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, e regulamentada pelo Decreto nº 2.306/1997, formalizou uma situação concreta vivida por grande parte das instituições de ensino superior (IES) privadas brasileiras. O *status* jurídico de empresa educacional teve efeito inicial de aumento nos custos operacionais pelo pagamento de impostos ao erário público. Contudo, com a possibilidade de adesão ao Programa Universidade para Todos (Prouni), a partir de 2005, restabeleceu-se parte da desoneração fiscal. Com isso, as IES lucrativas permaneceram tendo acesso a recursos públicos indiretos e passaram a usufruir dos mercados financeiros.

Desde 2007, o setor passa por um processo de intensa transformação. Grandes grupos emitem ações na bolsa de valores e passam a adquirir IES de controle familiar. Esses grandes grupos têm forte participação de capital financeiro, inclusive estrangeiro, entre os acionistas. Nas palavras do presidente do Conselho de Administração da Kroton: “[Hoje] não tem mais dono de empresas. A tendência é não ter mais donos. Os donos são os fundos de pensão e os fundos de *private equity* feitos pelos bancos” (Carvalho, 2013).

Nesse contexto que favorece a entrada dos fundos de investimentos, um grupo de mantenedores, em sua maioria pertencente à geração de professores (ou de seus filhos) “fundantes” de instituições privadas de ensino superior no país, continua resistindo e disputando espaço. Esses empresários de pequeno porte estão cientes de que existe hoje uma reserva de mercado regional para os grandes grupos; em uníssono idealista, reclamam da selvagem e desleal competição que estão enfrentando com os grandes grupos internacionais; ao mesmo tempo e de

forma pragmática, vislumbram nesse mesmo cenário competitivo a possibilidade de se fazer um bom negócio, também passando adiante as instituições de ensino superior que criaram ou herdaram (Sampaio, 2011).

Para essa autora, o fenômeno recente que não deve ser ignorado é o movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira. Ainda que esse processo se restrinja a um número pequeno de instituições, esses estabelecimentos passam a responder por elevada proporção de matrículas e cursos. Por fim, devem-se investigar possíveis implicações dessa nova configuração do mercado em termos dos limites e das possibilidades da política pública educacional no que se refere à regulação e à qualidade do ensino ofertado.

3 INDICADORES FINANCEIROS DAS EMPRESAS PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR COM PAPÉIS NA BM&FBOVESPA

Inicialmente, verifica-se que a receita líquida dessas empresas cresceu de forma excepcional no período 2012-2015, conforme é mostrado na tabela 1, especialmente quando se tem por referência o crescimento do produto interno bruto (PIB), que, em valores correntes, foi de apenas 25% no mesmo período.

TABELA 1
Receitas líquidas de empresas educacionais com ações na BM&FBovespa (2012-2015)
(Em R\$ milhões de dezembro de 2015)

Empresa	2012	2013	2014	2015	Variação 2012-2015 (%)
Kroton	1.753,1	2.374,0	4.177,4	5.081,9	190
Estácio	1.725,3	2.038,5	2.661,1	2.939,4	70
Ser Educacional	353,3	538,0	780,2	1.020,3	189
Anima	403,7	543,3	767,5	856,6	112

Fontes: Estácio (2015c; 2016b); Kroton (2014; 2015a; 2016b); Ser Educacional (2014; 2015a; 2016b); Anima Educação (2014; 2015b; 2016b).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Grande parte desse incremento se deve a fusões e aquisições.

Mais do que expressão do crescimento endógeno dessas empresas, o aumento excepcional das receitas líquidas é decorrente das aquisições e incorporações realizadas no período sob análise, tal como evidenciam os relatórios de gestão dessas empresas.

No que se refere à margem EBITDA⁷ ajustada, verifica-se que a Kroton possui a maior margem e que é crescente. A Ser Educacional possui margem próxima de 40% e as outras duas empresas mantiveram margens próximas a 30%, conforme é mostrado na tabela 2.

7. *Earnings before interest, tax, depreciation and amortization*. Margem EBITDA é a divisão do EBITDA pela receita líquida.

Comparando-se as ordens de grandeza da tabela 2 com as da tabela 3, é possível observar que a rentabilidade das empresas brasileiras é bem superior à das congêneres que atuam nos Estados Unidos, o que ajuda a explicar o interesse dos investidores estrangeiros em nosso mercado.^{8,9}

TABELA 2
Margem EBITDA ajustada de empresas educacionais com ações na BM&FBovespa (1º trimestre de 2014 a 2016)
 (Em %)

Empresa	1º trimestre 2014	1º trimestre 2015	1º trimestre 2016
Kroton	39,9	42,8	47,8
Estácio	24,0	27,1	26,9
Ser Educacional	40,6	38,8	39,7
Anima	32,0	33,6	28,8

Fontes: Kroton (2016a; 2015d); Ser Educacional (2016a; 2015b); Estácio (2016a; 2015b); Anima Educação (2016a; 2015a).
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores referentes à Kroton no 1º trimestre de 2014 combinam resultados da Kroton e Anhanguera, respeitando as diferentes práticas contábeis.

TABELA 3
Margem EBITDA de empresas educacionais com ações nos Estados Unidos (Primavera de 2015)
 (Em %)

Empresa	Margem EBITDA
American Public Education, Inc.	22,1
Apollo Education Group, Inc.	16,9
Bridgepoint Education, Inc.	6,1
Bright Horizons Family Solutions, Inc.	16,6
Capella Education Co.	17,8
Career Education Corp.	11,5
Corinthian Colleges, Inc.	4,8
DeVry Education Group, Inc.	16,3
Graham Holdings Company	21,4
Grand Canyon Education, Inc.	30,4
ITT Educational Services, Inc.	10,6
Lincoln Educational Services Corporation	2,1
National American University Holdings, Inc.	14,1
Strayer Education, Inc.	23,0
Universal Technical Institute, Inc.	6,9

Fonte: Moss Adams Capital LLC (2015, p. 7).

8. Consulta à base de dados da Bloomberg mostra que o mesmo ocorre com relação a empresas de outros mercados, como Japão e Coreia do Sul.

9. Para entender a diferença entre margem EBITDA e margem EBITDA ajustada, consultar: <<http://goo.gl/XEbF3N>>.

Em grande medida, aquelas expressivas margens de lucro guardam estreita relação com a elevada proporção de estudantes dessas IES com financiamento do Fies, uma vez que parcela significativa das receitas provenientes do pagamento de mensalidades fica assegurada. Os dados apresentados na tabela 4 mostram a proporção de matrículas do Fies no total das matrículas de cursos presenciais das IES controladas pelos quatro grandes grupos educacionais com ações na BM&FBovespa.

TABELA 4
Estudantes de graduação presencial beneficiários do Fies matriculados nas empresas educacionais com ações na BM&FBovespa (2014)

Empresa	Total de alunos com Fies (mil)	Total da graduação presencial (%)
Kroton	258,8	61,2
Estácio	122,7	42,3
Ser Educacional	48,0	47,5
Anima	34,3	48,3
Total	463,8	-

Fontes: Kroton (2015b); Estácio (2015a); Ser Educacional (2015a; 2015b); Anima Educação (2015a; 2015b).
Elaboração dos autores.

Com base nos dados da tabela 4, constata-se que as quatro empresas desse segmento apresentam proporções bastante heterogêneas, que oscilam entre 42% a 61%, sendo que esta última se refere à maior delas. A proporção média entre todas as IES privadas (incluindo as que têm ações negociadas na Bovespa) havia atingido 44% em 2014. Portanto, apenas a Kroton beneficiou-se em proporção muito acima desse índice médio naquele ano.

4 O REDESENHO DO FIES E OS PRIMEIROS IMPACTOS NO SETOR PRIVADO

No intuito de adequar as receitas disponíveis, submetidas a elevados cortes orçamentários em 2015, foram estabelecidos pelo governo federal critérios para a seleção dos novos contratos do Fies. Para os alunos, exigência de nota média mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de nota na redação diferente de zero. Por sua vez, a distribuição das vagas disponíveis às instituições de ensino passou a ser feita com base nos conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes). Desse modo, foram estabelecidas cotas de contratos por instituição de ensino, tendo-se como referência o retrospecto do ano anterior. Por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

Além dessas mudanças já introduzidas, o ministro da Educação havia anunciado que as vagas a serem ofertadas no segundo semestre de 2015 também deveriam levar em conta as seguintes prioridades: cursos com notas 5 e 4; áreas de interesse social e

econômico, como engenharia, formação de professores e saúde; e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal).

As restrições orçamentárias que levaram ao redesenho do Fies tiveram como principal consequência a redução imediata da oferta de novos contratos de financiamento. Se, em 2014, haviam sido firmados 732,7 mil novos contratos, em 2015, foram firmados apenas 287,4 mil.¹⁰ Portanto, redução de 61% em relação ao ano anterior.

Outra implicação dessa nova conjuntura diz respeito ao aumento da inadimplência. Informações recentes divulgadas pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp) indicam que, após um período de queda desde 2011, a inadimplência no ensino superior subiu em 2015, com perspectiva de novo aumento em 2016.

Após o conturbado processo de reestruturação do Fies, no início de 2015, houve diferentes impactos nas empresas listadas na Bovespa. A Anima, que ao final de 2014 atendia a cerca de 71 mil estudantes de graduação, registrou queda de 22% no contingente de novos estudantes em cursos de graduação presencial no processo seletivo do meio do ano de 2015 (Koike, 2015a). Por sua vez, na Estácio de Sá, houve aumento da evasão entre alunos veteranos. Nesse caso, a proporção de estudantes que não renovaram suas matrículas no terceiro semestre desse ano foi 30% maior que a registrada doze meses antes (Koike, 2015b). Já a Kroton lançou um programa de financiamento com parte da parcela sem cobrança de juros, conseguindo aumentar o número de alunos matriculados (Manzoni Júnior, 2015).

O Edital nº 6 do Ministério da Educação, de 20 de janeiro de 2016, estabeleceu que podiam participar do processo seletivo alunos com média no Enem superior a 450 pontos, nota na redação superior a zero e renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 salários mínimos. Foram ofertadas 250 mil vagas, mas cerca de metade não foi preenchida em um primeiro momento. O Edital nº 64, de 16 de junho de 2016, apresenta o cronograma e os critérios de seleção para o segundo semestre desse ano. Podem participar do processo seletivo alunos com média no Enem superior a 450 pontos, nota na redação superior a zero e renda familiar mensal bruta *per capita* de até três salários mínimos. Foram oferecidas 75 mil vagas.

Portanto, constata-se que o redesenho do Fies provocou impactos imediatos no setor privado da educação superior brasileira, bem como a adoção de medidas de ajuste por parte dos grandes grupos empresariais que atuam nesse setor e que, usualmente, tinham parcela significativa de suas receitas oriunda desse programa de financiamento público. Apesar das evidências apresentadas, um balanço geral desses impactos somente poderá ser feito quando estiverem disponíveis dados do Censo da Educação Superior deste mesmo ano, tendo em vista que as matrículas estão dispersas por cerca de 2,1 mil instituições de ensino privadas, que, em sua maioria, não disponibilizam informações dessa natureza.

10. No momento de elaboração do capítulo, o Relatório de Gestão de 2015 ainda não estava disponível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas referências bibliográficas e na análise dos dados utilizados neste estudo, conclui-se que está em curso um processo de reconcentração da educação superior privada, liderado por grandes grupos empresariais com aportes de investimentos estrangeiros. No que se refere à apropriação dos recursos do Fies pelas empresas listadas na Bovespa e dessas em relação às demais IES privadas, verificou-se que apenas uma delas (a maior) detém proporção de contratos do Fies muito acima da média nacional, enquanto as demais encontram-se mais próximas da média nacional, ainda que acima desta. Os indicadores financeiros mostram que se trata de um grupo muito heterogêneo.

Portanto, o que se depreende deste estudo é que se torna necessária a introdução de medidas regulatórias no campo econômico que favoreçam a redistribuição dos recursos públicos (Fies em especial) de forma mais equânime. Considerando-se que os grandes grupos empresariais são justamente os mais bem estruturados financeiramente, devido ao aporte de recursos oriundos de fundos de investimentos nacionais e estrangeiros, não é razoável que eles ainda sejam beneficiados em proporção acima daquela usufruída pelo restante do setor privado. Além disso, a estruturação de planos privados de financiamento ilustra que, em alguns casos, não havia necessidade de recursos públicos para atingir o objetivo de inclusão no ensino superior.

Uma das possíveis implicações negativas dessa conjunção de fatores em favor desses grandes grupos seria a de reforçar a tendência à concentração do capital na educação superior privada. Em primeiro lugar, por tais oportunidades de capitalização restringirem-se a um grupo reduzido de empresas, mas, também, por tais empresas se beneficiarem de financiamento público indireto em proporção acima da média auferida pelas demais empresas. Com isso, estas últimas estariam mais suscetíveis a serem incorporadas ou mesmo fechadas.

Diante do exposto e considerando que acaba de ser anunciada a anuência dos conselhos de administração para a fusão da Estácio com a Kroton,¹¹ considera-se que chegou o momento de esse promissor mercado da educação superior no Brasil avançar em termos de sua regulação, de modo a levar em conta os diversos impactos da atual tendência à concentração de mercado, como também para preservar as condições de trabalho dos profissionais da área e, conseqüentemente, a qualidade da formação ofertada.

11. Ver fato relevante do comunicado ao mercado por ambas as empresas em 8 de julho de 2016: <<http://goo.gl/yahSYO>>.

REFERÊNCIAS

ANIMA EDUCAÇÃO. **Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFP)** – 31 de dez. 2013. GAEC Educação S.A., São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Xgo0Y8>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Resultados 1T15**. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/Xgo0Y8>>. Acesso em: 7 maio 2015.

_____. **Demonstrações financeiras referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014 e Relatório dos auditores independentes**. GAEC Educação S.A. e controladas, São Paulo, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/Xgo0Y8>>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. **Resultados 1T16**. São Paulo, maio de 2016a. Disponível em: <<http://goo.gl/L9SIgP>>. Acesso em: 19 agosto 2016.

_____. **Demonstrações financeiras referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2015 e Relatório dos auditores independentes**. GAEC Educação S.A. e controladas, São Paulo, 2016b.

CARVALHO, P. **Anhanguera e Kroton estimam economias de escala superiores a R\$ 150 milhões**. Ig São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/WmBCF>>. Acesso em: 15 maio 2013.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

CM CONSULTORIA. **Estudo “Fusões e Aquisições no Ensino Superior - Panorama 2007 - 2014”**. CM Consultoria, ago. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/vidN4A>>. Acesso em: 30 maio 2015.

ESTÁCIO. **Resultados do 4T14 e 2014**. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/DY0FaH>>. 19 mar. 2015.

ESTÁCIO. **Relatórios do 1T15**. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/PSMpT7>>. Acesso em: 7 maio 2015.

ESTÁCIO. **Fact Sheet 1T15**. Rio de Janeiro, 2015c. Disponível em: <<http://goo.gl/PSMpT7>>. Acesso em: 21 maio 2015.

ESTÁCIO. **Resultados do 1T16**. Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em: <<http://goo.gl/PSMpT7>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

ESTÁCIO. **Demonstrações financeiras** – 31 de dezembro de 2015 e relatório dos auditores independentes. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <<http://goo.gl/zL79qQ>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

KOIKE, B. Com queda de 31% no lucro, Anima faz reestruturação. **Valor Econômico**, São Paulo, 2015a, novembro 10. Disponível em: <<http://goo.gl/NmqkEu>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. Com evasão alta, papel da Estácio cai. **Valor Econômico**, São Paulo, 2015b, novembro 11. Disponível em: <<http://goo.gl/eZDpxF>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

KPMG. **Fusões e aquisições 2015**. Acumulado e 2º semestre. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/5PQjyy>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

KROTON. **Demonstrações financeiras individuais e consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2013**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br>>. Acesso em: 2014.

_____. **Demonstrações financeiras individuais e consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014 e relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras**. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 2015.

_____. **Relatório da administração 2014**. São Paulo, 2015b. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Corporate presentation**. São Paulo, 2015c. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Apresentação de Resultados – 1T15**. São Paulo, 2015d. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resultados 1T16**. São Paulo, 2016a. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Demonstrações financeiras individuais e consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2015**. São Paulo, 2016b. Disponível em: <<http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MANZONI JÚNIOR, R. A Kroton depois do furacão Fies. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/61dQBI>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MOSS ADAMS CAPITAL LLC. **Education Services**. Seattle, Spring 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PxD0ho>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

PEREIRA, T. L.; BRITO, S. H. A. As aquisições e fusões no ensino superior privado no Brasil (2005-2013). *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 6., 2014. **Anais...** Porto, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/NXWJPS>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, n. 4, out. 2011.

SER EDUCACIONAL. **Demonstrações financeiras padronizadas** – 31 de dez. 2013. Ser Educacional S.A., Recife, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/XMMCVg>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

_____. **Demonstrações financeiras padronizadas** – 31/12/2014. Ser Educacional S.A., Recife, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/XMMCVg>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. **Teleconferência de resultados do 1T15**. Recife, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/XMMCVg>>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. **Divulgação de Resultados 1T16**. Recife, Maio de 2016a. Disponível em: <<http://goo.gl/XMMCVg>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Demonstrações financeiras padronizadas** – 31 de dez. 2013. Ser Educacional S.A., Recife, 2016b. Disponível em: <<http://goo.gl/XMMCVg>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL: COMO DEFINIR SUSTENTABILIDADE?¹

Vinícius Botelho²
Samuel Pessoa³

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem uma das menores populações com educação superior entre seus pares da América Latina.⁴ Não surpreendentemente, é também um país com elevadas taxas de retorno à educação.⁵ Nesse contexto, parece razoável supor que haja uma demanda reprimida por ensino superior no país.

Como resposta a essa necessidade, nos últimos vinte anos, observou-se uma consistente e pronunciada elevação no número de ingressos em faculdades e universidades: segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre 1993 e 2013, o número anual de ingressos no ensino superior aumentou mais de 1,5 milhão de pessoas. Esse aumento ocorreu tanto em razão da expansão de vagas no setor público como no privado e já é suficiente para que, por volta de 2060, a proporção de pessoas com 15 anos ou mais com algum ensino superior atinja 40%. Apesar de parecer um avanço substancial, em 2010, essa mesma proporção, nos Estados Unidos, já era de 54%.⁶ Ou seja, em 45 anos ainda não seremos capazes de atingir o nível de educação que os americanos já tinham há cinco anos (Pessoa e Botelho, 2014).

Nesse contexto, surgiu o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Este fundo é um programa governamental que, a taxas de juros subsidiadas, financia alunos de cursos de educação superior em instituições privadas. Nos últimos cinco anos chamou a atenção o aumento expressivo no número dos seus financiados: de aproximadamente 75 mil novos financiados, em 2010, para mais de 700 mil em

1. Originalmente publicado em Radar nº 46, de agosto de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3101aDJ>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania.

3. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

4. Utilizando dados da população de 15 anos ou mais com ensino superior completo ou incompleto, até 2010, da pesquisa de Barro e Lee (2014).

5. Para mais referências, ver Barbosa Filho e Pessoa (2008).

6. Evidentemente, isso exige que a proporção de pessoas de 15 anos ou mais, com ensino médio completo, ultrapasse esse percentual. Atualmente, segundo dados da mesma pesquisa, esse percentual está por volta de 25%. Portanto, mesmo sem a expansão do ensino superior já parece necessário que as políticas de fortalecimento do ensino médio gerem resultados expressivos, para que haja público qualificado para a educação superior. Nesse sentido, o gargalo do ensino médio permanece um dos principais desafios para a expansão da educação superior nas próximas décadas.

2014. Esse aumento refletiu no número de contratos ativos também: de menos de 200 mil, em 2010, para quase 2 milhões em 2014.

A expansão pronunciada do programa ocorreu após a mudança em várias das suas regras. Em agosto de 2009, por meio da Resolução nº 3.777/2009, o Banco Central reduziu as taxas de juros do Fies de 6,5% para 3,5%. Portanto, o programa passou a operar com taxas de juros claramente abaixo da inflação. Além disso, a Lei nº 12.087/2009 criou o Fundo de Garantia das Operações de Crédito Educativo (FGEduc). Capitalizado pelo Decreto nº 7.338/2010 (do fim do ano), ele permitiu uma contínua expansão das operações de crédito estudantil a partir de 2011. Afinal, após a sua regulamentação, tornou-se possível a concessão de financiamento estudantil sem a necessidade de aval ou fiança, reduzindo substancialmente o risco de concessão de crédito para o tomador sem condições de apresentar garantia.

Evidentemente, um programa de crédito educativo que queira atingir pessoas de baixa renda precisa contar com mecanismos para mitigar o risco de crédito que não dependam da apresentação de fiador. Afinal, a indisponibilidade de fiador faz parte das condições de vulnerabilidade da família que é objeto típico da política. Nesse sentido, a criação do fundo atende a uma demanda real da sociedade e do programa. Por sua vez, seu desenho gera uma série de distorções que induzem a um comportamento perverso das instituições de ensino, como a mutualização do risco de crédito entre as diferentes escolas e o fato de o fundo praticamente vender um seguro total contra a inadimplência para elas. Essa combinação de fatores favorece que as instituições relaxem seus critérios de entrada e concedam empréstimos a alunos que não têm potencial acadêmico. Mesmo a imposição de uma nota mínima nos exames nacionais, não chega a atacar este problema adequadamente, pois cada curso tem suas exigências em termos de habilidades e conhecimento, que dificilmente estarão adequadamente refletidas na nota de uma prova unificada (especialmente sendo a mesma nota para todos os cursos). Uma nota mínima numa prova nacional não pode ser vista como critério suficiente para definir a empregabilidade do aluno em qualquer profissão.

A combinação das regras de concessão frouxas com um custo de financiamento extremamente subsidiado ajuda a explicar a explosão do número de alunos do Fies nesse período. Como corolário, segundo o relatório de Benefícios Financeiros e Creditícios da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o custo de subvenções do Fies passou de R\$ 16 milhões, em 2011, para R\$ 1,8 bilhão, em 2014, e mais de R\$ 6,6 bilhões, em 2015. Ou seja, o subsídio do programa aumentou praticamente em quatrocentas vezes, em um horizonte de quatro anos. Dessa forma, os problemas de focalização deixam de se restringir ao grupo dos alunos que não têm condições de arcar com seus estudos, mas também não tem potencial acadêmico, para atingir também alunos que podem pagar pela educação superior e pretendem cursá-la, mas fingem não poder pagar para se beneficiar da transferência de renda governamental.

Como a explosão no subsídio implícito do programa já era, de certa forma, antecipável pela sua evolução, esse ritmo de concessões levou muitos a questionar a sustentabilidade do Fies. Com taxas de juros abaixo da inflação, mesmo com inadimplência zero, o programa sempre requereria orçamento federal para manter o número de alunos financiados constante. Considerando a possibilidade de alta taxa de inadimplência, o montante de recursos orçamentários requerido poderia facilmente se tornar proibitivo. Com um orçamento proibitivo e um sistema de incentivos que não tem mecanismos que torne desvantajoso tomar o financiamento para aqueles que podem pagar, nem desvantajoso dar o financiamento para os alunos que não conseguirão usufruir dos benefícios da educação superior, tem-se, claramente, uma situação de ineficiência econômica: a política atinge mais grupos do que é desejado e tem custo altíssimo para a sociedade.

Contudo, essa análise desconsidera o fato de que a educação superior tem externalidades positivas. Por causar um aumento de renda, maior escolaridade gera maior arrecadação para o setor público, de forma que é preciso levar em consideração todos os impactos do programa de financiamento estudantil ao avaliá-lo. Nesse contexto, a abordagem fiscal requer que se entenda também a focalização do Fies (para que se entenda em que medida o programa está causando, efetivamente, um aumento no número de pessoas cursando o ensino superior), assim como os possíveis retornos de um aumento da educação superior na população (efeitos sobre prêmio salarial, por exemplo).

Por essa razão, este capítulo tenta estabelecer uma análise do retorno social do financiamento estudantil. Ou seja, o retorno de se obter pessoas com mais educação no país vai além daquele que o próprio mercado de educação consegue capturar: as externalidades só podem ser avaliadas pela ótica do retorno social. Assim, é possível capturar os efeitos para além do mercado de concessão de empréstimo e estimar, com base nisso, os impactos fiscais amplos da política. Evidentemente, nesse caso, a focalização do programa torna-se essencial para a sua sustentabilidade.

Diante da complexidade desses problemas, percebe-se a necessidade de compreender melhor o público do programa e avaliar as condições gerais nas quais a concessão do empréstimo é fiscalmente responsável e atende o objetivo final de política pública. Além disso, os debates em torno da gratuidade da educação superior estão intimamente ligados à existência de um programa de financiamento estudantil forte: se há um sistema de financiamento da educação robusto, a cobrança pelo ensino superior torna-se muito menos injusta com aqueles que têm menores condições de pagar por ela. E, por fim, o fortalecimento desse programa pode permitir que, no futuro, etapas anteriores da educação também possam ser financiadas.

Neste estudo, discute-se o programa (inclusive em termos de sustentabilidade) pela ótica do retorno social, definindo-o e simulando-o. De acordo com essa análise, é possível avaliar como os problemas de informação podem ajudar a entender as falhas atuais do Fies, assim como analisar eventuais soluções de desenho para o programa.

2 A SUSTENTABILIDADE DO FIES

Analisando somente as contas de receita e despesa do próprio Fies, enquanto houver taxas de juros subsidiadas, o programa nunca será superavitário. Contudo, a política pública, neste caso, tem uma finalidade bastante específica: financiar a educação superior. Portanto, caso o programa consiga fazer com que pessoas, que na sua ausência não tinham condições de fazer um curso superior, comecem e terminem o curso, ele trará benefícios que vão muito além das suas receitas e despesas diretas.

Afinal, se o ensino superior causa produtividade e prêmio salarial (os prêmios salariais brasileiros são bastante elevados), o retorno social desse investimento pode ser significativo. Inclusive, como parte substancial da renda do trabalho é tributada, o impacto fiscal da política, mesmo com subsídios de juros e de inadimplência, pode ser positivo. Dessa forma, mais crucial do que o custo dos subsídios, nesse caso, é a capacidade do programa de atingir a população que tem maiores condições de usufruir de uma maior escolaridade.

Em outras palavras, o Fies comporta-se como um investimento governamental. Esse investimento gera receitas tributárias (renda do trabalho) e não tributárias (quitação dos empréstimos). Por seu turno, o investimento requer o desembolso do valor das mensalidades. Seja m o valor médio das mensalidades cobradas hoje, π a taxa de inflação mensal média e N_1 a duração desse curso, o desembolso de colocar um aluno no Fies, a valor corrente, pode ser medido pela variável C , como descrito na equação (1).

$$C = \sum_{k=1}^{N_1} m(1 + \pi)^{k-1}. \quad (1)$$

Uma vez encerrada a fase de desembolso, o aluno entra em um período de carência de N_2 meses, em que a dívida continua sendo acumulada à taxa de juros do programa, i . Portanto, o valor da dívida, ao final do período de carência, dado pela variável D , está indicado na equação (2).

$$D = \left[\sum_{k=1}^{N_1} m(1 + \pi)^{k-1}(1 + i)^{N_1-k+1} \right] (1 + i)^{N_2}. \quad (2)$$

O valor da parcela, calculado após esse período, pode ser obtido por meio da fórmula de quitação de empréstimo com parcela fixa, para uma quantidade N_3 de parcelas, dada na equação (3).

$$p = Di \frac{(1+i)^{N_3}}{(1+i)^{N_3}-1}. \quad (3)$$

A uma taxa média de inadimplência a , supondo (por simplicidade e conservadorismo) que toda inadimplência é tal que nem a primeira parcela do empréstimo

é paga, o valor presente do recebimento do empréstimo, para o governo, que se financia a uma taxa de juros r , é dado pela variável VP_1 , na equação (4).

$$VP_1 = - \sum_{k=1}^{N_1} \frac{m(1+\pi)^{k-1}}{(1+r)^{k-1}} + \frac{1}{(1+r)^{N_1+N_2}} \sum_{k=1}^{N_3} \frac{1}{(1+r)^k} (1-a)p. \quad (4)$$

Por sua vez, o valor presente do prêmio salarial (VP_2), que depende do percentual de tratamentos espúrios (u)⁷, do prêmio salarial (x), do salário-base do ensino médio (w), da taxa de emprego (e) e da tributação sobre a renda do trabalho (τ), é dado pela equação (5). Evidentemente, é subtraído, no cálculo, o custo da renúncia fiscal associada ao fato de que, para estudar, os alunos deixaram de trabalhar e, portanto, de pagar os impostos sobre o salário.⁸

$$VP_2 = \frac{(1+\pi)^{N_1+N_2}}{(1+r)^{N_1+N_2}} \sum_{k=1}^{\infty} \frac{(1+\pi)^k}{(1+r)^k} (1-u)(1+x)w e \tau - \sum_{k=1}^{\infty} \frac{(1+\pi)^k}{(1+r)^k} (1-u)w e \tau. \quad (5)$$

O ponto de equilíbrio do Fies, portanto, é aquele em que vale a equação (6).

$$VP_1 + VP_2 = 0. \quad (6)$$

Assim, partindo da calibração de Pessoa e Botelho (2014),⁹ e ajustando-a para as mudanças pelas quais o Fies passou desde a publicação do relatório, conforme indicado na tabela 1, pode-se simular o impacto do programa sobre a dívida do governo, em reais constantes de 2013.

7. Percentual de pessoas que, apesar de terem entrado no Fies, não recebem o prêmio salarial do ensino superior, porque fariam o ensino superior independentemente da existência do Fies. Ver Pessoa e Botelho (2014) para mais detalhes. Esse percentual é alto para ser robusto a algumas simplificações, como a do fato, não incorporado na análise, de que alguns alunos não terminarão seus cursos.

8. No custo da renúncia fiscal, foi incluído o termo de tratamento espúrio. Esse termo foi incluído por se entender que, como ele se refere ao grupo de alunos que faria o ensino superior independentemente da existência do Fies, essa é uma renúncia fiscal que não depende da existência do programa: estes alunos já estariam cursando o ensino superior independentemente de serem financiados e, portanto, já não contribuiriam como trabalhadores de nível médio em nenhum estado da natureza.

9. Essa parametrização tem por base Pessoa e Botelho (2014), atualizando os cálculos de juros e período de carência com base nas reformulações do Fies ocorridas desde a confecção do relatório. Mais detalhes sobre a calibração estão disponíveis no relatório original. Essa discussão, a princípio, desconsidera eventuais ganhos tributários que surjam em decorrência de um aumento na produtividade da economia causado por aumento de escolaridade. Afinal, outros impostos, além do imposto sobre o trabalho, seriam potencialmente afetados. Ver Pessoa e Botelho (2014) para mais referências.

TABELA 1
Parametrização do cenário-base para simulações de sustentabilidade do Fies

Variável	Parametrização
Custo do curso, a valores de 2013 (m)	R\$ 600,00 mensais
Taxa de juros do financiamento (i)	6,50% a.a.
Custo de captação do governo (r)	11,50% a.a.
Inflação (π)	5,50% a.a.
Período do curso (N_1)	48 meses
Período de carência (N_2)	12 meses
Prazo de repagamento (N_3)	10 anos
Inadimplência (a)	25%
Salário médio antes do ensino superior	R\$ 1.450,00
Prêmio salarial (x)	120%
Tributação marginal da renda do trabalho (τ)	30%
Taxa de emprego (e)	91%
Tratamento espúrio (u)	70%

Elaboração dos autores.

Vale notar que a parametrização indicada pela tabela 1 indica 25% de inadimplência para o programa, superior ao percentual máximo de suporte do FGEduc (de 10%), e que 70% das concessões de financiamento no programa não geram nenhum efeito econômico. Essa hipótese é bastante conservadora, pois se espera uma relação inversa entre essas duas variáveis: quanto maior o número de pessoas que poderia pagar pela sua educação superior (e, portanto, estaria em um curso superior, independentemente, da existência do Fies), menor o número de pessoas incapazes para quitar o empréstimo.

A essa calibração, o valor presente de cada contrato do Fies é positivo, em R\$ 2.990. Nesse sentido, a concessão de 500 mil contratos de Fies em um determinado ano gera uma renda, para o governo, da ordem de R\$ 1,5 bilhão (em reais de 2013). Apesar do impacto positivo a valor presente (medido por perpetuidade), o ponto de equilíbrio, para a dívida pública, de cada concessão de empréstimo, ocorre somente no 33º ano após o final do curso.

Se os ganhos tributários oriundos do aumento da economia forem desconsiderados, o Fies, em virtude do subsídio na taxa de juros, nunca será um programa sustentável: quanto maior o seu tamanho, maior a quantidade de recursos públicos, a fundo perdido, gasta-se nele. Afinal, mesmo com inadimplência zero, o valor presente dos recebíveis de cada contrato do Fies, no instante da sua assinatura, é só de 71,4% do valor presente dos desembolsos de recursos previstos.

3 ANÁLISES DE SENSIBILIDADE

Após a análise da seção 2, resta definir qual seria o ponto de equilíbrio do programa, medido por perpetuidade, usando como variável de ajuste cada uma das variáveis acima, individualmente. Os resultados são exibidos na tabela 2.

TABELA 2
Ponto de equilíbrio do programa em cada uma das variáveis de ajuste

Variável	Ponto de equilíbrio	Parametrização
Custo do curso, a valores de 2013 (m)	R\$ 750,00 mensais	R\$ 600,00 mensais
Taxa de juros do financiamento (i)	3,12% ao ano (a.a.)	6,50% a.a.
Custo de captação do governo (r)	12,20% a.a.	11,50% a.a.
Inflação (rt)	4,58% a.a.	5,50% a.a.
Inadimplência (a)	41%	25%
Prêmio salarial mensal pela entrada no ensino superior ($w(1+x)$)	R\$ 1.447 mensais (103%)	R\$ 1.680 mensais (120%)
Tributação marginal da renda do trabalho (τ)	24%	30%
Taxa de emprego (e)	86%	91%
Tratamento espúrio (u)	76%	70%

Elaboração dos autores.

Nota-se que, enquanto a taxa de inadimplência do programa pode subir até 16 pontos percentuais (p.p.) sem comprometer o fato de que o programa é superavitário, a taxa de tratamento espúrio só pode subir em 6 p.p. Enquanto cada ponto percentual de redução da inadimplência, a um ritmo de concessão de 500 mil contratos anuais, rende R\$ 91 milhões anuais (a valor presente), o aumento da focalização no mesmo 1 ponto percentual rende R\$ 248 milhões anuais (na mesma métrica). Ou seja, a focalização do desenho do programa para os alunos necessitados é muito mais crucial para o seu sucesso financeiro do que um aumento na restrição dos critérios de concessão do empréstimo para reduzir o risco de exposição aos choques idiossincráticos dos tomadores.

Ainda é possível estudar quanto as altas na taxa de juros de financiamento podem comportar os impactos financeiros de altas na taxa de inadimplência. Caso, por exemplo, fossem eliminados os subsídios de taxas de juros do programa, a taxa de inadimplência poderia chegar a 46% que o resultado financeiro do Fies ainda seria o mesmo do caso principal analisado neste texto. Especialmente levando em consideração que a diminuição (eventualmente, o fim) do subsídio nas taxas de juros estaria diretamente associada a uma diminuição no tratamento espúrio do programa,¹⁰ esse tipo de medida parece bastante benéfica para a sustentabilidade do Fies.

10. Afinal, todos aqueles que tivessem recursos financeiros suficientes para bancar seus estudos teriam incentivo a não tomar o empréstimo e aplicar seus recursos no sistema financeiro. Inclusive, quão mais alta for a taxa do empréstimo em relação à taxa básica de juros da economia, menor é o incentivo para que se utilize dos recursos do programa sem necessidade.

Outro ponto que surge com esta análise é a comparação entre os prêmios salariais das diversas instituições de ensino, cursos e os valores máximos que a administração pública deveria pagar por essa educação (considerando que só haverá investimento nos alunos, nos cursos e nas instituições cujo valor presente líquido do investimento seja positivo). Por simplicidade, pode-se supor que somente o valor da mensalidade dos cursos e o prêmio salarial anual variem entre as diferentes opções educacionais (desconsiderando efeitos dessas variáveis, por exemplo, sobre a inadimplência). Nesse caso, a tabela 3 mostra o valor máximo de mensalidade que o governo federal deveria aceitar pagar, para cada nível de prêmio.

A existência de uma relação entre o prêmio salarial (portanto, entre o financiamento de um curso para uma determinada profissão) e o valor máximo de mensalidade não é trivial: caso o custo de oferta de alguns cursos seja superior a essa mensalidade máxima, o financiamento desses cursos tem retorno social inferior ao investimento. Esse é um critério que, hoje, não é levado em consideração no valor financiado por estudante: atualmente, financia-se uma fração do curso superior, qualquer que seja ele, dependendo do nível de renda autodeclarado pela família do aluno.

TABELA 3
Prêmio salarial e mensalidade máxima (2013)
(Em R\$)

Prêmio salarial anual	Mensalidade máxima
6.720	25
10.000	206
20.000	750
30.000	1.294
60.000	2.927
120.000	6.192

Elaboração dos autores.

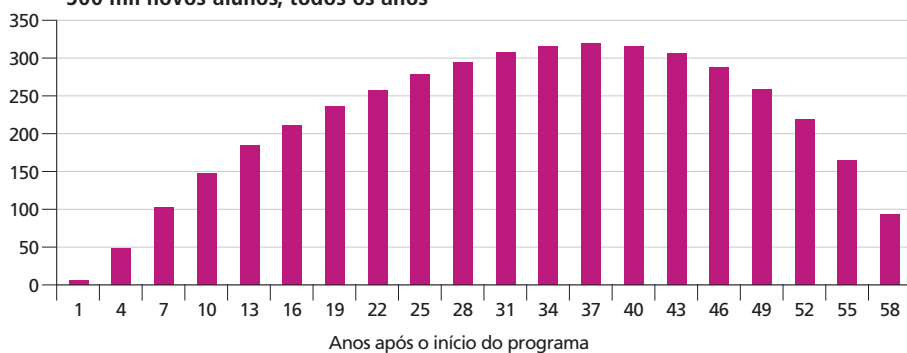
Ou seja, o equilíbrio econômico financeiro do programa impõe, automaticamente, uma relação entre a mensalidade máxima a pagar e os prêmios salariais (incluindo a empregabilidade) oferecidos por cada instituição de ensino e profissão. Dessa forma, recebem mais recursos do Fies os cursos e as instituições de ensino com maior capacidade para aumentar a empregabilidade e o prêmio salarial dos seus egressos. Nesse sentido, caso todas as variáveis relevantes para a compreensão da sustentabilidade do programa fossem observáveis, seria muito simples montar um programa de financiamento estudantil fiscalmente sustentável. O grande problema do mundo real é que essas variáveis não são observáveis e, por isso, para o desenho da alocação ótima de recursos na sociedade é necessário o uso da Teoria de Contratos.

4 DESEMBOLSO DE RECURSOS

O fato de o programa ser sustentável não significa que o volume de investimentos necessários para mantê-lo seja factível. Afinal, a sustentabilidade é definida em termos de valor presente, o que não significa que a necessidade de caixa para a realização dos investimentos seja viável. Vale notar que a maturidade dessas operações de crédito é bastante longa, de modo que é necessário um grande volume de recursos para financiar a inclusão de alunos no Fies todos os anos.

GRÁFICO 1

Necessidade de capital do programa, ao final de cada quatro anos, com o ritmo de 500 mil novos alunos, todos os anos



Elaboração dos autores.

Por essa razão, além da análise de sustentabilidade é necessária uma análise financeira que avalie o montante total de recursos necessário para incluir um determinado número de alunos, todos os anos, no ensino superior. Esta seção desenvolve este cálculo, a partir dos parâmetros colocados nas seções anteriores. Todos os valores já incorporam o resultado do programa no mercado de trabalho.

Para financiar 500 mil novos alunos por ano,¹¹ o capital necessário (já considerando ganhos tributários) é, a preços de 2013, de R\$ 320 bilhões. Contudo, esse valor seria necessário somente após 37 anos do início dessas concessões. Ano a ano, a necessidade de capital está indicada no gráfico 1. Como o programa é superavitário, a necessidade de recursos cai, ano após ano, uma vez atingido o pico. Em aproximadamente sessenta anos, o programa tornar-se-ia financeiramente superavitário.

11. Em estado estacionário, isso significa ter 2 milhões de contratos ativos, anualmente.

5 O DESENHO DO PROGRAMA

As variáveis relevantes para a definição do retorno social de cada contrato do Fies que não são observadas pelo banco na emissão do empréstimo são: o prêmio salarial; a taxa de emprego; a probabilidade de inadimplência; e a probabilidade de o tratamento fornecido pelo ensino superior ser espúrio. Afinal, na assinatura de um contrato do Fies, é muito difícil definir quanto esse aluno terá de renda no futuro, assim como sua probabilidade de inadimplência e a sua real capacidade de pagamento.

Nesse sentido, o programa precisa ser desenhado levando em consideração a existência desses problemas de informação. Com o modelo atual, tanto as instituições de ensino superior têm incentivos perversos para oferecer cursos de menor qualidade (risco de crédito segurado e mutualizado no FGEduc) como os alunos têm incentivos a declarar uma capacidade de pagamento menor do que a sua capacidade de pagamento verdadeira.

A questão da declaração da capacidade de pagamento (diretamente relacionada ao tratamento espúrio) seria facilmente resolvida com o fim do subsídio nas taxas de juros do programa. Caso ele cobrasse taxas de juros acima da taxa básica de juros da economia, deixaria de ser vantajoso tomar o empréstimo para aqueles que dispõem de recursos financeiros para custear a sua educação. Sendo assim, uma parte da questão dos incentivos estaria parcialmente mitigada: quanto maior a taxa de juros, menores os incentivos à falsa declaração.

Por sua vez, a probabilidade de inadimplência depende de dois fatores: disposição a pagar e capacidade de pagamento. O primeiro depende dos mecanismos jurídicos de cobrança dos empréstimos. Como o programa é voltado para famílias de baixa renda, seria contrário ao seu espírito exigir colateral. Por essa razão, é necessário criar meios de facilitar a cobrança desses empréstimos, de modo a impedir que incentivos perversos operem pelo fato de a operação não ter colateral explícito. Por sua vez, a capacidade de pagamento depende do prêmio salarial e da empregabilidade dos alunos, de modo que essas questões podem ser tratadas conjuntamente. Evidentemente, existe bastante incerteza na concessão do empréstimo sobre as probabilidades de sucesso dos alunos no mercado de trabalho. Nesse sentido, é importante contar com mecanismos que garantam que, em média, o retorno esperado do financiamento seja positivo, embora, nos casos de fracasso, haja algum perdão do valor devido.¹²

12. Para maior aprofundamento sobre o contrato ótimo de financiamento estudantil, pela perspectiva do estudante, assim como para uma visão comparativa internacional dos programas de financiamento estudantil, ver Lochner e Monge-Naranjo (2015). Contudo, vale notar que, no caso brasileiro, em que o financiamento é concedido principalmente a instituições privadas com fins lucrativos, é necessário que o contrato ótimo de financiamento estudantil leve em consideração os incentivos das escolas a fornecer uma educação de qualidade.

Mais do que a incerteza sobre o prêmio salarial e a empregabilidade dos diferentes alunos, existe incerteza sobre essas variáveis ao longo do tempo, pois elas possuem dois componentes: um específico e um sistêmico. Há períodos em que a taxa de desemprego é maior ou menor, assim como períodos em que a renda se expande e se contrai, como resultado de flutuações macroeconômicas: esse é o risco sistêmico. Ao mesmo tempo, há fatores de esforço, habilidade e qualidade da educação que afetam essa variável: esse é o risco específico. É importante notar que o risco específico é fortemente gerenciável pelas instituições de ensino (seja por esforço, para melhorar a qualidade da educação, seja por seleção, observando notas e critérios de entrada dos alunos nos cursos). Afinal, mesmo os fatores de habilidade podem ser aproximados pelo histórico do aluno, tanto ao entrar na faculdade, como de seu desempenho nas disciplinas. Nesse sentido, é a instituição de ensino a detentora da informação capaz de discernir o aluno, com maior potencial empregatício, do aluno, com menor potencial, por mais imprecisa que essa distinção ainda seja.

Pelo fato de as instituições de ensino serem os agentes mais cientes e com maior capacidade de mitigação dos riscos do aluno no mercado de trabalho, é socialmente ótimo transferir parte do risco de crédito para elas. Evidentemente, como há componentes estruturais no desemprego e na queda de renda (pelas flutuações macroeconômicas), o governo precisa assumir parte deste risco também. Esse mecanismo automaticamente alinharia os incentivos das instituições de ensino com os do governo e do estudante: elas forneceriam cursos que maximizassem empregabilidade e renda (e, portanto, qualidade da educação). Essa pode ser uma forma muito mais efetiva de se garantir a qualidade dos cursos do que a exigência de uma nota mínima única no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para todos os cursos.

6 CONCLUSÃO

O aspecto mais importante para a análise da sustentabilidade do Fies é a compreensão da sua focalização e da sua capacidade de financiar uma educação geradora de prêmios salariais e empregabilidade alta. Nesse sentido, a discussão fiscal do programa requer uma profunda compreensão das falhas de mercado envolvidas e dos incentivos colocados a cada um dos agentes do sistema: governo, instituições de ensino e alunos. Mesmo na situação em que só três de cada dez alunos do Fies estejam cursando o ensino superior devido ao financiamento e sejam capazes de capturar os prêmios salariais que a educação superior tipicamente fornece, o programa pode ter retorno fiscal positivo para o governo. Portanto, a análise fiscal do programa requer não só a avaliação dos subsídios de juros, mas também a avaliação da capacidade do Fies em entregar os resultados que são a razão da sua existência. Se atendidos esses resultados, muito provavelmente o programa terá condições de melhorar a situação das contas públicas, em vez de consumir recursos delas. A discussão sobre o desenho atual do sistema, que ainda padece de bastante aprimoramento, é crucial neste contexto.

Apesar de o resultado fiscal ser positivo, também é preciso analisar a necessidade de capital para que um determinado contingente de alunos novos seja incluído no financiamento, ano a ano. Devido à elevada maturidade desses empréstimos, é crucial uma análise de longo prazo, que garanta não só o retorno social do programa (o que é resultado da focalização e do ensino de qualidade), mas que os recursos disponíveis permitem bancá-lo. Ao ritmo de 500 mil alunos novos todos os anos, e com as premissas adotadas, a necessidade de capital atinge, ao longo de 35 anos, o valor (a preços de 2013) de R\$ 320 bilhões.

REFERÊNCIAS

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, 2008.

BARRO, R.; LEE, J.-W. A New Dataset of Educational Attainment in the World 1950-2010. **Journal of Development Economics**, v. 104, 2014.

LOCHNER, L.; MONGE-NARANJO, A. Student Loans and Repayment: Theory, Evidence and Policy. **NBER Working Paper Series**, n. 20.849, 2015.

PESSOA, S.; BOTELHO, V. O. **Fies**: impactos fiscais de curto e longo prazo. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/5D8yzt>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

PARTE 3

O RADAR ESPECIAL SOBRE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO – GRATUIDADE E A PROPOSTA ECR

Em fevereiro de 2017, o Ipea lança mais uma edição especial de seu boletim Radar, com discussões envolvendo a adoção de empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECRs) para financiamento estudantil. A edição nº 49 discutiu o financiamento do ensino superior público, debatendo particularmente a gratuidade (com manifestações de especialistas contrários e favoráveis) e colocando os ECRs como alternativa de política à gratuidade irrestrita em estabelecimentos públicos de ensino superior. São mais seis textos, também com autoria de pesquisadores da casa e de convidados externos. Destaque para a participação, em um dos textos, do professor Bruce Chapman, da Universidade Nacional Australiana, celebrado em seu país como o arquiteto do ECR vigente por lá desde 1989.



CONSIDERAÇÕES SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL¹

Paulo Meyer Nascimento²
Robert Evan Verhine³

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação costuma ser um tema envolto em muitas emoções. Entre os temas que mais costumam despertar paixões, está o da gratuidade que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) exige como regra em estabelecimentos públicos. Antecedendo as discussões em torno da gratuidade, busca-se neste texto tratar de questões de financiamento do ensino superior pertinentes ao debate que se sucede nesta obra.

Este texto tece considerações sobre o tamanho do dispêndio público com educação superior no país (seção 2 – *Investe-se muito dinheiro em ensino superior no Brasil?*) e se a dimensão de recursos envolvida poderia dar conta dos desafios colocados para esse nível de ensino no Plano Nacional de Educação (PNE) vigente para o período 2014-2024 (seção 3, *Os investimentos em ensino superior são suficientes para o Brasil atingir os desafios que enfrenta no setor?*). Finaliza conjecturando algumas alternativas de aportes adicionais de recursos para suplementar os recursos públicos e ajudar a financiar novos movimentos de expansão do sistema (seção 4 – *Que alternativas se desenham?*). Cada uma dessas seções busca desenvolver o conteúdo proposto com base em uma pergunta transcrita em seu respectivo título.

2 INVESTE-SE MUITO DINHEIRO EM ENSINO SUPERIOR NO BRASIL?

Optamos por buscar em comparações internacionais elementos para refletir sobre a pergunta colocada no título desta seção. Para isso, recorreremos a dados (em sua maioria, referentes a 2013) reportados no relatório de 2016 do *Education at a glance*, publicação anual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

1. Originalmente publicado em Radar nº 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WGpLLc>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

3. Professor titular (aposentado) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: <rverhine@gmail.com>.

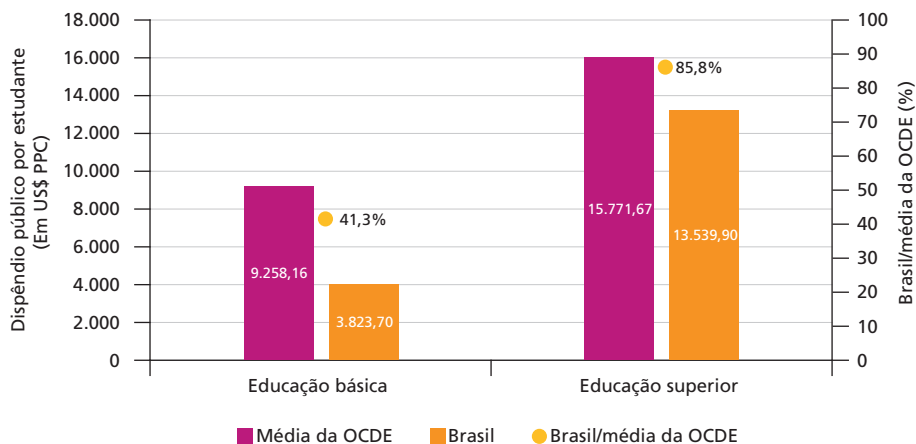
(OCDE).⁴ Serão feitas comparações válidas para colocar em perspectiva o tamanho do dispêndio público com educação superior no Brasil, tomadas prudenciais cautelas: por mais que a OCDE busque homogeneizar os dados reportados, cada país financia de maneira específica seu sistema educacional.

Em 2013, o governo do Brasil (nos seus diversos níveis) destinou à educação superior 20% de todo o dispêndio público com educação feito no país. Dispendeu-se, por estudante do ensino superior, o equivalente a 86% do valor médio dispendido pelos governos dos países-membros da OCDE. Isso representou um dispêndio 3,5 vezes maior que o valor por estudante dos níveis básicos de ensino – nos países-membros da OCDE, essa mesma relação gira em torno de 1,7 vezes. O gráfico 1 mostra o valor por estudante aplicado em 2013 pelo setor público brasileiro e pelos governos dos países-membros da OCDE em estabelecimentos públicos de ensino.

GRÁFICO 1

Dispêndio público anual em instituições públicas de ensino, por estudante – Brasil e valor médio entre os países-membros da OCDE (2013)

(Em %, a proporção dos dispêndios do Brasil em comparação com a média dos países-membros da OCDE)



Fonte: OCDE (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores por aluno equivalentes ao dólar americano (USD), convertidos pela paridade do poder de compra (PPC) para o produto interno bruto (PIB).

Se, por um lado, é verdade que a educação superior compreende atividades mais amplas do que as envolvidas diretamente no processo de ensino-aprendizagem, como pesquisa e extensão, por outro lado, é importante frisar que os dados

4. A OCDE é uma organização internacional com 35 países-membros, quase todos desenvolvidos. O Brasil não é membro, mas participa de diversas instâncias e programas da OCDE.

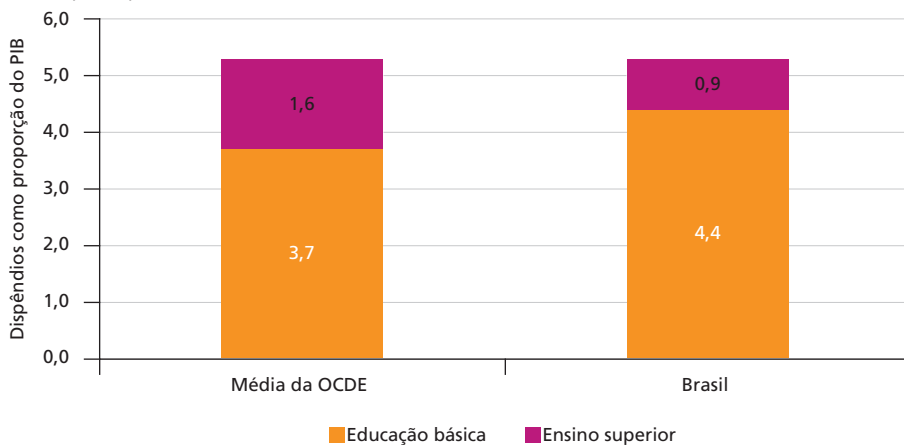
do gráfico 1 incluem as parcelas direcionadas a gastos das instituições públicas de ensino com pesquisa e desenvolvimento (P&D), tanto no Brasil, quanto nos países-membros da OCDE. Assim sendo, por mais que possa haver diferenças entre o que é computado como dispêndio público com educação superior pública de cada país, os dados do gráfico 1 são, em boa medida, comparáveis, sendo válidos tanto para colocar em perspectiva o patamar de recursos públicos investidos por estudante de ensino superior em cada país, quanto para evidenciar o quão mais altos esses recursos são em comparação com os que são alocados por estudante da educação básica.

À primeira vista, o gráfico 1 parece sugerir um sistema de ensino superior com padrões de financiamento similares aos da média da OCDE. Essa impressão inicial muda quando o indicador analisado passa a ser a parcela do PIB que o montante total dispendido representa, plotado no gráfico 2. Nesse caso, os recursos destinados no Brasil ao ensino superior parecem ficar bem aquém do volume observado nos países-membros da OCDE.

GRÁFICO 2

Dispêndios com educação como proporção do PIB, por nível de ensino – Brasil e conjunto dos países-membros da OCDE (2013)

(Em %)



Fonte: OCDE (2016).

Elaboração dos autores.

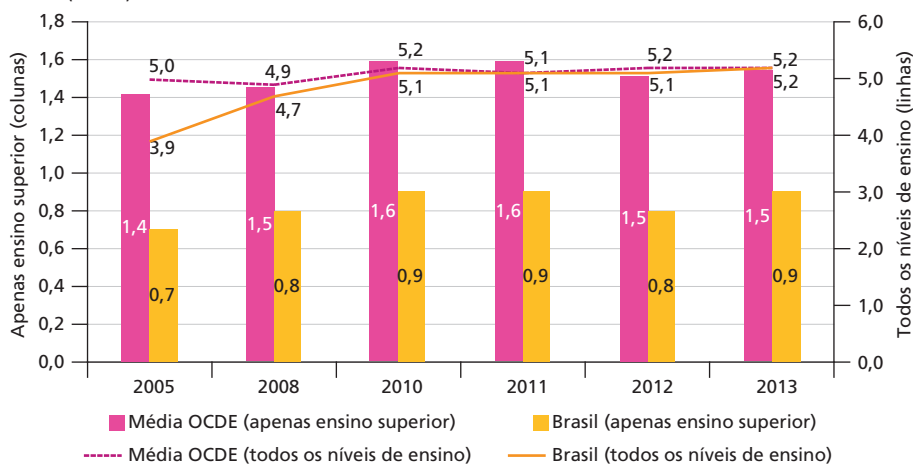
Como mostra o gráfico 2, o Brasil investiu em educação, em 2013, a mesma proporção do PIB que, em média, investiram os 35 países-membros da OCDE. Para o ensino superior, contudo, aplicou-se 0,9% do PIB, ao passo que os países-membros da OCDE destinaram 1,6%. Mesmo quando se observa a evolução do dispêndio entre 2005 e 2013 (gráfico 3), período em que o gasto brasileiro com educação como proporção do PIB cresceu a ponto de se equiparar à média

observada nos países-membros da OCDE, a parcela destinada ao ensino superior oscilou entre 0,7% e 0,9%. Essa oscilação representa montantes consideráveis de recursos, mas nesse período a renda nacional expandiu-se a taxas semelhantes às do gasto, levando a uma relativa estabilização do dispêndio como proporção do PIB. No mesmo período, o dispêndio com educação básica subiu de 3,2% para 4,3% do PIB, sendo essa parcela a principal responsável por fazer o Brasil alcançar a média dos países-membros da OCDE nesse quesito.

GRÁFICO 3

Tendências do dispêndio com educação como proporção do PIB – Brasil e conjunto dos países-membros da OCDE

(Em %)



Fonte: OCDE (2016).
Elaboração dos autores.

Como conciliar as aparentes contradições entre a história contada pelo gráfico 1 e a história contada pelos gráficos 2 e 3?

Em primeiro lugar, há uma distorção relevante nos dados dos gráficos 2 e 3 que advém do fato de que incluem, para os países-membros da OCDE, tanto dispêndios oriundos de fontes públicas quanto os oriundos de fontes privadas, mas para o Brasil referem-se unicamente a fontes públicas. Para perceber por que isso é uma distorção, basta lembrar que, segundo o Inep (2016), 75% das matrículas do sistema de ensino superior brasileiro estavam, em 2015, em estabelecimentos privados. Ainda que muitas dessas matrículas sejam subsidiadas por iniciativas como Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), o gasto privado com educação tem peso significativo no país. Menezes Filho e Nuñez (2012) estimam que tenham sido equivalentes a 1,9%, em 2002-2003, e a 1,3%, em 2008-2009, com cerca de um terço disso referindo-se ao ensino

superior.⁵ Logo, é razoável supor que os dispêndios totais (públicos e privados) do Brasil com educação superior consumam um percentual do PIB próximo ou até maior que a média observada para os países-membros da OCDE.

Ademais, os gráficos 2 e 3, por plotarem um indicador mais abrangente, incluem alguns dispêndios que não estão no gráfico 1. Em especial, transferências e subsídios públicos a pessoas físicas e a estabelecimentos privados. Isso significa, por exemplo, que gastos com o Fies e com o Prouni estão incluídos nos gráficos 2 e 3, mas não no gráfico 1. Não obstante, em sua especificidade, o gráfico 1 aporta uma informação bastante relevante para as discussões deste capítulo: o quanto o poder público investe em estabelecimentos públicos de ensino, permitindo ainda comparar as diferenças entre o que se investe na educação básica e o que se investe na educação superior.

Há possivelmente problemas de comparabilidade entre países também nos dados plotados no gráfico 1. Por exemplo, gastos com P&D em instituições públicas de ensino superior estão computados para todos os países, mas não fica claro na metodologia da OCDE se isso inclui dispêndios com estruturas como hospitais e museus mantidos por universidades. É de se esperar, no entanto, que eventuais diferenças como essas ora aumentem ora diminuam o tamanho do dispêndio público brasileiro *vis-à-vis* o dos outros países comparados. Não invalidam tampouco a constatação de que a diferença de custo por aluno no ensino superior em relação à educação básica é muito maior no Brasil do que na média da OCDE.

Coloca-se, assim, como bastante representativo o volume de recursos dispendido pelo governo brasileiro por estudante matriculado em estabelecimentos públicos de ensino superior. Esse volume chegou a representar, em 2013, o equivalente a 85% do PIB *per capita* do país naquele ano, enquanto a média para os países-membros da OCDE nesse quesito foi de 41%. Tudo isso canalizado para instituições onde estão somente 5,2% das matrículas de todos os estabelecimentos públicos de ensino do país⁶ e 25% de todas as matrículas em cursos de graduação. Acrescente-se que o sistema brasileiro de ensino superior (aí inclusos tanto os estabelecimentos públicos quanto os privados) forma proporções reduzidas da população adulta do país (apenas 14% dos brasileiros com idade entre 25 e 64 anos e 16% entre 25 e 34 anos concluíram algum tipo de curso superior, enquanto a média entre cidadãos dos países-membros da OCDE nessas duas faixas etárias é, respectivamente, de 35% e de 42%).⁷

5. Estimativas feitas com base nos microdados das duas edições já realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

6. Incluindo matrículas na educação básica e matrículas em cursos presenciais e à distância de graduação e de pós-graduação. Cálculos dos autores utilizando dados referentes ao ano de 2015 extraídos de Inep (2016) e de Capes (2016).

7. Dados referentes ao ano de 2015, reportados em OCDE (2016).

Podemos dizer que, em termos comparativos, o Brasil investe no ensino superior parcela da riqueza que produz semelhante à parcela investida por países com patamares de renda *per capita* superiores à brasileira e já com bem desenvolvidos sistemas de educação básica. Cabe, contudo, analisar: o patamar atual de investimento seria suficiente para os desafios colocados à frente?

3 OS INVESTIMENTOS EM ENSINO SUPERIOR SÃO SUFICIENTES PARA O BRASIL ATINGIR OS DESAFIOS QUE ENFRENTA NO SETOR?

Os dispêndios com educação superior no Brasil podem ser relativamente elevados, mas os desafios ora enfrentados também são grandes. O PNE 2014-2024 (Brasil, 2014) estabelece três metas a serem alcançadas no ensino superior até o fim de sua vigência.⁸ A tabela 1 mostra quais são essas metas e como há um longo caminho a percorrer para que sejam efetivamente cumpridas.

TABELA 1
As metas do PNE para 2024 para a educação superior e o estágio em que se encontravam em 2014, primeiro ano de vigência do plano
(Em %)

Indicador	A meta para 2024	Como estava em 2014
Taxa bruta de matrícula (matrículas totais/população 18-24 anos)	50	34,2
Taxa líquida de matrícula (matrículas 18-24 anos/população 18-24 anos)	33	17,7
Participação das instituições públicas de ensino superior nas novas matrículas	40	5,5

Fonte: Brasil (2014), IBGE (2016) e Inep (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Formalmente, para o PNE, as três são uma meta só (a meta 12 das vinte que constam do documento).

Atingir essas metas até 2024 não será fácil. A meta para taxa líquida de matrícula era de 30% no PNE anterior (vigente para o período 2001-2010). Ao final do prazo, a taxa não chegava à metade disso. Meia década mais tarde, avançou menos de 3 pontos percentuais (p.p.) em relação ao que era em 2010. Para se alcançar a meta de 33% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior, será necessária uma verdadeira revolução, não só na educação superior, mas também na educação básica. Afinal, mais de um terço nessa faixa etária sequer concluiu a escolarização básica. O lado positivo é que, embora o ensino médio ainda retenha muitos jovens, os indicadores de fluxo têm melhorado até mesmo nessa etapa e proporcionalmente mais pessoas se tornarão aptas a cursar graduação na idade própria (18 a 24 anos), contribuindo naturalmente para avanços um pouco mais rápidos nas taxas líquidas de matrícula.

8. Vale ressaltar que, além das metas do PNE, há ainda desafios significativos decorrentes das desigualdades de acesso ao ensino superior no Brasil. A esse respeito, ver Corbucci (2016).

O alcance da primeira meta, que remete à taxa bruta, exige um esforço adicional para matricular em cursos superiores novos contingentes de pessoas com 25 anos ou mais. Foram segmentos fortemente incorporados ao ensino superior em anteriores ondas de expansão do sistema, mas que estarão cada vez menos propícios a continuar sendo, até mesmo porque os contingentes de pessoas que sequer concluem o ensino médio avolumam-se à medida que são consideradas faixas etárias mais elevadas.

Os problemas relacionados ao alcance da terceira meta são de especial interesse para as discussões travadas ao longo desta obra. Como expandir de maneira tão significativa o segmento público de um sistema de ensino que já encontra limites nas, ainda reduzidas, taxas de conclusão do nível de ensino que lhe precede e que, ademais, está inserido em um contexto em que: *i*) 75% das matrículas estão no segmento privado; e *ii*) restrições fiscais severas inviabilizam a introjeção substancial de novos recursos orçamentários nos estabelecimentos públicos de ensino superior.

Os desafios colocados pelo PNE parecem tornar necessários investimentos adicionais, mas as restrições em vigor parecem inviabilizar recorrer aos orçamentos públicos. Dessa encruzilhada, emerge o questionamento final deste texto.

4 QUE ALTERNATIVAS SE DESENHAM?

As metas colocadas pelo PNE 2014-2024 já seriam ambiciosas mesmo se o Brasil estivesse crescendo no mesmo ritmo da década passada. Com a recessão em vigor e a aprovação da limitação constitucional ao crescimento real dos gastos públicos, caminhos alternativos terão de ser buscados para financiar uma nova onda de expansão do ensino superior.

As restrições fiscais, concomitantemente a possíveis pressões para sacrificar o financiamento do ensino superior em prol de expandir o financiamento da educação básica, tenderão a diminuir o gasto público por estudante do ensino superior nos próximos anos, embora essa tendência possa ser suavizada pela queda nas taxas de fertilidade, que, na próxima década, se fará sentir na redução do número de jovens com idade entre 18 e 24 anos. De todo modo, destacamos possíveis rotas (complementares entre si) para viabilizar o crescimento da participação das instituições públicas no número de matrículas em cursos de graduação, conforme listadas a seguir.

- 1) A introdução de mecanismos de compartilhamento de custos, como a cobrança de contribuições a estudantes e/ou egressos de instituições públicas, bem como políticas de estímulo a iniciativas de financiamento coletivo (isto é, *crowdfunding*) e a doações de entes privados que se revertam a essas instituições.

- 2) Ganhos de eficiência no processo de ensino-aprendizagem, aumentando a relação entre o número de alunos de graduação e o número de servidores (professores + funcionários) em ritmo muito mais acentuado do que o que fora observado desde o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).
- 3) A intensificação de projetos de cooperação universidade-empresa, de maneira a viabilizar o aporte de recursos do setor privado nas instituições públicas de ensino.
- 4) Efetiva autonomia financeira às universidades públicas, permitindo a elas: *i*) complementar os seus recursos orçamentários e fiscais com aportes viabilizados pelas três rotas anteriores; *ii*) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital; e *iii*) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais (a regra atualmente, particularmente no âmbito federal, é devolver ao Tesouro recursos financeiros não exauridos ao final de cada ano fiscal).

A rota 1, especificamente no que tange à cobrança de contribuições a estudantes *e/ou* egressos das instituições públicas, é, junto com a gratuidade, tema central deste estudo. Os artigos de Malbouisson *et al.* (2017) e de Walternberg (2017) apresentam, respectivamente, argumentos favoráveis e contrários à cobrança de contribuições compulsórias a estudantes *e/ou* a egressos de instituições públicas de ensino superior. O artigo de Franco e Cunha (2017) apresenta o perfil socioeconômico dos estudantes que hoje estão matriculados nas instituições federais de ensino superior (Ifes). Por sua vez, os artigos de Chapman e Nascimento (2017) e de Nascimento (2017) discutem os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) como alternativa, possivelmente capaz, de conciliar os dois lados – se e quando for feita a opção política pela cobrança, opção que implicaria, inclusive, modificar a CF/1988. São discussões prementes ante as necessidades de expansão do sistema de ensino superior brasileiro em um horizonte de congelamento (ou até de perda) da participação desse nível de ensino nas receitas tributárias distribuídas pelos orçamentos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União** – Seção 1 – Edição Extra – 26/6/2014, p. 1. Disponível em: <goo.gl/ambb6c>. Acesso em: 27 fev. 2017.

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **GeoCapes dados estatísticos 2016**. Brasília: Capes, 2016. Disponível em: <goo.gl/f18dli>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

CORBUCCI, P. R. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros ao ensino superior. *In: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. O. (Eds.). Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.

FRANCO, A. M. P.; CUNHA, S. Perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <goo.gl/0BEHSd>. Acesso em: 30 jan. 2017.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censos da educação superior, 2014 e 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponíveis em: <goo.gl/UAJzCZ>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MALBOUISSON, C. *et al.* O ensino superior público deve ser gratuito? Algumas considerações preliminares. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

MENEZES FILHO, N.; NUÑEZ, D. F. **Estimando os gastos privados com educação no Brasil**. São Paulo: Insper, 2012. (Insper Policy Paper n. 3).

NASCIMENTO, P. A. M. M. ECR como alternativa ao bônus da gratuidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a glance 2016: OECD indicators**. Paris: OECD Publishing, 2016.

WALTENBERG, F. D. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS GRADUANDOS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR¹

Ana Maria de Paiva Franco²
Sarah Cunha³

1 INTRODUÇÃO

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em parceria com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), divulgou recentemente o relatório da IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras, realizada em 2014 e conduzida pelo Cepes/UFU. Essa foi a quarta pesquisa desde 1997 tendo em vista conhecer o perfil socioeconômico e as necessidades dos graduandos das instituições federais de ensino superior (Ifes) para um acompanhamento e um desenvolvimento adequado das políticas de assistência estudantil.

Este capítulo faz uma breve descrição do perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes quanto à renda familiar, à cor ou raça, e ao histórico escolar e familiar com base nos microdados da pesquisa conduzida pelo Cepes em 2014. Procura-se apontar as principais transformações observadas nesse perfil de acordo com as pesquisas anteriores e fazer um paralelo com as características da população brasileira. Acredita-se que essas informações são importantes para subsidiar o debate sobre qual o papel que as Ifes têm desempenhado até aqui e qual o sentido do vetor de ações das instituições que a sociedade espera para o futuro.

O texto está organizado da seguinte forma: a segunda seção faz uma breve descrição dos dados da pesquisa; a terceira trata do perfil de renda e das classes econômicas dos graduandos das Ifes, em 2014, comparando os resultados àqueles das pesquisas anteriores e às informações referentes à população; a

1. Originalmente publicado em Radar nº 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WGpLLC>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão da instituição com a qual têm vínculo.

2. Professora adjunta do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: <ana.paiva@ufu.br>.

3. Economista do Centro de Pesquisas Econômico-Sociais (Cepes)/UFU. *E-mail*: <sarahcunha@ufu.br>.

quarta seção trata da composição étnico-racial dos graduandos; a quinta descreve o histórico escolar e familiar destes; e, na sexta e última seção, são feitas as considerações finais.

2 DOS DADOS

Os dados da IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras foram coletados entre 18 de novembro de 2014 e 1º de fevereiro de 2015, por meio de questionários eletrônicos aplicados aos graduandos nas 62 instituições participantes.⁴ A amostra final conta com 130.959 observações na modalidade de curso presencial regular, que receberam tratamento estatístico para serem representativas do universo de 939.604 graduandos com informações completas nos registros existentes em cada Ifes de origem.⁵

3 PERFIL DE RENDA E CLASSES ECONÔMICAS DOS GRADUANDOS DAS IFES

O gráfico 1 mostra a renda familiar mensal *per capita* média estimada para os graduandos por região de localização das Ifes e para a população como um todo, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁶ Constata-se que, em média, os graduandos das Ifes provêm de famílias com renda mensal *per capita* menor que a da população: R\$ 917 e R\$ 1.031, respectivamente. Analisando-se a relação por região, a renda *per capita* familiar dos graduandos é um pouco acima da estimada para a população em geral nas regiões Nordeste (R\$ 710 e R\$ 653, respectivamente) e Norte (R\$ 717 e R\$ 700, respectivamente). Nas demais regiões, a renda *per capita* familiar dos graduandos é inferior à renda da população: R\$ 1.032 e R\$ 1.261, na região Sul; R\$ 1.050 e R\$ 1.235, na região Sudeste; R\$ 1.133 e R\$ 1.258, na região Centro-Oeste, respectivamente.⁷

4. Das 64 instituições-alvo da pesquisa mapeadas pela Andifes, 62 foram as que efetivamente participaram: 59 universidades; uma faculdade; e dois centros federais de educação tecnológica (Cefets) – Cefet/MG e Cefet/RJ.

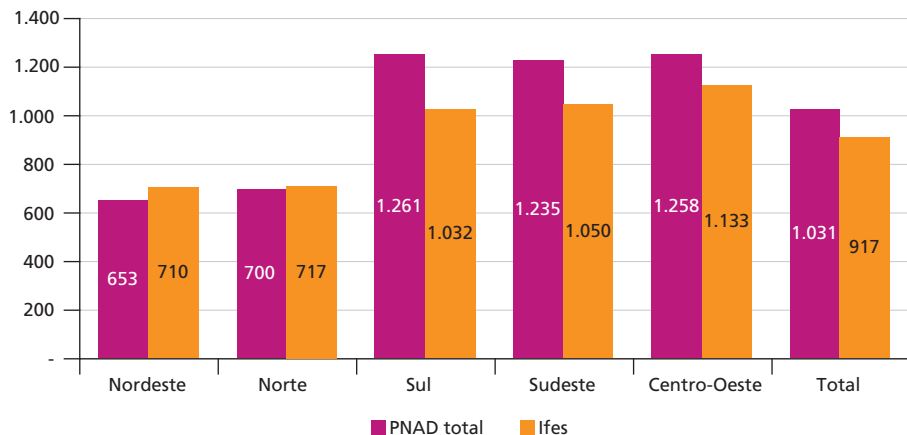
5. Para mais detalhes sobre o plano amostral e o tratamento estatístico dos dados, consultar o caderno metodológico de Fonaprace (2014).

6. Estimativas com base na variável V4750: rendimento mensal familiar *per capita*.

7. Há um viés de subestimação da renda familiar mensal *per capita* média estimada para os graduandos das Ifes, pois a pergunta referente à renda estava associada a respostas em termos de faixas de salários mínimos de 2014 (R\$ 724,00), sendo que a última faixa era de mais de dez salários mínimos. Como se utilizou o valor mediano dos intervalos como salários de referência de cada categoria para cálculo da renda *per capita*, na última faixa o valor utilizado como referência foi R\$ 7.602,00 (entre dez e onze salários mínimos, valor que corresponde a dez salários mínimos e meio).

GRÁFICO 1

Renda familiar mensal *per capita* média dos graduandos das Ifes e da população, segundo a região de localização da Ifes (2014)
(Em R\$)



Fontes: Cepas (2014) e IBGE (2014).
Elaboração das autoras.

Considerando-se agora a variável V4722: rendimento mensal bruto do grupo familiar, a tabela 1 mostra que a faixa que não tem renda é igualmente representada nas Ifes e na população. As faixas de até um salário mínimo e de mais de um a dois salários mínimos têm representações muito próximas às da população, com uma leve sobre-representação dessas faixas nas Ifes (diferenças de 1,3 e 1,9 pontos percentuais – p.p., respectivamente). No entanto, as faixas de renda de mais de dois a três salários mínimos e de três a cinco salários mínimos estão sub-representadas nas Ifes (diferença de -3,4 e -3,1 p.p., respectivamente), enquanto a representatividade da faixa de mais de cinco a dez salários mínimos nas Ifes supera em 3,9 p.p. a da população. A faixa de mais de dez salários mínimos é sub-representada nas Ifes em menos de 1 p.p. *vis-à-vis* à população (-0,7).

TABELA 1

Distribuição dos graduandos das Ifes e da população brasileira segundo a renda mensal bruta do grupo familiar, por faixa salarial (2014)

Renda mensal bruta familiar	Ifes (%)	População (%)	Diferença (p.p.)
Não tem renda	1,1	1,1	0,0
Até 1 salário mínimo	12,2	10,81	1,3
Mais de 1 a 2 salários mínimos	23,4	21,59	1,9
Mais de 2 a 3 salários mínimos	14,8	18,15	-3,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	18,2	21,26	-3,1
Mais de 5 a 10 salários mínimos	19,8	15,91	3,9

(Continua)

(Continuação)

Renda mensal bruta familiar	Ifes (%)	População (%)	Diferença (p.p.)
Mais de 10 salários mínimos	10,6	11,26	-0,7
Total	100,0	100,0	

Fontes: Cepes (2014) e IBGE (2014).

Elaboração das autoras.

Obs.: Salário mínimo de referência = R\$ 724,00.

Contudo, as estimativas de renda podem não refletir corretamente o padrão de vida das populações de interesse, devido às oscilações no mercado de trabalho e à omissão de informações corretas sobre os rendimentos, especialmente nos estratos superiores da distribuição. Assim, a tabela 2 traz o perfil de classes econômicas dos graduandos em 2014 e nas pesquisas anteriores do Fonaprace, bem como o da população, de acordo com o sistema de classificação da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep).⁸

TABELA 2

Classes econômicas dos graduandos das Ifes e da população brasileira

(Em %)

	A	B	C	D e E	C, D e E
Graduandos das Ifes (1997)	12,6	43,1	30,5	13,8	44,3
Graduandos das Ifes (2004)	15,6	41,6	30,9	11,9	42,8
Graduandos das Ifes (2011)	15,3	41,1	33,6	10,1	43,7
Graduandos das Ifes (2014)	7,7	40,2	43,5	8,6	52,1
População brasileira (2014)	2,7	23,1	47,5	26,6	74,1
Variação percentual nas Ifes (1997/2014)	-38,8	-6,8	42,4	-37,4	17,7

Fontes: Os dados acerca dos graduandos das Ifes para 1997, 2004 e 2011 foram extraídos de Fonaprace (1997; 2004; 2011); os dados acerca dos graduandos das Ifes para 2014 foram calculados com base nos microdados de Cepes (2014); e os dados da população brasileira para 2014 são estimativas de Abep (2012).

Elaboração das autoras.

É possível apontar as seguintes tendências: ao longo dos quatro levantamentos, houve uma diminuição de 39% da representatividade de graduandos oriundos da classe A, uma diminuição de 6,8% na incorporação de graduandos da classe B, um aumento de 42,4% de graduandos da classe C e uma diminuição de 37,4% das classes D e E. No agregado, as classes C, D e E passaram de 44,3%, do total do alunado, em 1997, para 52,1%, em 2014, uma variação de 17,7%.

8. As estimativas da Abep para o total do Brasil e as macrorregiões baseiam-se em estudos probabilísticos nacionais do Datafolha e do Ibope Inteligência. Abep (2014) alerta que a pergunta sobre a renda não é um estimador eficiente das classes econômicas e não substitui ou complementa a metodologia Abep de classificação. Quanto às estimativas realizadas nas pesquisas do Fonaprace, ressalta-se que o plano amostral, os questionários, bem como os critérios de classificação econômica adotados sofreram alterações em cada um dos levantamentos, o que compromete uma análise longitudinal rigorosa. No levantamento do Cepes (2014), as informações sobre o chefe da família estão ausentes no questionário. Assim, foram utilizadas as informações disponíveis sobre o principal mantenedor do grupo familiar (pessoa que contribui com a maior parte da renda). Os itens considerados e a pontuação respectiva para a composição do índice que permite a classificação da população em classes econômicas em 2014 podem ser consultados em Abep (2012).

Levando-se em conta as estimativas da Abep para a população brasileira em 2014 (penúltima linha da tabela 2), nota-se que o público das Ifes se aproximou da população no que tange à representatividade das classes A e C. Contudo, a classe B está sobrerrepresentada nas Ifes, em detrimento das classes D e E. No que tange à representatividade das classes C, D e E, há um diferencial de no mínimo 22 p.p. entre a representatividade desse público na população (74,1%) e nas Ifes (52,1%).

A democratização do acesso às Ifes, nos últimos anos, reflete-se também nas estatísticas de evolução da composição de cor ou raça dos graduandos e no histórico escolar e familiar destes, que são temas das seções seguintes.

4 COMPOSIÇÃO ÉTNICO-RACIAL NAS IFES

A tabela 3 demonstra como evoluiu a distribuição de cor ou raça nas Ifes desde a pesquisa do Fonaprace de 2004 – a primeira a levantar essa característica dos alunos. Nota-se que houve uma significativa diminuição do percentual de brancos, passando de 59,4%, em 2004, para 45,6%, em 2014, e um importante aumento na proporção de pardos, que passou de 28,3% para 37,7%, no período. Também aumentou o percentual de pretos (de 5,9% para 9,8%), enquanto diminuiu o percentual dos amarelos (de 4,5% para 2,3%) e indígenas (de 2,0% para 0,6%).

TABELA 3
Distribuição dos graduandos das Ifes segundo cor ou raça
(Em %)

Cor ou raça	2004	2011	2014
Sem declaração	0,00	0,00	3,78
Amarela	4,50	3,06	2,34
Branca	59,40	53,93	45,67
Parda	28,30	32,08	37,75
Preta	5,90	8,72	9,82
Indígena	2,00	0,93	0,64

Fontes: Os dados de 2004 e 2011 referem-se a Fonaprace (2004; 2011), enquanto os dados de 2014 foram calculados com base nos microdados de Cepes (2014).
Elaboração das autoras.

As alterações na composição de cor ou raça dos graduandos das Ifes acompanharam, em alguma medida, as tendências observadas na população brasileira. Porém, de 2004 a 2014, o incremento da participação de pretos (66%) e pardos (33%) nas Ifes e a diminuição da representatividade dos brancos (-23%) ocorreram com taxas superiores àquelas observadas para o país como um todo (de 45%, 7% e -11%, respectivamente), como resume a tabela 4. Além disso, a variação na representatividade dos amarelos (-48%) e indígenas (-68%) foi negativa nas Ifes e positiva na população (variações de 17% e 135%, respectivamente).

TABELA 4

Distribuição da população brasileira segundo cor ou raça e variações percentuais observadas na população e nos graduandos das Ifes
(Em %)

Cor ou raça	População (2004)	População (2014)	Variação percentual (2004-2014)	
			População	Graduandos das Ifes
Sem declaração	0,01	0,00	-100	-
Amarela	0,42	0,49	17	-48
Branca	51,24	45,48	-11	-23
Parda	42,25	45,05	7	33
Preta	5,92	8,58	45	66
Indígena	0,17	0,40	135	-68
Total	100	100		

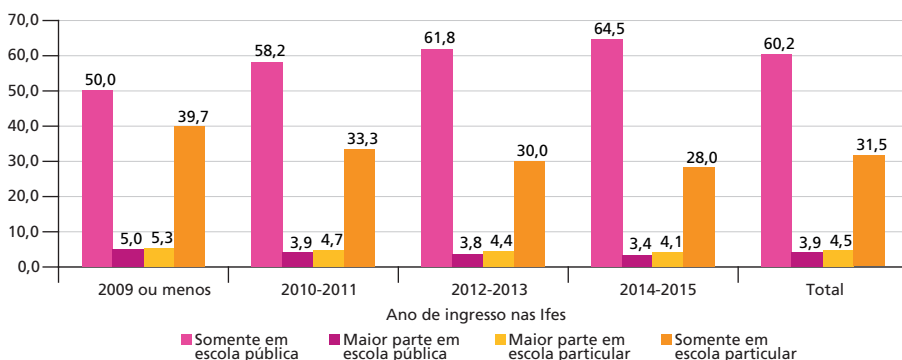
Fontes: Cepas (2014) e IBGE (2004; 2014).
Elaboração das autoras.

5 HISTÓRICO ESCOLAR E FAMILIAR DOS GRADUANDOS DAS IFES

A maioria dos graduandos das Ifes cursou o ensino médio somente em escola pública (60,2%); em seguida, 31,5% cursaram somente em escola particular; 4,5% cursaram a maior parte do ensino médio em escola particular; e 3,9% o fizeram a maior parte em escola pública. O gráfico 2 mostra ainda como evoluiu o perfil dos graduandos nesse quesito, com relação ao ano de ingresso na Ifes. A categoria de graduandos que cursaram o ensino médio somente em escola pública passou de 50,0%, entre os ingressantes antes de 2009, para 64,5%, entre aqueles que ingressaram na Ifes no período 2014-2015. Por sua vez, a participação dos graduandos que cursaram o ensino médio somente em escola particular passou de 39,7% para 28,0%, respectivamente.

GRÁFICO 2

Distribuição dos graduandos segundo o tipo de escola em que cursaram o ensino médio, por faixa de ano de ingresso (matrícula) na Ifes
(Em %)

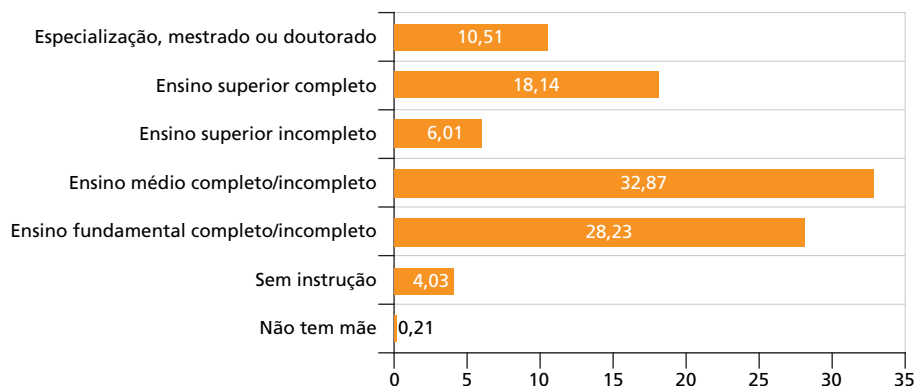


Fonte: Cepas (2014).
Elaboração das autoras.

Quanto ao histórico familiar, o gráfico 3 demonstra que 65% dos graduandos das Ifes possuem mães cujo grau de escolaridade máximo é o ensino médio completo. De forma mais específica, 10,51% têm mães com especialização, mestrado ou doutorado; 18,14% têm mães com o superior completo; 6,01% têm mães com ensino superior incompleto; 32,87% (maior representatividade) têm mães com grau de escolaridade igual ao ensino médio completo ou incompleto; 28,23% têm mães com grau de escolaridade igual ao ensino fundamental completo ou incompleto; e 4,03% têm mães sem instrução. Sem mães ou pessoa que exerceu o papel na criação, foi 0,21%.

GRÁFICO 3

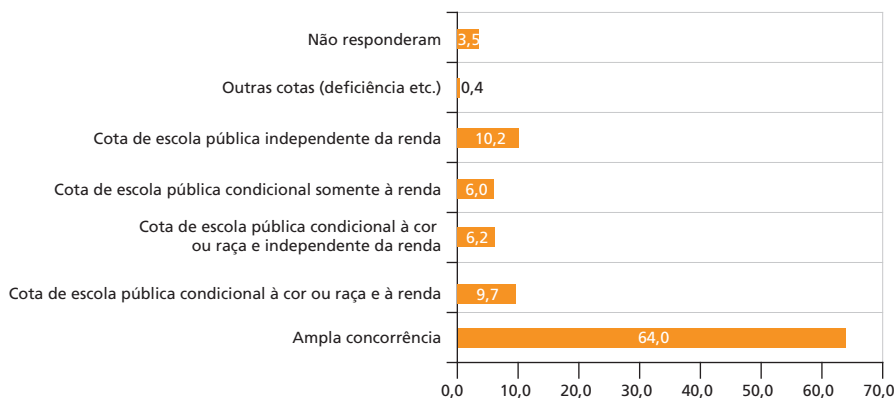
Distribuição dos graduandos das Ifes segundo o grau de escolaridade das mães (2014)
(Em %)



Fonte: Cepas (2014).
Elaboração das autoras.

Para finalizar, a distribuição dos graduandos quanto à modalidade de ingresso na Ifes é apresentada no gráfico 4. Observa-se que 64,0% dos graduandos ingressaram na universidade por meio de processos seletivos de ampla concorrência; 10,2%, por meio de cotas para alunos oriundos de escola pública, independentemente da renda; 9,7%, por meio de cotas para alunos oriundos de escola pública, condicional à cor ou raça (preto/pardo/indígena) e à renda bruta *per capita* (igual ou inferior a 1,5 salário mínimo); 6,2%, por meio de cotas para alunos oriundos de escola pública, condicional à cor ou raça (preto/pardo/indígena) e independentemente da renda; 6,0%, por meio de cota para alunos oriundos de escola pública, condicional somente à renda bruta *per capita* (igual ou inferior a 1,5 salário mínimo); e 0,4%, por meio de outras cotas (deficiência etc.).

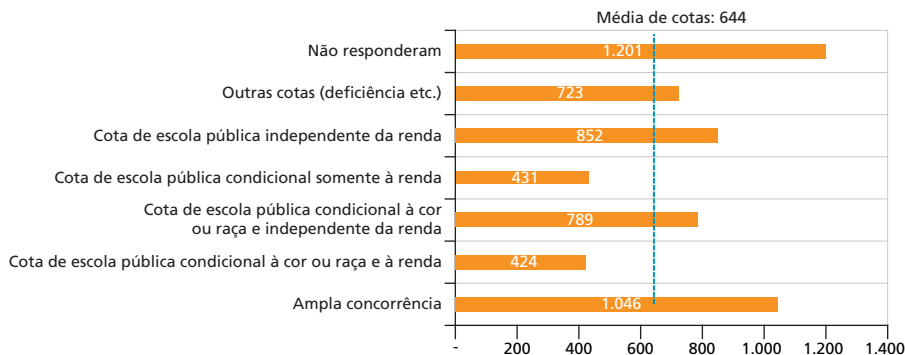
GRÁFICO 4
Distribuição dos graduandos segundo a modalidade de ingresso na Ifes (2014)
(Em %)



Fonte: Cepas (2014).
Elaboração das autoras.

A renda mensal familiar *per capita* média dos graduandos, por modalidade de ingresso na Ifes, é exibida no gráfico 5. A renda mensal familiar *per capita* média da categoria ampla concorrência, da ordem de R\$ 1.046, supera em 62% a renda mensal familiar *per capita* média estimada para as categorias de cotas como um todo, de R\$ 644. Os que não responderam ao quesito modalidade de ingresso têm renda mensal familiar *per capita* média de R\$ 1.201 – a maior renda média observada.

GRÁFICO 5
Renda mensal familiar *per capita* média dos graduandos segundo a modalidade de ingresso na Ifes (2014)
(Em R\$)



Fonte: Cepas (2014).
Elaboração das autoras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados referentes à IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras, de 2014, apontam para uma crescente incorporação de graduandos das classes C, D e E nos últimos anos, oriundos de escolas públicas, negros e pardos, de forma a aproximar o perfil socioeconômico dos graduandos das Ifes ao da população brasileira.

As transformações observadas refletem o processo de democratização do acesso ao ensino superior, que deriva da crescente utilização pelas Ifes da nota no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como critério de seleção, a partir de 2009, da adoção do Sistema Único de Seleção Unificada e da entrada em vigor da Lei Federal nº 12.711/2012, a Lei de Cotas, a partir de 2013.

Contudo, os dados referentes à classificação econômica dos estudantes, segundo a escala de Abep (2014), apontam uma sub-representação das classes C, D e E *vis-à-vis* à realidade nacional e uma sobre-representação das classes A e B. Do mesmo modo, em termos de renda mensal bruta do grupo familiar em salários mínimos, as faixas de mais de dois a três salários mínimos e de mais de três a cinco salários mínimos, que abarcaram, respectivamente, 18% e 21% da população em 2014, representavam apenas 15% e 18% dos graduandos das Ifes. Por sua vez, a faixa de mais de cinco salários mínimos continha 27% da população e 30% dos graduandos das Ifes em 2014.

Portanto, apesar do avanço observado nos últimos anos, os dados referentes ao perfil socioeconômico dos graduandos refletem que há ainda um hiato importante a ser enfrentado no que diz respeito ao acesso das camadas mais representativas da população ao ensino superior de qualidade, à pesquisa, à cultura e ao conhecimento, fundamentais ao enfrentamento das desigualdades sociais do país e ao aprimoramento do capital humano.

REFERÊNCIAS

ABEP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Alterações na aplicação do Critério Brasil, válidas a partir de 1º/1/2014**. São Paulo: Abep, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/1F5SxVv>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. **Alterações na aplicação do Critério Brasil, válidas a partir de 1º/1/2015**. São Paulo: Abep, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2QJy9Es>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

CEPES – CENTRO DE PESQUISAS ECONÔMICO-SOCIAIS. **Microdados da IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras**. Uberlândia: Cepes, 2014.

FONAPRACE – FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **I pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras.** Brasília: Fonaprace, 1997.

_____. **II pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras.** Brasília: Fonaprace, 2004.

_____. **III pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras.** Brasília: Fonaprace, 2011.

_____. **IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras.** Brasília: Fonaprace, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – microdados 2004.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <goo.gl/OBlZvg>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – microdados 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <goo.gl/1OlSH4>. Acesso em: 14 jan. 2017.

O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO DEVE SER GRATUITO? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES¹

Claudia Malbouisson²

Gisele F. Tiryaki³

Verônica Ferreira⁴

Vinícius Mendes⁵

1 INTRODUÇÃO

O acesso à educação superior tem crescido substancialmente no mundo inteiro desde a segunda metade do século XX. Dados do Banco Mundial mostram um crescimento significativo na taxa de matrícula bruta para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), saindo de 23% para 70%, entre 1970 e 2013. No Brasil, embora em patamares inferiores, o crescimento dessa taxa também foi acentuado: entre 1999 e 2013 aumentou de 16% para 46%.⁶

De acordo com os dados do Censo de Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entre 2005 e 2015, o número total de matrículas em cursos de graduação presenciais aumentou em 49%, estando a maior parte concentrada no setor privado (73%).⁷ Considerando apenas os novos ingressantes em cursos presenciais, a taxa média de crescimento anual nesse período foi 4,4%, na rede pública, e 2,8%, na rede privada. Se considerarmos apenas as instituições federais de ensino superior (Ifes), a taxa média de crescimento nesse período foi de 8,6%, representando uma velocidade de expansão três vezes maior do que no ensino privado. Por sua vez, em termos do número total de instituições,⁸ entre 1995 e 2005, houve um crescimento de

1. Originalmente publicado em Radar n. 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WGpLLc>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão da instituição com a qual têm vínculo.

2. Professora-adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <cmalbo@ufba.br>.

3. Professora-adjunta da Faculdade de Economia da UFBA. *E-mail*: <gtiryaki@ufba.br>.

4. Doutoranda em economia do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA. *E-mail*: <veronifcasantos86@gmail.com>.

5. Professor-assistente da Faculdade de Economia da UFBA. *E-mail*: <vinimendes@usp.br>.

6. Informações disponíveis em: <goo.gl/6jg8Bn>.

7. Para mais informações, acessar o *link*: <goo.gl/a9UrUr>.

8. Para todas as categorias administrativas: universidade, centros universitários, faculdades, institutos e centros de educação tecnológica federais.

164%, sendo que as universidades federais apresentaram um crescimento de 62%, enquanto universidades privadas cresceram 40%.

Diversos motivos explicam essa expansão recente do ensino superior, sobretudo, nos anos 2000. Entre esses motivos, destacam-se, por um lado, o crescimento da taxa de conclusão do ensino médio, aumentando a demanda potencial pelo ensino superior, e os elevados prêmios salariais associados à conclusão do ensino superior (Barbosa Filho e Pessoa, 2008). Por outro lado, destacam-se também as políticas de expansão e interiorização das universidades e de financiamento para o crédito estudantil, que estimularam a demanda e ampliaram o acesso aos cursos de nível superior. Essas iniciativas de políticas públicas, em particular, ao reduzirem o risco de inadimplência estudantil, também possibilitaram a expansão na oferta de vagas.

Diante desse contexto de expansão do ensino superior, especialmente do ensino superior público, uma questão que naturalmente surge refere-se ao seu financiamento. Questiona-se, particularmente, se o ensino superior público deve ou não ser gratuito. Por gratuidade, entende-se o não pagamento de mensalidades ou taxas, visto que tanto o financiamento quanto a oferta pública de bens e serviços são custeados por toda a sociedade na forma de impostos diretos e indiretos. Três aspectos devem ser considerados no que se refere ao financiamento do ensino superior: a relação entre os retornos econômicos e sociais; a distribuição dos estudantes por nível de renda; e a proporção de gastos com ensino superior em relação à educação infantil.

2 RETORNOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: EQUIDADE E EFICIÊNCIA

A discussão sobre o financiamento público da educação deve considerar dois aspectos importantes: equidade e eficiência. O financiamento público ideal deve promover a equidade na educação, na medida em que possibilite a oportunidade de acesso a um padrão de educação ótimo a todos os indivíduos, independente das condições socioeconômicas e pessoais de cada um, permitindo, assim, o desenvolvimento de capacidades e habilidades. A eficiência no financiamento público da educação, por sua vez, está relacionada à provisão da educação ao menor custo possível.

Se consideramos que a decisão de educar ou não os filhos é uma decisão de investimento para as famílias, o nível ótimo de consumo da educação será aquele em que os retornos esperados compensam os custos diretos e as oportunidades associadas a este consumo. Assim, considerando que os pais não são perfeitamente altruístas e estão sujeitos a restrições orçamentárias, é plausível pressupor que a demanda das famílias por educação no presente é inferior ao nível socialmente ótimo, principalmente em países onde o nível de renda é baixo.

No nível básico, uma educação equitativa deve buscar garantir a todos o acesso à escola de qualidade, que promova o desenvolvimento de capacitações mínimas, como ler, escrever e calcular. Uma vez que o desenvolvimento dessas capacitações ocorra, os indivíduos terão melhores alternativas, maior capacidade de escolha, melhores condições de saúde, maior potencial produtivo, gerando, assim, um resultado social melhor do que na ausência da educação. Diversos estudos apontam uma correlação positiva entre educação e melhoria de condições de saúde (Grossman, 2006), redução dos índices de criminalidade (Lochner e Moretti, 2001) e maior participação social e política (Glaeser, Ponzetto e Shleiffer, 2006).

Então, se externalidades positivas são geradas e a solução de mercado é subótima, o financiamento público tem o potencial para garantir que o nível socialmente ótimo de educação seja alcançado. O financiamento público da educação não implica, necessariamente, provisão pública da educação. O governo pode estimular a oferta da educação de diferentes formas, sem necessariamente ofertá-la. No Brasil, por exemplo, os programas Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e Programa Universidade para Todos (Prouni), para o ensino superior, são modelos de financiamento público com oferta privada.

Como no ensino básico são desenvolvidas as habilidades que garantirão um melhor desempenho do indivíduo nas etapas subseqüentes de sua qualificação profissional, é comum argumentar-se favoravelmente à gratuidade e ao caráter compulsório da educação básica. Ainda que o retorno privado⁹ exista para todos os ciclos educacionais, para a educação pré-escola, ensino médio e ensino superior, em particular, os retornos sociais¹⁰ podem ser bastante elevados (Barbosa Filho e Pessoa, 2008). Assim, justifica-se para esses níveis de ensino a atuação do governo na provisão da educação, dadas as externalidades positivas associadas ao seu consumo. E, no ensino superior, o financiamento deve ser exclusivamente público?

Do ponto de vista social, o ensino superior, ao possibilitar o aumento de capital humano (e os respectivos aumentos de produtividade), promove a criação e a transferência de conhecimento e as inovações tecnológicas, gerando transbordamentos para os outros setores de atividade. Nesse sentido, o ensino superior promove condições necessárias para a promoção do crescimento econômico. Além disso, as sociedades beneficiam-se de maiores níveis educacionais pela redução dos gastos com programas de bem-estar social e maior arrecadação via impostos sobre a renda do trabalho.

9. Define-se retorno privado da educação como o aumento no rendimento do indivíduo decorrente de um ano adicional de escolaridade. O efeito diploma é o prêmio salarial referente ao ano de escolaridade adicional que representa o fim de um ciclo de ensino.

10. O retorno social é definido como a soma do retorno privado mais o retorno externo gerado pela educação.

Sob a perspectiva individual, além dos benefícios não monetários, cursar o ensino superior possibilita, sobretudo, maiores chances de inserção no mercado de trabalho e rendimentos relativos mais elevados. Dessa forma, os indivíduos têm incentivos para obter mais educação, sendo o ensino superior, portanto, um investimento. Assumindo que o indivíduo é o único responsável por sua escolha educacional, quando este conclui o ensino médio, depara-se com as seguintes alternativas: continuar estudando ou interromper seus estudos. Dada a restrição orçamentária do indivíduo, a escolha por ingressar no ensino superior ocorrerá se o valor presente dos benefícios futuros superar os custos associados à sua realização, internalizando-se, também, os custos de oportunidade associados aos possíveis rendimentos não auferidos no mercado de trabalho ao se optar pela dedicação exclusiva aos estudos.

O financiamento público e gratuito do ensino superior justifica-se sempre que os retornos sociais forem superiores aos retornos privados, como é no caso da educação básica. Mas será que os retornos sociais do ensino superior no Brasil, de fato, são maiores do que os retornos privados gerados? Alguns trabalhos empíricos apontam para a possibilidade de os retornos privados do ensino superior serem superiores aos retornos sociais gerados pelo aumento na proporção de pessoas com nível superior (Barbosa, Petterini e Ferreira, 2014; Menezes-Filho *et al.*, 2016).

Não obstante ser questionável a medida utilizada para se mensurar o retorno social, o que parece ser óbvio é que o retorno privado da educação pública é positivo, visto que as únicas despesas a serem contabilizadas estariam associadas aos custos de oportunidade do tempo direcionados aos estudos. Como indivíduos de renda elevada possuem restrições orçamentárias menos representativas, não haveria motivos para que o ensino público fosse gratuito, já que esses indivíduos estariam dispostos a investir em educação, desde que os ganhos futuros de proficiência excedessem os custos com o ensino superior.

3 QUEM MAIS SE BENEFICIA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO GRATUITO?

Um segundo aspecto que justificaria a não gratuidade no ensino superior refere-se à maior proporção de estudantes oriundos das faixas de renda mais elevadas nessa etapa da formação educacional. Sabe-se que a trajetória escolar e acadêmica não é determinada, exclusivamente, por meio dos insumos escolares. Outros fatores como habilidade, *background* familiar e as escolhas adotadas pelas famílias ao longo do tempo também são fundamentais nesse processo. O fato de que os indivíduos diferenciam-se em diversos aspectos não garante que a alocação de mercado forneça automaticamente a igualdade de oportunidades e o resultado mais eficiente (Checchi, 2006).

Considerando que existem indivíduos mais e menos habilidosos, a educação atua de forma complementar às habilidades na geração dos rendimentos, de maneira que a educação aumente, de forma proporcional, significativamente os rendimentos dos indivíduos mais habilidosos em relação àqueles com menores habilidades. Esses diferenciais tornam-se ainda mais significativos quando consideramos os diferentes níveis de renda familiar, já que as famílias mais ricas são mais propensas a reforçar o aprendizado dos filhos, garantindo que, independentemente do nível de habilidade, estes alcancem o maior nível educacional possível. Conseqüentemente, os mais ricos teriam maior probabilidade de ocupar vagas no ensino superior.

Azevedo e Salgado (2012) mostram que, dada a progressividade do ensino superior brasileiro, ganhos de bem-estar podem ser obtidos ao se cobrar dos indivíduos que possuem renda elevada e frequentam a universidade pública. O ensino superior público gratuito resulta em incentivos privados excessivos para a busca da educação pública, gerando distorções alocativas, principalmente limitando o acesso daqueles de menor nível de renda.

Famílias mais abastadas provavelmente estão dispostas a investir no ensino superior público, desde que o retorno esperado deste exceda o custo do investimento. Ou seja, a preferência pelo ensino em universidades públicas por parte das famílias de maior renda pode não estar relacionada exclusivamente à gratuidade, mas à percepção de maior qualidade do ensino superior público.

Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2003 e 2013, a tabela 1 apresenta um retrato da distribuição, por quantil de renda, dos indivíduos que frequentavam instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas e o ensino médio¹¹. Os dados mostram que, em 2003, 9,7% dos estudantes das IES públicas encontravam-se no primeiro quantil e 62,7% no quarto quantil. Um perfil semelhante é observado nas IES particulares.

Já em 2013, observa-se um aumento do percentual dos estudantes do primeiro quantil para 18,8% e uma redução dos indivíduos do quarto quantil para 45,2%. Tal mudança pode estar associada às políticas de cotas implantadas durante esse período, bem como à ampliação das políticas de crédito para financiamento do ensino superior. Contudo, ainda se observa uma grande desigualdade de acesso entre os estudantes ao ensino superior, tanto nas IES públicas quanto nas privadas. Esses resultados corroboram a hipótese de que a maior parte dos alunos no ensino superior são aqueles que podem pagar pela educação.

11. A tabela 1 apresenta a distribuição dos jovens entre 18 e 25 anos, na condição de filho do chefe da família, a partir dos microdados da PNAD. Foi aplicado um fator de expansão amostral para poder tornar a amostra representativa do universo.

TABELA 1
Decomposição quantílica da renda familiar para os indivíduos entre 18 e 25 anos (2003 e 2013)

	2003			2013		
	IES pública	IES particular	Ensino médio	IES pública	IES particular	Ensino médio
1ª faixa: até o 1º quartil de renda da população (25% mais pobres)	9,7% (0,30)	9,3% (0,29)	21,5% (0,41)	18,8% (0,39)	16,7% (0,37)	28,5% (0,41)
2ª faixa: acima do 1º quartil de renda da população até o 2º quartil (>25% e <=50%)	7,4% (0,26)	7,8% (0,27)	23,8% (0,43)	13,6% (0,34)	13,6% (0,34)	23,9% (0,43)
3ª faixa: acima do 2º quartil de renda da população e até o 3º quartil (> 50% mais pobres <=75% mais pobres)	20,2% (0,40)	19,9% (0,40)	30,6% (0,46)	22,4% (0,42)	24,7% (0,43)	28,6% (0,45)
4ª faixa: acima do 3º quartil de renda da população (ou 25% mais ricos da distribuição)	62,7% (0,48)	63,0% (0,48)	24,0% (0,43)	45,2% (0,50)	45,0% (0,50)	19,0% (0,39)

Fonte: Dados da PNAD/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.

2. Ensino médio representa indivíduos na mesma faixa etária, com onze anos de estudo que não estudam.

3. Indivíduos entre 18 e 25 anos que são declarados filhos do chefe de família nas PNAD.

Em razão de suas vantagens comparativas no acesso ao ensino fundamental e médio, os estudantes de maior nível de renda conseguem ocupar proporcionalmente mais vagas nas universidades em detrimento dos estudantes de baixa renda. Nesse contexto, a universidade pública gratuita gera distorções, com o acesso ao ensino superior perdendo seu aspecto de equidade, já que os indivíduos não possuem as mesmas oportunidades nas etapas anteriores de sua formação educacional. Criar mecanismos de cobrança para aqueles com maiores níveis de renda, sem, contudo, criar barreiras de acesso para os que não podem pagar, tem o potencial de promover maior equidade no acesso ao ensino superior.

4 MUDAR O FOCO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO GERARIA MELHORES RESULTADOS

Do ponto de vista dos gastos públicos com educação de maneira mais global, a cobrança do ensino superior público também pode proporcionar o direcionamento de um volume maior de recursos para o financiamento de outras etapas do ensino, que são consideradas mais relevantes do ponto de vista das externalidades positivas em potencial. Em particular, os investimentos na primeira infância são considerados essenciais para o desenvolvimento pleno do indivíduo.

Além das condições socioeconômicas e do *background* familiar, estímulos recebidos pela criança em seus primeiros anos elevam seu potencial de aprendizagem e desempenho em sua vida ativa e no mercado de trabalho (Araújo, 2011; Heckman e Cunha, 2011). O foco da gratuidade do ensino público deve ser,

portanto, nos primeiros anos de escolarização. A política educacional deve voltar esforços substanciais para essa etapa da educação, de modo a ampliar as condições de aprendizado nas etapas educacionais subsequentes e as chances de inserção e de rendimentos no mercado de trabalho.

A despeito desse reconhecimento, os gastos com educação infantil no Brasil ainda são restritos. De acordo com os dados do Inep, entre 2000 e 2014, os gastos com educação infantil corresponderam a 8,5% do total dos gastos públicos com educação, enquanto o gasto médio com ensino superior correspondeu, em média, a 14% do total dos gastos, sendo este percentual menor apenas do que os gastos com as duas etapas do ensino fundamental, 59%. Esses dados evidenciam o baixo investimento em uma etapa escolar que tem importância fundamental para os demais ciclos educacionais.

Nesse sentido, a cobrança no ensino superior público daqueles que podem pagar permitiria, por um lado, maior equidade no ensino superior e, por outro lado, maior capacidade de autossustentação financeira das instituições públicas de ensino superior. Dessa forma, seria possível canalizar recursos para outras etapas da educação, como a educação infantil, em que as externalidades positivas mais do que justificam o financiamento público integral.

A literatura sobre financiamento do ensino superior apresenta diversas possibilidades de cobrança, como taxas de matrícula e de mensalidades compatíveis com o nível de renda dos estudantes, ou trabalho como forma de compensar a gratuidade do ensino. Nesse contexto, o mais relevante é identificar mecanismos que promovam a equidade no acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo, que garantam a eficiência econômica na provisão do serviço público.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, A. P. **Aprendizagem infantil**: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.
- AZEVEDO, E. M.; SALGADO, P. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Econometria**, v. 66, n. 1, p. 99-116, 2012.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da Educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, abr. 2008.
- BARBOSA, M. P.; PETTERINI, F.; FERREIRA, R. T. Avaliação do impacto da política de interiorização das universidades federais sobre as economias municipais. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 17., 2014, Maringá, Paraná. **Anais...** Paraná: Anpec/Sul, 2014.

CHECCHI, D. **The economics of education**: human capital, family background. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GLAESER, E. L.; PONZETTO, G.; SHLEIFER, A. Why Does Democracy Need Education? **NBER Working Paper**, n. 12128, 2006.

GROSSMAN, M. Education and Nonmarket Outcomes. *In*: HANUSHEK, E.; WELCH, F. (Eds.). **Handbook of the Economics of Education**. Amsterdam: North-Holland, Elsevier Science, v. 1, p. 577-633, 2006.

HECKMAN, J.; CUNHA, F. Capital Humano. *In*: ARAÚJO, A. P. (Org.). **Aprendizagem infantil**: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

LOCHNER, L.; MORETTI, E. **The effect of education on crime**: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. National Bureau of Economic Research Working Paper, n. 8605, 2001.

MENEZES-FILHO, N. *et al.* **O impacto do ensino superior sobre o trabalho e a renda dos municípios brasileiros**. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2016. (Policy Paper, n. 6).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARNETT, S. Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. **The Future of Children**, v. 5, n. 3, p. 25-50, 1995.

HECKMAN, J.; MOSSO, S. The Economics of Human Development and Social Mobility. **Annual Review of Economics**, v. 6, n. 1, p. 689-733, 2014.

HECKMAN, J.; CARNEIRO, P. **Human capital policy**. NBER Working Papers, n. 9495, 2003.

MENEZES-FILHO, N. **Apagão de mão de obra qualificada?** As profissões e o mercado de trabalho brasileiro entre 2000 e 2010. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2012. (Policy Paper, n. 4).

CURSOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS DE ENSINO SUPERIOR DEVEM PERMANECER GRATUITOS¹

Fábio Waltenberg²

1 INTRODUÇÃO

A universidade pública deve ser gratuita aos seus estudantes ou não? Trata-se de um debate em torno da *forma mais apropriada de se financiar a educação superior pública* – particularmente quanto à repartição entre custeio público e privado. Comparar vantagens e desvantagens da gratuidade perpassa também uma discussão sobre *justiça social*, visto que um dos principais argumentos contra a gratuidade condena a suposta regressividade da universidade pública gratuita. Outro argumento frequente censura um alegado alto custo de oportunidade dos gastos públicos empregados em educação superior no Brasil – evocar tal argumento com olhos fixos em apenas uma política específica não é justificável; o debate sobre a gratuidade deve conduzir a uma reflexão mais ampla sobre o *Estado de bem-estar social brasileiro*.

Uma proposta engenhosa consiste em substituir a gratuidade pela concessão aos estudantes de empréstimos com amortizações condicionadas à renda – sintetizados na sigla ECRs; essa proposta é apoiada por Vandenberghe e Debande (2008), Barr (2012) e Nascimento (2015), entre outros autores. Neste texto, defendemos a gratuidade em contraposição à proposta de ECRs. De início, listamos características desejáveis de um sistema de educação superior, de modo a nivelar o terreno em que se trava a discussão. Depois, expomos os elementos básicos dos ECRs, bem como os pontos que nos parecem centrais na argumentação contrária à gratuidade. Na sequência, contestamos a argumentação nos próprios limites comumente estabelecidos por quem critica a gratuidade, e brevemente questionamos os ECRs. Por fim, sustenta-se que, em razão das questões que toca, o debate sobre a gratuidade não pode se dar de forma estanque, sem uma reflexão sobre o Estado de bem-estar social brasileiro, que envolva não somente a face do gasto público social, mas também a face da tributação.

1. Originalmente publicado em Radar n. 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://is.gd/cJVl9R>>. (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: <waltenberg@economia.uff.br>.

2 CARACTERÍSTICAS DE UM BOM SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, A PROPOSTA DE ECRs E A ARGUMENTAÇÃO CONTRA A GRATUIDADE

Para contextualizar o debate, inicialmente apontamos características desejáveis de um sistema de educação superior, em seu aspecto de ensino, apoiados em Barr (2012): *i) quantidade*: tem-se em mente um sistema de massas, destinado a educar um vasto contingente de estudantes, em contraposição a um sistema elitista em termos quantitativos; *ii) qualidade (em sentido amplo)*: um bom sistema deve transmitir conhecimentos e desenvolver a capacidade de reflexão dos estudantes, com liberdade e diversidade intelectual de docentes e discentes, assegurando a oferta de cursos em várias áreas do conhecimento; *iii) eficiência* exige que os recursos sejam bem alocados e, uma vez alocados, que sejam bem geridos; *iv) mitigar tanto quanto possível a desigualdade de oportunidades de acesso e de permanência*, para que a universidade seja atrativa e acessível a todas as classes sociais, inclusive às desfavorecidas, e que a evasão seja baixa.

A melhor alternativa à gratuidade consubstancia-se na proposta dos empréstimos com amortizações condicionadas à renda, conforme Nascimento (2015), segundo a qual os estudantes devem arcar com parte dos custos de sua formação superior, *após sua conclusão, em valores dependentes de sua renda*, com aceleração da amortização em momentos de aumento de renda, e redução ou suspensão em momentos de renda baixa ou nula, proporcionando assim um “seguro contra a inadimplência” – inclusive com perdão da dívida em casos específicos. Os empréstimos variariam em função dos custos de cada curso e, possivelmente, do prêmio médio associado a cada diploma no mercado de trabalho. Os ECRs são mais vantajosos que a mera cobrança de mensalidades – que onera o graduando, e não o graduado – e também superiores a empréstimos convencionais – insensíveis a oscilações de renda; quanto a isso, não parece caber dúvidas, de modo que a proposta de ECRs é a que de fato interessa contrapor.³

Dos argumentos evocados contra a gratuidade, dois nos parecem ser os mais fortes. Primeiro o da alegada *regressividade da universidade pública gratuita*, calcado nas seguintes premissas: *i) a universidade pública é financiada por fundo público constituído a partir de tributação incidente sobre toda a população; ii) jovens de famílias abastadas são sobrerrepresentados nas universidades públicas; iii) diplomas do ensino superior trazem múltiplos benefícios privados ao longo da vida. Grosso modo, pobres estariam financiando benefícios de ricos*. Por essa linha de raciocínio, o sistema atual, amparado na gratuidade, seria socialmente injusto e não mitigaria desigualdades de oportunidades.

3. Defesas convincentes de ECRs contra mensalidades ou empréstimos convencionais podem ser encontradas em Barr (2012) ou Nascimento (2015).

O segundo argumento costuma brandir evidências de que os benefícios coletivos ou sociais da educação seriam maiores nas fases iniciais de educação; na educação superior, os benefícios privados superariam em larga medida as externalidades. *O custo de oportunidade dos recursos despendidos com educação superior pública seria, portanto, excessivo.* Reduzir tais recursos permitiria elevar o dispêndio em educação básica ou saúde pública, por exemplo, com a dupla vantagem de se reduzir a regressividade e de se gastar em algo socialmente mais vantajoso – em linha com o objetivo de eficiência alocativa. De modo alternativo, mesmo que não houvesse realocação de recursos para outras áreas, o fim da gratuidade poderia amenizar dificuldades decorrentes do subfinanciamento patente da educação superior pública, e os recursos obtidos poderiam ser usados, por exemplo, para aumentar vagas (em linha com o objetivo de quantidade), investir em infraestrutura ou pessoal nas universidades (qualidade) ou custear bolsas de permanência (igualdade de oportunidades).

3 DIFICULDADES COM A ARGUMENTAÇÃO CONTRA A GRATUIDADE E COM A PROPOSTA DE ECRs

É tão arraigada a ideia de que educação superior pública brasileira é regressiva que poucos se deram ao trabalho de verificar se é mesmo e em que medida. Em trabalho recente, usando várias bases de dados e documentos oficiais, Castro e Tannuri-Pianto (2016) mensuram os benefícios do gasto público com educação superior para cada decil de renda no Brasil em 2012. Fazem o mesmo para as contribuições aos orçamentos públicos de educação superior, por meio da carga tributária por faixa de renda, apoiada em estruturas tributárias emprestadas de outros estudos. A partir disso, calculam os benefícios líquidos de cada faixa. *Os resultados indicam uma transferência líquida dos 10% mais ricos para os demais decis de renda, sobretudo para aqueles compreendidos entre o quarto e o sétimo.* Embora, de fato, cerca de metade dos alunos do ensino superior provenha dos três decis de renda mais elevados, o que explica os resultados é o volume de impostos pagos pelas classes abastadas. Como a estrutura tributária utilizada é apenas levemente regressiva, quando aplicada às rendas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), praticamente reproduz a distribuição brasileira, extremamente desigual. Qualitativamente, os resultados são robustos ao uso de duas estruturas tributárias alternativas e à inclusão de gastos públicos com educação privada – por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni).⁴

4. Os resultados destacados aqui não levam em conta gastos públicos com educação privada, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), que representavam 16,2% dos gastos públicos totais com educação superior em 2012. A simulação de Castro e Tannuri-Pianto (2016), que inclui Fies e Prouni, conduz a resultados qualitativamente semelhantes, com a diferença de que nela figuram como contribuintes líquidos os dois decis de renda mais elevados, e não apenas o mais elevado.

É possível criticar o pioneiro estudo de Castro e Tannuri-Pianto (2016), mas talvez seja a melhor estimativa disponível do efeito redistributivo dos gastos públicos com educação superior. *E seus resultados põem em xeque o principal argumento contra a gratuidade.* Em razão da brutal desigualdade de renda brasileira, mesmo sendo deficiente por ser regressivo, o sistema tributário acaba por cumprir parcialmente o papel de redistribuir das classes mais altas às demais via gasto público com educação superior.⁵ Por esse prisma, os custos da educação superior pública já são, parcial e indiretamente, custeados por seus principais beneficiários por meio da tributação.

Uma das insuficiências do estudo, reconhecida pelos próprios autores, é a de que se limita a 2012. O sistema de educação superior brasileiro mudou muito neste início de século. A matrícula total, por exemplo, passou de menos de 3 milhões, em 2000, para mais de 8 milhões, em 2015 (Inep, 2001; 2016). Além do incremento do número de alunos, programas federais – como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), o Prouni e o Fies – ou dos demais entes federados, incluindo ações afirmativas em universidades estaduais, expandiram o acesso a estudantes de classes sociais desfavorecidas. Essas mudanças favoreceram os objetivos de quantidade e de igualdade de oportunidades mencionados anteriormente. Uma replicação do citado estudo para algum momento na virada do século provavelmente revelaria um quadro mais próximo à regressividade condenada pelos críticos da gratuidade. *A expansão do acesso, com ênfase em grupos sociais antes excluídos, parece ter tornado mais regressivo o gasto público com a educação superior.*

Outro conjunto de ideias bastante cristalizado é que a educação superior geraria menos benefícios coletivos que a educação básica, e que a educação superior geraria mais benefícios privados que coletivos. Mas até que ponto é verdade? Mesmo um partidário de ECRs como Barr (2012, p. 272) reconhece que: *i) são múltiplas as externalidades da educação de qualquer nível – como tributos pagos ao longo da vida, maior potencial de crescimento econômico, coesão social, cuidados na criação de filhos, entre outras – e que a dificuldade de quantificar algumas delas não significa que possam ser ignoradas; ii) estudos que medem retornos da educação devem ser “heavily qualified”, uma vez que “...estimates of private rates of return are suspect...” e “...estimates of social rates of return are doubly suspect...”.* Diante de tamanha imprecisão nas estimativas de benefícios privados e sociais de cada nível de educação, com que grau de segurança podemos afirmar que haverá melhoria de eficiência alocativa ao se deslocar R\$ 1,00 de recursos públicos atualmente gasto com educação superior para a educação básica, para a saúde ou para outra área?

5. A visão convencional de que somente jovens de classes abastadas frequentam a universidade pública não condiz com o que mostram esses números. Para detalhes do aumento da proporção de pretos e pardos nas universidades federais, assim como da participação dos que possuem renda bruta familiar mensal de até três salários mínimos, ver Andifes (2016).

A razão entre gasto com educação superior e com demais níveis já caiu bastante. Em 2000, o gasto por aluno era de R\$ 1.795,00 no ensino fundamental e R\$ 20.056,00 na educação superior; em 2013, os números análogos eram R\$ 5.489,00 e R\$ 21.383,00.⁶ A razão cai de 11,2, em 2000, para 3,9, em 2013 (Monteiro, 2016). Ainda que se admitisse que gastamos relativamente muito com educação superior, o argumento seria frágil, hoje, em relação à virada do século.

As características desejáveis de um sistema de educação superior expostas anteriormente restringiam-se ao ensino – e este tem sido o foco neste texto e na proposta de ECRs. Mas educação superior é mais que isso. Resultados de pesquisas, serviços prestados por hospitais universitários (atendimentos, residência, pesquisa etc.) e projetos de extensão são exemplos de bens públicos oferecidos pela firma multiproducto que é a universidade. Sua produção é intrinsecamente cara e, ainda, infla muitas estimativas de gastos por aluno na educação superior. Os benefícios podem ser substanciais, ainda que nem todos perfeitamente mensuráveis e traduzíveis em termos monetários. Mesmo que se implantasse os ECRs, a necessidade de abundantes recursos públicos para assegurar a produção de tais bens públicos permaneceria, como reconhecem defensores de ECRs, como Barr (2012).

Estando *sub judice* os dois argumentos principais contra a gratuidade – visto que não parece haver regressividade, nem temos claro de que seja alto o custo de oportunidade dos gastos públicos com educação superior –, cabe ainda considerar a hipótese de que o fim da gratuidade tivesse como objetivo amenizar o subfinanciamento da educação superior pública. A dificuldade seria assegurar que o aumento dos recursos privados destinados à educação superior via ECRs não resultaria em uma retração dos recursos públicos a ela destinados. De uma ótica de economia política, essa mera substituição é plausível em um contexto de disputa por recursos públicos, potencializada a partir da vigência da emenda constitucional (EC) que tolheu a possibilidade de aumento real do conjunto dos gastos públicos pelos próximos vinte anos.

A experiência internacional mostra que o temor é justificável. Barr (2012, p. 316) relata que, embora um sistema de ECRs tenha sido implantado em 1989 para resolver um problema de subfinanciamento do sistema de ensino superior da Austrália, à medida que aumentou a fração do gasto privado ao longo da década seguinte, observou-se retração do gasto público com educação superior, gerando nova crise de subfinanciamento em 2000. Se o objetivo da implantação da ECR é complementar ao financiamento da educação superior pública, parece haver fortes chances de não ser atingido.

6. Em reais de 2013, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Questionamentos sobre os ECRs em particular merecem ser mencionados, embora não possam ser plenamente desenvolvidos aqui, conforme listados a seguir.

- 1) Como não afugentar alunos por medo de assumir dívidas? Como ter certeza de que todos entenderão o sistema? Pessoas de *backgrounds* desfavorecidos presumivelmente estão mais sujeitas a dificuldades de entendimento ou a aversão às dívidas, conforme reconhece Barr (2012). O risco é intensificar a desigualdade de oportunidades de acesso.
- 2) O que fazer com cursos caros ou com retornos monetários médios baixos? A sociedade estará disposta a subsidiar a oferta de cursos de ciência, não diretamente aplicáveis, de artes, de idiomas raros, por exemplo? Ou será que, ao precificar tudo, a tendência será a de extinguir cursos “menos rentáveis”? O risco seria atentar contra a diversidade disciplinar, com prejuízo para a sociedade, ainda que um prejuízo dificilmente quantificável.
- 3) Nascimento (2015) reconhece dificuldades de implantação de ECRs, entre as quais brechas na legislação tributária brasileira – como pessoas físicas que se declaram como jurídicas para contribuir menos, e variadas formas de isenções e deduções.
- 4) O problema de desigualdade no acesso deve-se muito a deficiências na educação básica e à falta de informação, de aspiração e de recursos para arcar com os custos de manutenção e de oportunidade durante os anos de universidade. A implementação de ECRs referente aos custos diretos de formação não resolveria tais problemas. Mesmo na implausível hipótese de que todos os recursos liberados via implantação de ECRs fossem realocados para a educação básica, o volume total não seria suficiente para resolver os problemas desse nível de ensino: melhorar infraestrutura de escolas, expandir jornadas escolares e aumentar salários de professores requerem muito mais recursos – a solução tem que vir de outras fontes, a partir de um efetivo comprometimento da sociedade com a educação, aceitando que os investimentos na área sejam altos como proporção do produto interno bruto (PIB) durante algumas décadas.⁷

4 UMA NECESSÁRIA EXPANSÃO DA DISCUSSÃO

Preocupações com injustiças sociais e com regressividade são legítimas e muito bem-vindas. Porém, se essas mazelas incomodam quando o assunto são gastos públicos com educação superior, por coerência, deveriam incomodar de maneira geral. Por que não examinar primeiro a regressividade dos (opacos) gastos tributários

7. Usar ECRs para financiar o custo de vida durante os estudos (Nascimento, 2015, p. 50), desde que sem prejuízo das bolsas-permanência, que têm funcionado bem (Saccaro, França e Jacinto, 2016) é ideia promissora.

sociais – por exemplo, dedução do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) para gastos com saúde e educação privada por parte dos contribuintes, sobretudo dos mais ricos? Por que a gratuidade da universidade pública ofende, mas a dedução de impostos de gastos com saúde privada, não?

Mais fundamentalmente, se a regressividade é de fato um problema, por que não atacar sua fonte primária, que é o próprio sistema tributário? Não seria requisito para uma discussão sobre ECRs uma prévia implantação de progressividade tributária, sem brechas para contribuintes mais ricos – cuja alíquota média efetiva de IRPF é menor que 7%, de acordo com Gobetti e Orair (2016) –, com retorno da tributação de lucros e de dividendos, implantação de um imposto sobre fortunas, maior tributação de heranças e redução de sonegação? Há registro de países que tenham implantado ECRs e cujo sistema tributário seja regressivo?

Por fim, por que buscar inspiração em Estados de bem-estar do tipo anglo-saxão (Esping-Andersen, 1990), em que o Estado tem participação residual em assegurar o bem-estar dos cidadãos, distantes do próprio espírito da Constituição de 1988, inspirada nos Estados de bem-estar universalistas, os quais são apoiados em sistemas tributários progressivos? Há bons sistemas de educação superior sem cobrança de mensalidades – em países europeus, por exemplo. Por que não os tomar como modelos para aprimorar o nosso?

REFERÊNCIAS

- ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras em 2014**. Uberlândia: Andifes; Fonaprace, 2016.
- BARR, N. **Economics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- CASTRO, C. R. M.; TANNURI-PIANTO, M. E. Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA ANPEC, 44, 2016, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpec, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2190).
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2000**. Brasília: Inep, 2001.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016.

MONTEIRO, H. O. C. **O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e o percentual do PIB como medida de financiamento da educação pública**: uma avaliação crítica. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 41, p. 45-55, 2015.

SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A.; JACINTO, P. A. Retenção e evasão no ensino superior brasileiro: uma análise dos efeitos da bolsa permanência do PNAES. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA ANPEC, 44, 2016, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Paraná: Anpec, 2016.

VANDENBERGHE, V.; DEBANDE, O. Refinancing Europe's higher education through deferred and income-contingent fees: an empirical assessment using Belgian, German & UK data. **European Journal of Political Economy**, v. 24, n. 2, p. 364-386, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, M. M. **Desigualdade de oportunidades no ensino superior**: mensuração, determinantes e políticas de ação afirmativa. 2013. Tese (Doutorado), – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: AS VANTAGENS DOS EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA¹

Bruce Chapman²
Paulo Meyer Nascimento³

1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, há uma crise geral e contínua no financiamento das universidades, com os países da América do Sul não sendo exceção. Essa crise pode levar à criação de formas aprimoradas para o financiamento do ensino superior, e a busca de soluções é a motivação para este estudo. Um primeiro aspecto deste debate envolve a questão de saber se os serviços de ensino superior devem ou não ser gratuitos. A teoria econômica não fornece uma base conceitual ou empírica para resolver a questão e, no final, esta é uma decisão eminentemente política, com perspectivas diferentes, resultando em abordagens bastante diversas entre os países. Sem embargo, quando existe cobrança de anuidades, há um consenso de que os mecanismos de financiamento estudantil são uma necessidade. Há dois tipos genéricos: empréstimos a termo (EAT) e empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR).

Este trabalho está organizado em três outras seções. A seção 2 – *O ECR australiano: comparando opções* descreve o ECR introduzido na Austrália, em 1989, e examina as características gerais dos EAT e dos ECR. A seção 3 – *Poderia um ECR funcionar no Brasil?* – fornece uma discussão geral acerca dos aspectos da experiência australiana que poderiam vir a inspirar reformas no sistema de financiamento do ensino superior brasileiro. A seção 4 apresenta as considerações finais.

2 O ECR AUSTRALIANO: COMPARANDO OPÇÕES

2.1 A inovação australiana

Na Austrália, no fim da década de 1980, iniciou-se um debate sobre a introdução de anuidades, que tinham sido abolidas em 1974 (Chapman e Nichols, 2013). Entendeu-se que, se fosse para reintroduzi-las, era importante encontrar um mecanismo de financiamento estudantil. O que se sucedeu em 1989 foi a

1. Originalmente publicado em Radar nº 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZCG8WN>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Professor da Australian National University (ANU). *E-mail*: <bruce.chapman@anu.edu.au>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

instituição do primeiro sistema nacional de ECR a ser posto em prática no mundo. E isso pode ser visto como passo inicial rumo a reformas internacionais em relação à concessão de crédito educativo para financiar o ensino superior.

A característica central do sistema australiano, originalmente batizado de Sistema de Contribuição para o Ensino Superior (HECS, na sigla em inglês) e agora conhecido como HECS-HELP, é que, em vez de pagar anuidades enquanto estudam, todos os estudantes de instituições públicas podem optar por um financiamento, a ser pago se e somente quando suas rendas pessoais pós-formatura excederem cerca de \$ (A) 52.000 por ano (aproximadamente R\$ 138.000,00), valor bastante próximo ao salário inicial médio para egressos do ensino superior.⁴ Com o sistema, os reembolsos são fixados em um máximo de 8% da renda pessoal anual. Um aspecto crítico dessa reforma é que a dívida é recolhida pelos empregadores e remitida ao *Australian Tax Office* (ATO – o equivalente australiano à Receita Federal), tal qual acontece com o imposto de renda da pessoa física.

Os efeitos do HECS têm sido amplamente estudados, como resumido em Chapman e Nicholls (2013). As anuidades diferidas são hoje um mecanismo importante para complementar (em vez de suprimir) os gastos governamentais com educação superior e cobrem cerca de 35% dos dispêndios anuais com ensino superior público. É importante destacar que a evidência empírica disponível sugere que a introdução da cobrança de anuidades em conjunto com um ECR não teve efeitos adversos na participação relativa de estudantes de origem mais pobre, e as matrículas aumentaram consideravelmente para pessoas de todos os estratos socioeconômicos (Chapman e Nichols, 2013).

A inovação australiana pode ser retratada como o início de uma tranquila revolução internacional do financiamento do ensino superior. Vinte e oito anos mais tarde, sistemas análogos ao HECS foram introduzidos em oito outros países: Inglaterra, Nova Zelândia, Etiópia, Namíbia, Tailândia (por um único ano), Hungria, Coreia do Sul e Holanda. Sistemas de ECR estão em discussão também na Irlanda (Chapman e Doris, 2016) e na Colômbia (Penagos Serna, 2016), com boas perspectivas de serem em breve implantados. Debates e pesquisas sobre os benefícios dos ECR prosseguem nos Estados Unidos (Barr *et al.*, 2016), Malásia (Hock-Eam, Ismail e Ibrahim, 2014) e China (Cai, Chapman e Wang, 2016).

Em muitos outros países, incluindo o Brasil, os ECR têm sido menos discutidos,⁵ embora haja evidências emergentes de que tenderiam a ser alternativas

4. Segundo Bryant e Guthrie (2016), em 2015, o salário inicial médio para bacharéis com até 25 anos de idade e empregados em jornada integral era de aproximadamente \$ (A) 54.000.

5. Economistas brasileiros influentes frequentemente apontam as ineficiências e desigualdades associadas à prestação gratuita do ensino superior. Mesmo assim, a introdução de taxas diferidas concomitantes a um ECR raramente é sugerida como alternativa, talvez por desconhecimento acerca desse caminho. A edição nº 46 do boletim Radar (Ipea, 2016) e a nota técnica de Nascimento e Corbucci (2016) colocaram os ECR como alternativa para reforma do Fies.

de política superiores a modelos de crédito educativo não contingentes à renda (Nascimento, 2017).

Praticamente todos os países oferecem algum tipo de sistema de empréstimo para os estudantes, basicamente porque este não é um mercado que funciona sem a intervenção do governo. Bancos comerciais tendem a não oferecer empréstimos a estudantes, por se tratar de um investimento bastante arriscado, destinado a um público que normalmente não dispõe de bens para oferecer em garantia e cuja renda futura é incerta.

Até os ECR começarem a dar certo e serem difundidos, a atuação dos governos com vistas a contornar minimamente essa falha de mercado passava necessariamente pelos EAT,⁶ fornecendo aos credores garantia de que o poder público arcaria com as parcelas não pagas. Essa forma de arranjo existe, por exemplo, no Canadá e nos Estados Unidos, sendo que, neste último, o governo também fornece agora os fundos a serem emprestados.

Um sistema similar existe no Brasil para alunos matriculados em cursos não gratuitos ministrados por instituições privadas e é conhecido como Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). No caso brasileiro, é o governo federal quem concede os empréstimos, define os critérios de elegibilidade dos alunos e das instituições e opera o programa, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Além disso, há um fundo de garantia projetado para cobrir até 10% das parcelas em atraso – recaindo sobre o governo os custos associados à inadimplência acima desse patamar.

Sistemas baseados em EAT resolvem o problema de risco para os credores, mas é importante perguntar: quais suas desvantagens?

2.2 Problemas com EAT

Para compreender os problemas associados aos EAT, é importante enfatizar que, em todos os formatos não contingentes à renda, as prestações são fixas em relação ao tempo e, portanto, não são sensíveis às circunstâncias financeiras. Isso eleva os riscos de inadimplência para alguns mutuários. A inadimplência, por sua vez, afeta a reputação de crédito da pessoa e, por conseguinte, sua elegibilidade para outros financiamentos, como o da casa própria.

Evidência dos Estados Unidos mostra que experimentar baixos salários depois de deixar a educação formal é um forte determinante de inadimplência. Especificamente, mutuários de famílias de baixa renda, minorias, alunos de instituições de baixo desempenho e ex-alunos que não chegaram a concluir seus estudos superiores mostram-se mais propensos a incorrer em inadimplência

6. Isso inclusive em muitos dos países onde o ensino superior público é gratuito, pois o crédito educativo pode ser utilizado também para financiar o custo de vida dos estudantes.

(Dynarski, 1994; Looney e Yannelis, 2015). Isso reforça a hipótese de que sistemas de crédito educativo baseados em EAT possam afastar do ensino superior potenciais ingressantes oriundos de famílias de baixa renda, por receio de acabarem não conseguindo saldar a dívida, bem como terem seus nomes negativados.

Outro problema crítico dos EAT é que suas parcelas fixas elevam, para quem estiver sujeito a padrões variáveis de rendimento, a variabilidade da renda disponível após o pagamento das parcelas. Podem, assim, gerar dificuldades financeiras e restrições de consumo à parte das pessoas a quem deveriam beneficiar justamente com melhores padrões futuros de renda e de consumo. Não resolvem a contento a questão do risco para os tomadores do empréstimo.

A questão essencial resume-se ao que a literatura chama de *encargos de reembolso* (ERs), as proporções dos rendimentos dos graduados que eles precisam alocar para reembolsar os empréstimos que financiaram seus estudos. Em outras palavras, o ER, em um determinado período, é a razão entre o montante a ser pago e a renda da pessoa naquele período. Trata-se da questão crítica envolvendo EAT porque, à medida que aumenta a proporção da renda alocada ao pagamento do empréstimo, diminui o restante do rendimento disponível.

Rendas disponíveis menores estão associadas aos dois problemas discutidos anteriormente: dificuldades de pagamento e maiores probabilidades de inadimplência. Perguntemos, então, se os ECR são capazes de evitar esses problemas e, em caso afirmativo, de que maneira.

2.3 As vantagens dos ECR

A diferença essencial entre um EAT e um ECR é que este último é reembolsado não com base no tempo, mas, sim, com a capacidade de pagamento do devedor. Com exceção do sistema húngaro, os ECR existentes requerem um patamar mínimo de renda a partir do qual as parcelas incidem. Consequentemente, não há pagamentos enquanto o devedor esteja desempregado, temporariamente fora do mercado de trabalho ou permaneça auferindo rendimentos aquém do patamar mínimo. Um ECR fornece a seus mutuários, pois, um seguro contra futuras adversidades econômicas.

Há nos ECR limites máximos a serem cobrados da renda, mesmo dos graduados com rendimentos acima do patamar mínimo. Na Austrália, na Inglaterra e na Nova Zelândia esses limites são, respectivamente, 8%, 9% e 10%. Os ECR não impõem, portanto, encargos que gerem dificuldades financeiras substanciais durante a sua amortização. Tampouco há riscos de se tornar formalmente inadimplente, nem de, por conta disso, perder acesso a outros tipos de crédito.

Sistemas assim trazem também importantes vantagens para o governo. Ao vincular as parcelas a uma proporção da renda do indivíduo e ajustar automaticamente o período de amortização à capacidade de pagamento, o ECR facilita

a recuperação mais tarde de montantes desembolsados que, em outros formatos, seriam caracterizados como inadimplência (ensejando custos administrativos e judiciais), quando na verdade o não pagamento decorria simplesmente de um temporário baixo nível de renda (reversível em algum momento). Isso significa maior eficiência no processo de recuperação de crédito. O ECR permite, ademais, receber de maneira mais célere os reembolsos dos mutuários com altos rendimentos iniciais (na Austrália, por exemplo, um número significativo de graduados de alta renda pagam suas dívidas entre cinco e oito anos de formados). O ECR permite ainda reduzir (ou até eliminar) subsídios à taxa de juros, concentrando o subsídio público nos graduados que, por experimentarem baixo rendimento ao longo de toda a vida, não conseguem reembolsar por completo seus empréstimos.

Ressalte-se, outrossim, que a administração dos ECR é extremamente simples nos casos em que a cobrança pode ser feita diretamente na fonte. Na Austrália, na Inglaterra e na Nova Zelândia, a cobrança de dívidas é automática e não requer nenhuma ação do mutuário. Em contraposição, embora seja possível nos Estados Unidos migrar para um plano de pagamento vinculado à renda, o sistema correntemente em operação é tão complicado que oportunidades assim acabam nem chegando ao conhecimento de muitos dos potenciais interessados.⁷

A simplicidade administrativa de um sistema de ECR universal e descontado em folha é enfatizada por Stiglitz (2014) como uma vantagem-chave do arranjo australiano. Ele vê nessa característica uma “eficiência transacional” dos ECR.

Tudo isso não significa necessariamente que o ECR australiano seja o modelo certo para a reforma do sistema de financiamento do ensino superior de todo e qualquer país. A questão mais importante diz respeito à eficiência administrativa do setor público. Alguns países (por exemplo, na África Subsaariana) teriam dificuldades institucionais para criar o mecanismo de cobrança com a eficiência necessária. Para tais países, a implantação de ECR ainda apresentaria dificuldades, mas países da América do Sul já mostram condições institucionais de adotá-lo.

3 PODERIA UM ECR FUNCIONAR NO BRASIL?

3.1 Antecedentes

As atuais circunstâncias fiscais do Estado brasileiro promovem, para discussão, a perspectiva de introdução de anuidades nas instituições públicas de ensino superior. Trata-se de um momento crítico do financiamento do ensino superior público, que, guardadas as devidas proporções, em certa medida, assemelha-se à situação vivenciada pelas universidades australianas no fim da década de 1980,

7. Para entender como é desnecessariamente complicada a abordagem mal concebida dos Estados Unidos, ver Chapman e Shavit (2010).

como também às situações das universidades da Nova Zelândia e da Inglaterra na década de 1990. Se, tal qual naqueles países, deixe de ser garantida no Brasil a gratuidade em estabelecimentos públicos de ensino superior, um aspecto importante do debate político passa por investigar se poderia ser instituído em paralelo um sistema de ECR.

3.2 Requisitos administrativos

Para abordar questões de viabilidade administrativa, é útil observar as condições prévias para a implementação bem-sucedida de sistemas de ECR, que são conforme Chapman e Doris (2016): *i*) registro preciso dos débitos estudantis acumulados ao longo da vida dos estudantes; e *ii*) um mecanismo eficiente de coleta de imposto de renda (e/ou de contribuições previdenciárias) na fonte, em que os rendimentos sejam medidos com precisão.

Como a Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, o Brasil deve ser capaz de cumprir as condições institucionais mínimas descritas antes. Além disso, há condições políticas e institucionais para centralizar na esfera federal de governo um arranjo nacional de financiamento de estudos superiores em instituições públicas e privadas.

Uma grande diferença entre o Brasil e os outros países é a renda *per capita*. Mesmo com altos prêmios salariais para o ensino superior, os salários no Brasil são baixos, o desemprego é variável e o limite inferior da faixa inicial de cobrança do imposto de renda é consideravelmente alto para os padrões médios de renda dos brasileiros. Essas questões implicam desafios para o desenho de um ECR brasileiro. Seus parâmetros precisariam basear-se nos níveis de renda observados para os diversos segmentos da população com nível superior, mas não necessariamente seguir as mesmas faixas de rendimento em vigor para fins de imposto de renda.

Por sua vez, como os fluxos migratórios com outros países são relativamente pequenos, não enfrentaria o Brasil um problema que é relevante para outros países: como evitar perdas de receita de um ECR com a saída definitiva do país de egressos do ensino superior que teriam saldo devedor em aberto.

4 CONCLUSÃO

A inovação em política de crédito educativo envolvendo a introdução de um ECR na Austrália em 1989 tem sido, sem dúvida, um importante evento transformador no que diz respeito a uma paulatina reforma dos sistemas de financiamento estudantil do ensino superior em todo o mundo. Muitos países seguiram esse caminho e outros parecem estar dispostos a fazê-lo em breve.

Quando anuidades são cobradas, é fundamental que os governos estabeleçam alguma sistemática de empréstimo para estudantes, e a única alternativa aos ECR são os EAT. No entanto, os EAT estão associados a riscos significativos para os devedores, materializados na forma de dificuldades de consumo e até mesmo de inadimplência quando baixos rendimentos são auferidos. Os ECR evitam esses problemas críticos porque os reembolsos dos empréstimos são determinados pela capacidade de pagamento. Se o rendimento de um devedor é baixo, não há obrigações de reembolso.

Para se enfrentar as dificuldades de financiamento público do ensino superior, uma alternativa é a introdução de uma política de compartilhamento de custos por meio da cobrança de anuidades dos beneficiários diretos da educação superior. Buscou-se destacar neste texto os benefícios advindos quando esta decisão, que é, sobretudo, de natureza política, é implementada concomitantemente a um sistema de ECR universal e com desconto em folha. Eficiências transacionais, proteção social e suavização do consumo são as vantagens centrais associadas a um sistema nacional de ECR. Parece ser o caso de que um sistema com essas características seja administrativamente viável no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BARR, N. *et al.* The US college loans system. *In*: THE ECONOMICS OF HIGHER EDUCATION FINANCING CONFERENCE, 21-23 out. 2016, Tongji University. **Anais...** Xangai: Tongji University, 2016.
- BRYANT, G.; GUTHRIE, B. **Graduate salaries 2015**. Melbourne: Graduate Careers Australia, 2016.
- CAI, Y.; CHAPMAN, B.; WANG, G. Repayment burdens of mortgage-type loans in China. *In*: THE ECONOMICS OF HIGHER EDUCATION FINANCING CONFERENCE, 21-23 out. 2016, Tongji University. **Anais...** Xangai: Tongji University, 2016.
- CHAPMAN, B.; DORIS, A. **Modelling higher education financing reform for Ireland**. Maynooth: National University of Ireland, 2016. (Texto para Discussão, n. 271/16).
- CHAPMAN, B.; NICHOLS, J. HECS. *In*: NORTON, A. (Org.). **The Dawkins revolution 25 years on**. Melbourne: Melbourne University Press, 2013, p. 108-125.
- CHAPMAN, B.; SHAVIT, Y. A better way to borrow. **Inside Higher Education**, 8 jun. 2010.

DYNARSKI, M. Who defaults on student loans? Findings from the National Postsecondary Student Aid Study. **Economics of Education Review**, v. 13, n. 1, p. 55-68, 1994.

HOCK-EAM, L.; ISMAIL, R.; IBRAHIM, Y. The implications of graduate labor market performance in designing a student loan scheme for Malaysia. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills e Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 46, ago. 2016.

LOONEY, A.; YANNELIS, C. **A crisis in student loans?** How changes in the characteristics of borrowers and in the institutions they attended contributed to rising loan defaults. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, set. 2015.

NASCIMENTO, P. A. M. M. ECR como alternativa ao bônus da gratuidade? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; CORBUCCI, P. R. Insumos para o redesenho do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasília: Ipea, out. 2016. (Nota Técnica).

PENAGOS SERNA, J. F. The need for a reform to the Colombian System of Higher Education Funding. *In*: THE ECONOMICS OF HIGHER EDUCATION FINANCING CONFERENCE, 21-23 out. 2016, Tongji University. **Anais...** Xangai: Tongji University, 2016.

STIGLITZ, J. E. Remarks on income contingent loans: how effective can they be in mitigating risk? *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Orgs.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills e Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014, p. 31-38.

ECR COMO ALTERNATIVA AO BÔNUS DA GRATUIDADE?¹

Paulo Meyer Nascimento²

1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta simulações preliminares feitas em estágios intermediários da elaboração da tese do autor e argumenta em prol de uma alternativa de política que poderia conciliar adeptos e contrários ao fim da gratuidade em estabelecimentos públicos de ensino superior. As simulações seguem método descrito e aplicado em Chapman e Lounkaew (2010) e em Chapman e Doris (2016) e envolvem desenhos de empréstimos a termo (EAT), alternativa convencional de crédito educativo difundida em muitos países, e desenhos de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR).

Os ECRs são uma modalidade de financiamento que dilui as amortizações ao longo da vida do mutuário, em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Oferece, assim, proteção social ao estudante, ao vincular a seu padrão futuro de renda o pagamento de seus estudos superiores. Pode ser visto como uma flexibilização do instituto da gratuidade, pois não há cobranças durante a fase de estudos, e as contribuições durante a vida ativa do graduado são limitadas a um percentual de sua renda. Esse formato tem se mostrado relativamente bem-sucedido em países que introduziram compartilhamento de custos no ensino superior público entre contribuintes e ex-estudantes e que contam com avançados sistemas de seguridade social e de aferição da renda pessoal e recolhimento de tributos – algo que, como ressaltado por Chapman e Nascimento (2017), também poderia vir a funcionar no Brasil.

As simulações de EAT explicitam os encargos de reembolso (ER), ou seja, a proporção da renda que graduados precisam dispende para reembolsar seu empréstimo estudantil. Quando elevados, tendem a se transformar em inadimplência elevada, amplificando os custos para o governo e para a sociedade. Além disso,

1. Originalmente publicado em Radar nº 49, de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mr1Mf0>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

dado que retornos à educação são incertos e exibem grande dispersão, prestações fixas podem afastar do ensino superior os mais avessos a riscos.

Já as simulações de ECR buscarão ilustrar como diferentes formatos de cobrança contingente à renda repercutiriam nos padrões de amortização de graduados com diferentes perfis de renda. Busca-se testar se poderiam lidar melhor com o *trade-off* entre subsídios implícitos no desenho do programa e os ERs, ao reduzir ou até eliminar subsídios à taxa de juros sem acarretar encargos que, de tão inviáveis para muitos, acabem por tornar os débitos estudantis um problema social.

Foram utilizados nas simulações dados de 2014 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), tendo sido estimados separadamente os perfis de idade-renda de homens e mulheres, ajustados ano a ano ao longo das simulações, supondo aumento de produtividade de 1,8% ao ano (a.a.) até o final do ciclo laboral dos indivíduos. Apenas pessoas com nível superior e classificadas como economicamente ativas nos últimos 365 dias antes do levantamento da PNAD foram incluídas. Para fins de simplificação, considerou-se que todas elas adentram o mercado de trabalho como profissionais de nível superior aos 24 anos (a idade modal de conclusão de cursos superiores era de 23 anos, no Censo da Educação Superior de 2014) e encerram a vida ativa aos 65 (idade que o governo federal pretende instituir como mínima para aposentadoria, em reforma ainda não votada pelo Congresso Nacional).

As duas próximas seções apresentam as simulações, cabendo à seção final a recomendação de uma política de compartilhamento de custos pautada em ECR como alternativa de reforma do instituto da gratuidade no ensino superior público brasileiro.

2 ENCARGOS DE REEMBOLSO NAS SIMULAÇÕES DE EAT

As simulações envolvendo programas de crédito educativo baseados em EAT partem dos parâmetros aplicados ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), como se todos os brasileiros com diploma de nível superior fossem devedores do programa federal que financia estudantes matriculados em cursos de graduação não gratuitos.

Três cenários foram projetados.³ O primeiro (Fies-10) replica parâmetros válidos para os contratos do Fies assinados entre 2010 e o primeiro semestre de 2015: juros de 3,4% a.a., pagamentos trimestrais de até R\$ 50 durante os estudos, dezoito meses de carência e 156 meses para amortizar o empréstimo. O segundo (Fies-15) segue as mudanças implementadas no segundo semestre de 2015: juros e pagamentos trimestrais são majorados (respectivamente, 6,5% a.a. e R\$ 250) e prazo de amortização, encurtado (144 meses). O terceiro (Fies-SS, com SS

3. Em relação aos dois primeiros cenários, ver também Nascimento e Longo (2016a; 2016b).

remetendo a “sem subsídios à taxa de juros”) estabelece taxas de juros equivalentes ao custo a que incorre o governo quando se financia no mercado, mantendo os demais parâmetros do cenário Fies-15.

Foram consideradas nas simulações taxas de juros reais de 5% a.a. e inflação no centro da meta corriqueiramente estipulada pelo Banco Central, de 4,5% a.a. Isso significa uma taxa Selic de 9,725% a.a., utilizada como taxa praticada no cenário Fies-SS e aplicada no cálculo do valor presente de desembolsos e reembolsos, base para estimar o subsídio implícito em cada desenho de programa de financiamento. As simulações assumem cursos de 48 meses de duração, ao custo equivalente à média paga pelo Fies em 2014 – de acordo com informações fornecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), R\$ 955 por mês (R\$ 11.460 por ano).

No cenário Fies-10, o subsídio implícito foi de 46%. No cenário Fies-15, foi de 24%. No cenário Fies-SS, não há subsídio implícito, pois não foram previstos nesse cenário subsídios à taxa de juros nem uma política de perdão de parcelas da dívida. Contudo, um EAT sem subsídios implícitos impõe ERs elevados, o que pode resultar em inadimplência maior.

Não há um limite de consenso na literatura para caracterizar ERs como críticos. Diversos autores (Baum e Schwartz, 2006; Salmi, 1999; Woodhall, 1987) definem limites meramente *ad hoc*, que variam de 8% a 18% da renda bruta pessoal. A pesquisa da área ainda precisa evoluir nesse quesito, e, certamente, há limites específicos para a realidade de cada país.

De todo modo, os ERs no hipotético cenário Fies-SS superariam quaisquer desses limites, ao longo de quase todo o período de amortização, para mulheres cuja renda bruta do trabalho fosse inferior à mediana da distribuição. Entre as 10% com menor rendimento, chegariam a representar, nos dois primeiros anos de amortização, cerca de dois terços de sua renda bruta. Mesmo entre as graduadas situadas na mediana da distribuição, os ERs só baixariam para menos de 20% nos anos finais do período de amortização e, somente para as 25% mais ricas, permaneceriam durante todo o tempo abaixo de 18%, limite superior máximo encontrado na literatura. Entre os homens, os ERs são menores, mas mesmo entre eles permaneceriam acima dos 20%, até a mediana da distribuição, ainda que nesse ponto isso só tenderia a ocorrer nos primeiros anos de amortização. Os 25% mais pobres entre homens com nível superior estariam expostos a ER acima de 18% durante todo o período de amortização. Esses dados indicam que um programa de crédito educativo nos moldes do Fies, porém sem subsídios, engendraria passivos estudantis crescentes e cada vez mais difíceis de administrar.

Mesmo os cenários Fies-10 e Fies-15 acarretariam dificuldades financeiras para contingentes expressivos de pessoas, homens e mulheres. Nas simulações

feitas, esses dois cenários gerariam, ao menos em parte do período de amortização, ERs superiores a 18% para quem auferisse rendimentos brutos situados até os percentis 20 e 45 (no caso de homens, respectivamente, para Fies-10 e Fies-15) e até os percentis 40 e 60 (no caso de mulheres, respectivamente, para Fies-10 e Fies-15) – ou seja, para os 20% (45%) graduados mais pobres no cenário Fies-10 (no cenário Fies-15) e para as 40% (60%) graduadas mais pobres no cenário Fies-10 (no cenário Fies-15). Trata-se de um dado preocupante, tendo em vista que o Fies atendeu a um número expressivo de pessoas nos anos recentes, e a maior parte delas está ou em breve estará tendo de pagar por empréstimos contratados justamente sob as regras aplicadas em um ou em outro desses dois cenários.

3 PERFIS DE AMORTIZAÇÃO NAS SIMULAÇÕES DE ECR

Os ECRs tendem a lidar melhor com esse problema porque, em vez de predeterminarem o prazo de amortização, alongam-no para que não incidam ERs superiores à parcela preestabelecida da renda pessoal. Com isso, permitem ao governo até eliminar subsídios aos juros. Os subsídios implícitos passam a se concentrar no perdão da dívida remanescente ao final da vida ativa do mutuário.

Os dois primeiros cenários de ECR ensejam cobranças equivalentes à metade da alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), seguindo as mesmas faixas de cobrança do imposto. A cobrança nesses dois primeiros cenários de ECR é, portanto, sobre o rendimento marginal. A diferença entre eles é que um cenário considera taxas de juros equivalentes ao do Fies em 2015 e 2016 (cenário ECR-15), enquanto outro considera taxas de juros equivalentes ao custo de financiamento do governo (ECR-SS).

O terceiro cenário (ECR-RT, com RT remetendo a “renda total”) aplica uma alíquota de 10% sobre toda a renda da pessoa com nível superior, desde que sua renda seja superior ao limite de isenção do IRPF. A cobrança no cenário ECR-RT é, portanto, sobre o rendimento total da pessoa, não sobre o rendimento marginal dentro de cada faixa. Aproxima-se, pois, de como são calculadas as contribuições previdenciárias, e não de como é calculado o IRPF, embora esse cenário mantenha isentas as pessoas cuja renda esteja dentro da faixa de isenção do imposto de renda.

As tabelas 1, 2 e 3 mostram os resultados das simulações para homens e mulheres com padrões de renda situados nos percentis 10, 50 e 90 da distribuição de renda das pessoas com nível superior. Reportam-se as taxas de juros, os subsídios implícitos e o tempo estimado para pagar por completo a dívida (sendo concedido perdão após os 65 anos de idade). A tabela 1 apresenta os resultados para o cenário ECR-15; a tabela 2, para o ECR-SS; e a tabela 3, para o ECR-RT.

TABELA 1
Resultados para o cenário ECR-15

	Homens p10	Homens p50	Homens p90	Mulheres p10	Mulheres p50	Mulheres p90
Prazo médio de amortização	Homens p10 Não pagam integral	Homens p50 Cerca de 22 anos	Homens p90 Quase 7 anos	Mulheres p10 Não pagam integral	Mulheres p50 Não pagam integral	Mulheres p90 Cerca de 11 anos e meio
Taxa de juros	6,5% a.a.					
Percentual da renda para pagar o ECR	Máximo 7,5%	Máximo 13,75%	Sempre 13,75%	Sempre isentas	Máximo 13,75%	Máximo 13,75%
Subsídio implícito total (a+b)	95%	39%	16%	100%	68%	23%
Subsídio implícito referente à taxa de juros contratadas (a)	64%	39%	16%	72%	62%	23%
Subsídio implícito referente a perdão da dívida (b)	24%	0%	0%	28%	6%	0%

Elaboração do autor.

Obs.: Custo de financiamento do governo = 9,725% a.a. (5% de juro real e 4,5% de inflação).

TABELA 2
Resultados para o cenário ECR-SS

	Homens p10	Homens p50	Homens p90	Mulheres p10	Mulheres p50	Mulheres p90
Prazo médio de amortização	Homens p10 Não pagam integral	Homens p50 Cerca de 31 anos	Homens p90 Quase 8 anos	Mulheres p10 Não pagam integral	Mulheres p50 Não pagam integral	Mulheres p90 Cerca de 14 anos
Taxa de juros	9,725% a.a.					
Percentual da renda para pagar o ECR	Máximo 7,5%	Máximo 13,75%	Sempre 13,75%	Sempre isentas	Máximo 13,75%	Máximo 13,75%
Subsídio implícito total (a+b)	95%	0%	0%	100%	68%	0%
Subsídio implícito referente à taxa de juros contratadas (a)	Não há. Neste cenário, as taxas de juros contratadas equivaleriam ao custo de financiamento do governo					
Subsídio implícito referente a perdão da dívida (b)	95%	0%	0%	100%	68%	0%

Elaboração do autor.

Obs.: Custo de financiamento do governo = 9,725% a.a. (5% de juro real e 4,5% de inflação).

TABELA 3
Resultados para o cenário ECR-RT

	Homens p10		Homens p50		Homens p90		Mulheres p10		Mulheres p50		Mulheres p90	
	Não pagam integral		Quase 17 anos		Quase 7 anos		Não pagam integral		Mais de 32 anos		Cerca de dez anos	
Prazo médio de amortização	9,725% a.a.											
Taxa de juros	9,725% a.a.											
Percentual da renda para pagar o ECR	10% da renda total sempre que ultrapassar limite de isenção do IRPF											
Subsídio implícito total	55%		0%		0%		100%		0%		0%	
Subsídio implícito referente à taxa de juros contratadas (a)	Não há. Neste cenário, as taxas de juros contratadas equivaleriam ao custo de financiamento do governo											
Subsídio implícito referente a perdão da dívida	55%		0%		0%		100%		0%		0%	

Elaboração do autor.

Obs.: Custo de financiamento do governo = 9,725% a.a. (5% de juro real e 4,5% de inflação).

Os resultados evidenciam como empréstimos estudantis que cobrissem custos equivalentes à média dos valores pagos pelo Fies seriam reembolsados em um prazo de até doze anos por graduados que mantivessem desde cedo elevados padrões de renda, mas permaneceriam como débitos por duas ou até mesmo três décadas para a maioria e tenderiam a nunca ser pagos integralmente pelos graduados que persistissem por toda a vida nos percentis inferiores da distribuição de renda. O cenário ECR-RT consegue obter reembolsos maiores, mas perdem em progressividade.⁴

4 ECR COMO ALTERNATIVA AO BÔNUS DA GRATUIDADE?

Os ECRs, ao definirem a dinâmica de pagamento do crédito educativo com base na renda da pessoa, e não no prazo de amortização, avançam em relação aos EATs, pois oferecem ao mutuário um seguro contra contingências econômicas e permitem ao governo concentrar os subsídios públicos naqueles que não consigam reembolsar integralmente o financiamento, em vez de oferecer menores taxas de juros e beneficiar também os que podem pagar. Trata-se de um modelo de financiamento que se vale das eficiências de transação decorrentes das economias de escopo proporcionadas pela incorporação das cobranças dos empréstimos estudantis ao sistema de tributação da renda e/ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Cobra, posteriormente, de volta daqueles que vierem a ter renda suficiente para reembolsar, ainda que, em muitos casos, apenas parcialmente, o investimento feito pelo Estado brasileiro.

Política assim assegura a gratuidade durante o curso, reduz a pressão sobre os orçamentos públicos e levanta recursos adicionais para financiar a expansão das vagas e a manutenção de políticas de suporte apropriadas para garantir permanência e conclusão com qualidade de todos os segmentos discentes. Apresenta-se, pois, como política de expansão com equidade do financiamento da educação superior e reduz o bônus da gratuidade que historicamente beneficia quem alcança o seletivo ensino superior público. Pode ser, ainda, um indutor da qualidade se os recursos arrecadados dos egressos forem destinados às instituições onde efetivamente estudaram. No longo prazo, beneficia todos os segmentos da sociedade.

A introdução de cobranças diferidas concomitantes a um ECR raramente é sugerida no Brasil, talvez por desconhecimento acerca desse caminho. Souza e Faro (1980) chegavam a mencioná-lo antes mesmo das reformas citadas em Chapman e Nascimento (2017). Dali em diante, as menções aos ECRs como alternativa de política para o financiamento do ensino superior brasileiro tornaram-se raras e pontuais. Voltou-se a discuti-los de forma sistematizada apenas nos anos recentes, em especial a partir dos trabalhos de Duenhas (2013) e de Nascimento (2015; 2016).

4. Outros cenários poderiam envolver anuidades menores e/ou a cobrança a partir de faixas de renda que são isentas do IRPF. Variados são os desenhos possíveis.

Onde existem, os ECRs não eliminam a destinação de receitas tributárias para a educação superior pública. Aportes do governo continuam existindo para sustentar a infraestrutura física básica das universidades, pagar os salários de professores e funcionários, viabilizar atividades de pesquisa e oferecer políticas de assistência estudantil. A diferença é a repartição entre o poder público e os ex-estudantes dos custos que variam com as atividades de ensino, como a aquisição de materiais e equipamentos específicos ou a expansão e o custeio da infraestrutura de apoio ao ensino.

O Brasil tem um arcabouço institucional preparado para o adequado funcionamento de sistemas de ECR. A Receita Federal é capaz de alcançar, pela tributação da renda ou pelo recolhimento de contribuições previdenciárias, quase 80% da população economicamente ativa (PEA) com nível superior (estimativas com base nos dados da PNAD 2014). Os censos da educação superior permitem a identificação individualizada dos egressos, e já existe *expertise* acumulada em gestão de programas de crédito educativo na Caixa Econômica Federal e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsáveis pela administração do Fies ao longo do tempo. Há, ademais, o cadastro único, utilizado para registro das pessoas e famílias elegíveis a programas sociais, que poderia ser usado para identificar aquelas com nível superior que fossem efetivamente pobres – viabilizando cobranças fixas de quem porventura não seja alcançável nem pela Receita Federal, nem pelos programas sociais, em montantes altos o suficiente para forçá-las a saírem da informalidade e a revelarem minimamente sua renda.

Trata-se de um sistema compatível com os objetivos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34/2014, que propõe obrigatoriedade de retribuições individuais dos egressos de instituições públicas ou dos que tiveram seus estudos em instituição privada custeados pelo Estado. Há nos ECRs uma vantagem adicional: enquanto a PEC propõe uma contribuição com ares de tributo, um sistema baseado em ECR parte de um saldo devedor, previamente estabelecido de acordo com cada curso de cada instituição, cessando-se as cobranças quando se alcança o montante a ser reembolsado ou quando são atendidos eventuais critérios para perdão da dívida. Mostra-se, portanto, como uma alternativa capaz de viabilizar mais recursos para instituições públicas, sem comprometer a gratuidade durante os estudos.

REFERÊNCIAS

BAUM, S.; SCHWARTZ, S. **How much debt is too much?** Defining benchmarks for manageable student debt. Nova Iorque: College Board e Institute for College Access and Success, 2006.

CHAPMAN, B.; DORIS, A. **Modelling higher education financing reform for Ireland**. Maynooth: National University of Ireland, 2016. (Texto para Discussão n. 271).

CHAPMAN, B.; LOUNKAEW, K. Income contingent student loans for Thailand: alternatives compared. **Economics of Education Review**, v. 29, n. 5, p. 695-709, 2010.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 49, fev. 2017.

DUENHAS, R. A. **O compartilhamento do financiamento das instituições públicas de ensino superior: análise empírica utilizando dados do Inep**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

_____. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2220).

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 13-21, ago. 2016a.

_____. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do Fies? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 23-31, ago. 2016b.

SALMI, J. **Student loans in an international perspective: the World Bank experience**. Washington: The World Bank, 1999.

SOUZA, A. M.; FARO, C. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. **Fórum educacional**, v. 4, n. 1, p. 3-17, 1980.

WOODHALL, M. **Establishing student loans in developing countries: some guidelines**. Washington: The World Bank, 1987.

PARTE 4

O RADAR ESPECIAL SOBRE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

Em dezembro de 2018, o Ipea lança a edição nº 58 do boletim Radar, com nove textos que tratam de financiamento estudantil. Há discussões conceituais, lições da experiência em outros países, análises sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), propostas para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e um texto de fechamento que faz uma análise do potencial dos empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs) para financiamento de estudantes do ensino superior no Brasil, remetendo ocasionalmente aos textos que o precedem naquela edição. Os nove textos são de autoria de pesquisadores do Ipea e de convidados externos, alguns filiados a instituições brasileiras e outros, a instituições estrangeiras.



FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: QUESTÕES CONCEITUAIS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL^{1,2}

Bruce Chapman³
Dung Doan⁴

1 INTRODUÇÃO

Uma política pública introduzida na Austrália em 1989 inaugurou uma transformação internacional silenciosa, mas radical, no financiamento do ensino superior. Foi naquele país, há quase trinta anos, que surgiu o primeiro programa nacional de empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura (ECRs). Trata-se de um sistema em que o ensino é gratuito enquanto se faz um curso superior; em vez de serem cobradas mensalidades, exige-se o pagamento dos egressos quando e somente se a renda pessoal exceder determinado nível, limitados os pagamentos a uma proporção da renda aferida acima desse patamar.

Esse regime de reembolso distingue os ECRs da forma antes universal de empréstimos estudantis, conhecidos como empréstimos com amortizações a termo (EATs), que exigem pagamentos em parcelas fixas durante um período predeterminado. Esta simples mudança tem transformado o financiamento estudantil mundo afora. ECRs de diferentes variantes existem, hoje, em outros oito países,⁵ na maioria das vezes substituindo EATs.

Este texto descreve os porquês da existência de programas governamentais de financiamento estudantil (seção 2), discute argumentos econômicos, administrativos e de equidade para a substituição de EATs por ECRs (seções 3 e 4) e conclui (seção 5) enumerando características desejáveis para que um ECR seja funcional e sustentável.

1. Originalmente publicado em Radar nº 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HV3BN8>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão da instituição com a qual têm vínculo.

2. Este texto foi traduzido, com ajustes autorizados pelos autores, por Paulo Meyer Nascimento.

3. Professor da Australian National University (ANU). *E-mail*: <bruce.chapman@anu.edu.au>.

4. Pesquisadora da ANU. *E-mail*: <dung.doan@anu.edu.au>.

5. Nova Zelândia (1991), Inglaterra (1998), Hungria (2001), Etiópia (2002), Tailândia (2006), Coreia do Sul (2010), Holanda (2016) e Japão (2017). Desde 2017, sistemas nacionais amplos de ECR têm estado sob consideração legislativa no Brasil, na Colômbia e na Tailândia, e há debates sobre a adoção de ECR nos Estados Unidos e na Malásia.

2 POR QUE É NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL?

A literatura econômica aponta razões tanto para haver contribuições financeiras dos estudantes quanto para haver subsídios do contribuinte no financiamento do ensino superior (Barr, 2001; Chapman, 2006). Uma questão importante é: existe papel para o governo além de prover recursos orçamentários às instituições de ensino superior (IES)?

O problema básico – e isto parece ser consenso entre economistas – é que, se deixado por conta própria, o mercado de capitais não produzirá bons resultados no financiamento do ensino superior. Isso pode ser atribuído ao fato de que investir nessa etapa de ensino é arriscado tanto para quem toma emprestado quanto para quem empresta, devido à incerteza e às informações incompletas. (Barr, 2001; Chapman, 2014; Palacios, 2007).

Em primeiro lugar, estudantes não sabem de antemão se o curso escolhido de fato se mostrará uma boa escolha e nem mesmo se conseguirão se formar. Na Austrália, por exemplo, cerca de 20% a 25% dos estudantes matriculados acabam não concluindo o curso. Além disso, muitos, particularmente dos estratos socioeconômicos mais baixos, podem não dispor de informação acurada sobre padrões de renda e de empregabilidade em cada área. Essa carência de informação pode afetar a própria decisão sobre investir em um curso superior – e em que curso investir.

Em segundo lugar, mesmo se plenamente conscientes de suas capacidades e dos retornos esperados, subsistirão riscos de mercado que fogem ao controle dos estudantes. Seus retornos futuros no mercado de trabalho, que afetarão sua condição de pagar dívidas estudantis, dependem não apenas de sua capacidade, mas também das condições de mercado no momento em que se formam, especificamente com relação à demanda e oferta para o tipo de formação que obtiveram.

Essas incertezas impõem riscos para mutuários e credores. Se seus rendimentos futuros se revelarem inferiores ao esperado, o mutuário não poderá vender parte do investimento para financiar um percurso educacional alternativo. Para o credor, o risco é agravado pela realidade de que, em caso de inadimplência, não há bens a serem tomados como garantia de pagamento.

Devido a esses riscos, empréstimos estudantis privados costumam estar longe do alcance da maioria, ainda mais na ausência de fiadores. Trata-se, pois, de um mercado restrito e que tende a excluir principalmente os mais pobres, alijando-os dos recursos financeiros necessários para cobrir os custos diretos e indiretos de seus estudos. Consequentemente, em quase todos os países, os governos concedem diretamente empréstimos estudantis ou afiançam empréstimos concedidos por instituições financeiras.

3 EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES A TERMO: COMPROMETIMENTO EXCESSIVO DA RENDA E RISCOS DE INADIMPLÊNCIA

Os EATs envolvem pagamento de prestações fixas ao longo de um período predefinido, independentemente das circunstâncias financeiras dos devedores. Atualmente, esse tipo de empréstimo é usado para ajudar a financiar o ensino superior em muitos países, como Canadá, Chile, China, Colômbia, Filipinas, Estados Unidos e Tailândia. Um conceito fundamental que nos ajuda a entender o impacto dos empréstimos estudantis sobre o bem-estar do devedor é o encargo de reembolso (ER) – o quanto da renda é comprometida com o pagamento da dívida, ilustrando a dificuldade financeira enfrentada pelos devedores para pagar suas dívidas integralmente e no tempo.

Embora seja necessário algum sacrifício de consumo ou de poupança para pagar as prestações de um EAT (a menos que os devedores recebam apoio financeiro de outros), um ER alto pode levar devedores a dificuldades financeiras e, em casos graves, à inadimplência. Como exigem pagamentos fixos em prazo pré-determinado, os EATs geram ERs muito diferentes entre os devedores e ao longo da vida de um devedor, simplesmente devido à variação em seus rendimentos. Podem aproximar-se de zero para devedores de alta renda e superar 100% para devedores de baixa renda.

Estudos feitos em países de diferentes níveis de desenvolvimento⁶ têm consistentemente relatado que, durante boa parte ou até na totalidade do prazo de amortização, os 20% mais pobres entre quem tem nível superior precisariam destinar entre 40% e mais de 100% de seus ganhos para pagar dívidas estudantis financiadas por meio do EAT padrão disponível em seus países. O ônus é particularmente pesado para homens com menos de trinta anos e para mulheres de todas as idades, segmentos cujos padrões de renda costumam ser relativamente mais baixos.

Tais evidências sugerem que EATs podem criar dificuldades financeiras severas, acarretando sérios riscos de inadimplência. Comprometimentos excessivos da renda também podem repercutir em adiamentos da decisão de constituir família e de adquirir casa própria e outros bens, ou mesmo levar o devedor a fazer opções profissionais menos desejadas, por conta da necessidade imediata de pagar suas dívidas.

4 EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA FUTURA: PROTEÇÃO, EFICIÊNCIA E ACESSO

Tendo em vista os problemas discorridos na seção anterior, que características tornam os ECRs superiores aos EATs?

6. Incluindo Brasil, China, Colômbia, Indonésia, Alemanha, Malásia, Japão, Coreia do Sul, Estados Unidos, Tailândia e Vietnã.

4.1 Suavização de consumo e seguro contra choques de renda

Em contraste com os EATs, o que é fixo nos ECRs é o percentual da renda que é alocada para pagar a dívida estudantil. Os ERs de um ECR são definidos por lei e, na prática, não excedem 6%, 8%, 9%, 10% e 20% dos ganhos dos devedores na Hungria, na Austrália, na Inglaterra, na Nova Zelândia e na Coreia do Sul, respectivamente. Esse mecanismo demonstra que os ECRs protegem os devedores de eventuais resultados ruins no mercado de trabalho, pois não há obrigações de pagamento quando suas rendas são baixas, acelerando o pagamento quando o rendimento da pessoa é ou se torna alto. Nos ECRs não há a figura da inadimplência, que é inerente aos EATs.

A característica de seguro dos ECRs pode ser particularmente importante em tempos de recessão, tanto para mutuários quanto para governos. Em um EAT, perspectivas ruins de emprego no curto prazo tendem a se traduzir em altas taxas de inadimplência, comprometendo o acesso dos mutuários a outros financiamentos e reduzindo a taxa de recuperação do financiamento governamental. Esse problema é evitado com um ECR.

4.2 Redução dos custos de transação e aumento de eficiência

Os pagamentos de um ECR podem ser coletados de maneira barata e automática por meio de mecanismos de desconto em folha, característica rotulada de *eficiência transacional* (Stiglitz, 2014). Esse mecanismo incorpora uma pequena responsabilidade extra aos empregadores, idêntica à retenção de impostos sobre a renda, e estima-se que, para a Austrália e a Inglaterra, os custos administrativos totais sejam inferiores a 4% das receitas anuais de seus ECRs (Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014; Hackett, 2014). No mundo em desenvolvimento, no entanto, é comum haver parcelas significativas da população empregadas em atividades informais, dificultando o rastreamento dessas pessoas e de suas rendas no tempo e no espaço. Casos assim comprometem o bom funcionamento de um ECR, embora o nível de formalização costume ser elevado entre pessoas com educação superior, mesmo em países em desenvolvimento.

4.3 Acesso à educação

A principal área de investigação sobre os efeitos dos ECRs é se este tipo de financiamento contribui para promover acesso equitativo à educação superior. Pesquisas australianas revelam que, à introdução do ECR, seguiram-se aumentos significativos no número de matrículas. O perfil socioeconômico dos estudantes universitários australianos, contudo, permaneceu muito parecido ao observado nos anos anteriores à introdução do sistema, com algum aumento na participação relativa dos segmentos situados no meio da distribuição de renda. Já na Inglaterra,

as evidências empíricas mostram um efeito mais forte em termos de equidade no acesso, muito provavelmente porque o ECR inglês cobre tanto o custo das anuidades quanto o custo de vida.⁷

5 CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DE UM ECR EFICAZ E SUSTENTÁVEL

Os ECRs existentes mundo afora diferem entre si em alguns parâmetros-chave. A título de exemplo, enquanto o ECR húngaro não subsidia a taxa de juros, o neozelandês cobra taxa nominal zero, o que implica subsídios muito altos. Em todos há isenção de pagamento até certo limite de renda, mas variam bastante tanto esse limite de isenção quanto as condições de pagamento para quem ganha acima dele.

A maioria dos países adota alíquotas marginais de cobrança, enquanto em outros cobra-se uma porcentagem da renda total. Os montantes de dívida não paga em países como a Inglaterra, onde a cobrança é sobre a renda marginal, são consideravelmente mais altos do que na Austrália, onde a cobrança é sobre a renda total.⁸ Na Austrália, contudo, há evidências de prática de elisão fiscal próximo ao limite superior da faixa de isenção.

Essas variações implicam que não existe um sistema ideal único; para ser eficaz e sustentável, o desenho de um ECR precisa levar em conta as especificidades do país, particularmente as tocantes ao mercado de trabalho, às restrições fiscais e ao sistema de administração pública. Contudo, algumas características são desejáveis, independentemente dos detalhes do *design* do ECR. São elas:

- cobertura universal (para todos os matriculados), a fim de maximizar as receitas, especialmente as advindas dos reembolsos pagos por egressos com alto padrão de renda;
- desconto automático em folha, assegurando eficiência na coleta de pagamentos e, ao mesmo tempo, protegendo os devedores em momentos de resultados ruins no mercado de trabalho;
- obrigatoriedade, a fim de minimizar seleção adversa, pois ECRs facultativos tendem a atrair mais estudantes que esperam obter baixos rendimentos futuros (e conseqüentemente pagar menos) do que aqueles com alta expectativa de ganhos futuros, e isso acarreta dispendiosos subsídios públicos; e

7. Ver texto *Lições do fim da gratuidade do ensino superior na Inglaterra*, também publicado nesta obra.

8. Nota do tradutor: vale ressaltar que as dívidas médias dos estudantes ingleses são muito maiores que as dos estudantes australianos. Isto ocorre porque: *i*) os valores que as universidades inglesas são autorizadas a cobrar dos estudantes elegíveis aos ECRs são consideravelmente mais elevados que os valores que as universidades australianas são autorizadas a cobrar do mesmo tipo de estudante; e *ii*) diferentemente do sistema australiano, o inglês inclui também uma ajuda de custos para despesas cotidianas. Ver Britton, Van Der Erve e Higgins (2019).

- no caso de ECR para financiar estudos em IES privadas, cuidado adicional se faz necessário para controle de qualidade dos cursos financiáveis e para evitar abusos de preço.

REFERÊNCIAS

BARR, N. **The Welfare State as Piggy Bank**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BRITTON, J.; VAN DER ERVE, L.; HIGGINS, T. Income contingent student loan design: lessons from around the world. **Economics of Education Review**, v. 71, n. especial “Higher education financing: student loans”, p. 63-82, ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WNEXGm>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CHAPMAN, B. Income contingent loans for higher education: international reforms. *In*: HANUSHEK, E. A.; WELCH, F. (Eds.). **Handbook of the economics of education**. Amsterdam: Elsevier, 2006. v. 2, p. 1435-1503.

_____. Income contingent loans: background. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income Contingent Loans: theory, practice and prospects**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

HACKETT, L. **Help from down under?** London: University Alliance, 2014. (University Alliance Working Paper).

PALACIOS, M. **Investing in human capital: a capital markets approach to student funding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STIGLITZ, J. E. Remarks on income contingent loans: how effective can they be at mitigating risk? *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Income contingent loans: theory, practice and prospects**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

LIÇÕES DO FIM DO ENSINO SUPERIOR GRATUITO NA INGLATERRA^{1,2}

Richard Murphy³
Judith Scott-Clayton⁴
Gillian Wyness⁵

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 2017, Nova Iorque tornou-se o primeiro estado dos Estados Unidos da América a oferecer a todos, exceto aos seus residentes mais ricos, matrícula gratuita em cursos superiores de quatro anos de duração, ministrados em instituições de ensino superior (IES) mantidas pelo poder público. A nova política não tornou o ensino superior totalmente gratuito, tampouco adveio sem restrições significativas. Ainda assim, sua introdução demonstra a força crescente do movimento em prol do ensino superior gratuito nos Estados Unidos.

Esse movimento é tipicamente associado a políticas liberais e progressistas, tendo por motivação preocupações com o aumento da desigualdade e com o declínio dos investimentos em bens públicos, como a educação. Surpreende a muitos norte-americanos (e não somente a eles) escutar que o fim do ensino superior gratuito na Inglaterra teve, por trás, motivações muito semelhantes.

Até 1998, havia ensino superior gratuito na Inglaterra. Duas décadas depois, a maioria das IES públicas cobra anuidade de £ 9.250,00 – valor 18% superior ao

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WK6acV>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Este texto foi traduzido e adaptado, com a autorização dos autores, por Paulo Meyer Nascimento a partir de *The end of free college in England*, sumário que os autores fizeram de Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2017).

3. Professor assistente da University of Texas at Austin e pesquisador do National Bureau of Economic Research (NBER), do Centre for Economic Performance da London School of Economics and Political Science (CEP/LSE), do Institute of Labor Economics (IZA) e do CESifo Munich. *E-mail*: <richard.murphy@austin.utexas.edu>.

4. Professora associada de economia e educação do Teacher's College da Columbia University e pesquisadora do NBER, da Brookings Institution e do Community College Research Center (CCRC). *E-mail*: <scott-clayton@tc.columbia.edu>.

5. Professora de economia da educação do Institute of Education da University College of London (IoE/UCL) e pesquisadora do CEP/LSE. *E-mail*: <g.wyness@ucl.ac.uk>.

preço médio de um curso superior de quatro anos de duração em uma instituição pública dos Estados Unidos.⁶

Os defensores dessas reformas argumentavam que sistemas de ensino superior gratuitos são regressivos, uma vez que seus principais beneficiários tendem a advir das classes médias. Ressaltavam ainda que, sem recorrer a recursos privados daqueles que podiam pagar, o sistema inglês seria incapaz de atender à demanda crescente. Se mantida a gratuidade dos cursos – diziam, por fim –, as IES teriam que, ou limitar o número de vagas, ou reduzir os investimentos por aluno, possivelmente ambas as restrições seriam observadas concomitantemente. Os estudantes de baixa renda e as instituições de menor prestígio tenderiam a sofrer as maiores consequências dessa atrofiação do sistema público, exacerbando-se, assim, a desigualdade educacional.

2 POR QUE E COMO O SISTEMA INGLÊS PASSOU A SER PAGO?

A reestruturação do seu sistema de financiamento nos últimos vinte anos levou o ensino superior inglês a retroceder ou a avançar em termos de melhoria da qualidade, quantidade e equidade? Pode-se dizer que, no mínimo, acabar com a gratuidade no ensino superior não impediu o aumento das matrículas na Inglaterra e que os recursos por aluno (uma medida de qualidade) aumentaram substancialmente desde 1998. Além disso, após muitos anos de desigualdade crescente, as diferenças socioeconômicas no acesso ao ensino superior parecem ter estabilizado ou diminuído um pouco.

Antes de 1998, estudantes ingleses podiam cursar uma graduação de maneira completamente gratuita, desde que matriculados em tempo integral. Estudantes de baixa renda podiam, ainda, concorrer a bolsas destinadas a reduzir seu custo de vida. Mesmo quem não fosse oriundo de famílias de baixa renda tinha chances de obter pequenos empréstimos estudantis oferecidos pelo governo, a serem pagos durante um número determinado de anos subsequentes ao fim dos estudos.

Porém, à medida que a demanda por trabalhadores com nível superior aumentava, no final dos anos 1980 e durante a década de 1990, o sistema gratuito viu-se pressionado a crescer acima do ritmo para o qual estava preparado. Isso levou o governo a impor limites ao número de matrículas financiadas com recursos públicos. O investimento público por estudante caiu e, em 1998, era cerca de metade do nível médio observado nos anos 1970. Igualmente preocupante era o hiato de matrículas entre estudantes de alta e baixa renda, que chegou a 37 pontos percentuais (p.p.) para aqueles que completaram 22 anos em 1998. Foi nesse

6. Nota do tradutor: convertendo para real, por meio do indicador de paridade do poder de compra (PPC), disponibilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tal quantia, em valores de 2017, equivaleria a aproximadamente R\$ 26.250,00. O indicador de PPC difere da taxa de câmbio porque faz a conversão levando em conta o poder de compra de cada moeda em seu país de origem, eliminando, assim, diferenças nos níveis de preço. Disponível em: <<https://bit.ly/2sEQpUl>>. Acesso em: 1^a out. 2018.

cenário que as primeiras cobranças foram introduzidas nas IES inglesas em 1998, acompanhadas de um sistema de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs).

Os ECRs permitiam aos estudantes acessar significativamente mais recursos enquanto estavam matriculados – tanto para pagar as anuidades do curso quanto para custear despesas cotidianas. Os ECRs são pagos como uma fração da renda somente depois que, já graduados, os ex-estudantes começam a trabalhar. Essas reformas mudaram completamente a estrutura do financiamento do ensino superior na Inglaterra e permitiram inúmeros aumentos subsequentes nas anuidades que as IES estavam autorizadas pelo governo a cobrar. O valor máximo das anuidades para estudantes domésticos passou, em 2006, de £ 1 mil para £ 3 mil e, em 2012, para £ 9 mil.

Três foram os argumentos progressistas para as reformas.

- 1) O novo sistema de financiamento traria mais dinheiro para as IES que enfrentavam carência de recursos, permitindo-lhes matricular mais estudantes, incluindo os menos favorecidos.
- 2) Exigir que os estudantes pagassem tornaria o sistema mais justo, uma vez que os principais beneficiários do ensino superior gratuito eram estudantes de famílias de classe média e alta.
- 3) O aumento dos recursos permitiria ao governo direcionar mais assistência aos mais necessitados, que muitas vezes tinham dificuldade em se manter durante o curso. A chave para isso foi a introdução dos ECRs para financiar anuidades e custo de vida, garantindo que nenhum estudante pagasse nada durante os estudos e ainda acessasse boa quantidade de recursos para sua manutenção.

3 O QUE MUDOU COM AS REFORMAS?

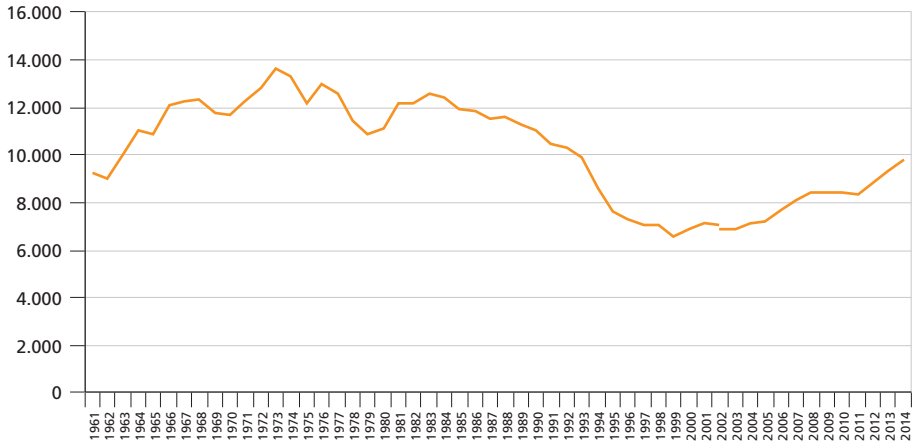
Os progressistas estavam certos? Talvez o impacto mais óbvio das reformas tenha sido uma clara inversão das tendências de recursos disponíveis por estudante. Dois gráficos ilustram isso. O gráfico 1 mostra que o financiamento das IES por aluno-equivalente⁷ aumentou quase 50% desde que atingiu seu nível histórico mais baixo, antes de 1998. O gráfico 2, por sua vez, mostra que, após a introdução de cobranças concomitantemente a um sistema de ECR, os alunos ingleses passaram a ter uma folga financeira cada vez maior durante seus estudos, pois a soma de recursos para eles disponíveis via bolsas e empréstimos cresceu mais do que os pagamentos que lhes eram exigidos durante o curso.

7. Nota do tradutor: *aluno-equivalente* é um indicador que pondera a quantidade de matrículas pela carga horária que seria equivalente a uma matrícula de tempo integral no curso em questão.

GRÁFICO 1

Financiamento por aluno-equivalente nas IES inglesas (1961-2014)

(Em £)



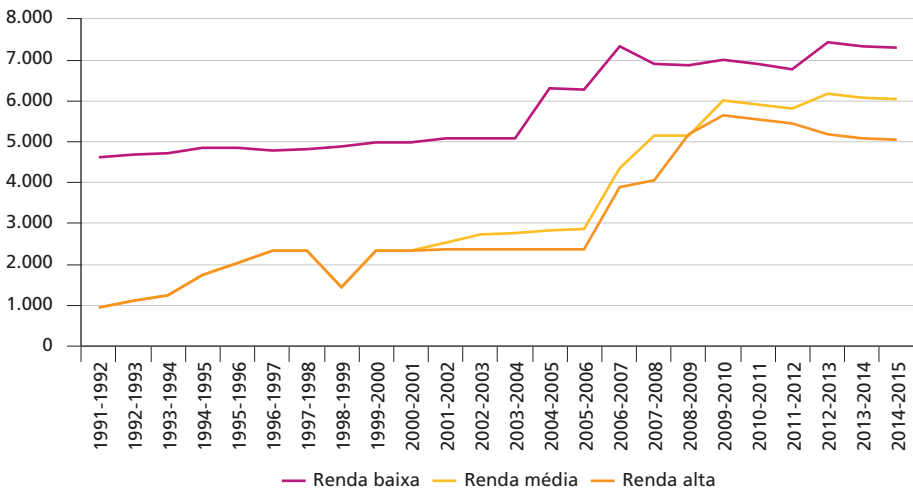
Fontes: Carpentier (2004), para a série até 2002; dados de Higher Education Information Database for Institutions, para a série a partir de 2003.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Liquidez, medida como a diferença entre recursos disponíveis via empréstimos e bolsas oferecidas pelo governo e o total de pagamentos exigidos durante o curso, para estudantes ingleses de três diferentes níveis de renda familiar (1991-2015)

(Em £)



Fonte: Student Loans Company. Disponível em: <<https://www.slc.co.uk/>>.

Teria isso acontecido conjuntamente a declínios das matrículas e aumento da desigualdade? Não. As taxas de matrícula quase dobraram desde a reforma de 1998. O ritmo de crescimento das matrículas é mais intenso entre estudantes oriundos dos estratos socioeconômicos mais baixos, de forma que, embora ainda seja grande, a lacuna no acesso entre os grupos de renda mais alta e de renda mais baixa tem se mantido estável ou com alguma queda. Assim, ainda que seja difícil saber o que teria acontecido na ausência das reformas, parece que o novo sistema na Inglaterra cumpriu seus objetivos progressistas, expandindo, de maneira inclusiva, o acesso ao ensino superior no país.

4 QUEM PAGA E QUEM SE BENEFICIA?⁸

A tabela 1 descreve a posição líquida de cada uma das quatro partes interessadas após cada ciclo de mudanças desde a introdução dos ECRs na Inglaterra:

- contribuintes – financiam o sistema por meio de repasses às IES e de subsídios aos ECRs;
- graduados – também financiam o sistema ao reembolsarem os ECRs que custearam seus estudos;
- universidades – são beneficiárias líquidas, recebendo do governo as transferências diretas e o valor das anuidades; e
- estudantes – também beneficiários líquidos, recebendo os ECRs que financiam as anuidades de seus cursos e as bolsas, assim como os ECRs que ajudam a custear suas despesas cotidianas.

TABELA 1

Fluxos anuais do financiamento do ensino superior da Inglaterra (Em £ bilhões)

	1997-1998	2011-2012	2012-2013	2017-2018
Fontes do financiamento				
Governo	5,4	9,1	8,0	6,3
Egressos	0,7	6,3	11,0	12,2
Destinatários do financiamento				
IES	4,1	7,7	11,2	10,7
Estudantes	2,0	7,8	7,9	7,9

Fonte: Ajustado pelos autores a partir de tabela publicada em Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2018).

Obs.: Valores de 2016.

8. Esta seção baseia-se no artigo completo (não na versão traduzida) e foi gentilmente inserida pelos autores, a pedido do tradutor.

Como mostra a tabela 1, o total de recursos que fluem para o ensino superior aumentou substancialmente desde o fim da gratuidade, em 1998. O crescimento das contribuições dos graduados desde 2012 (já cobrem dois terços do custo de sua formação) vem casado com a diminuição de aportes públicos. Isso ocorre porque os repasses governamentais foram bastante reduzidos em 2012, de modo que a maior parte do dinheiro público para as universidades hoje vem dos subsídios aos ECRs. Em termos absolutos, há mais dinheiro público para as universidades atualmente do que na época em que ensino superior era gratuito na Inglaterra. Mesmo com a redução do valor de financiamento público por aluno, cresceram as matrículas e os subsídios públicos aos ECRs.

As universidades viram crescer seus orçamentos, embora o congelamento do valor real das anuidades entre 2012 e 2017 tenha diminuído um pouco seus ganhos. Os estudantes têm sido os principais beneficiários das reformas: dispõem, hoje, de quatro vezes mais apoio financeiro do que tinham na época da gratuidade. Uma das principais consequências das reformas tem sido permitir que os estudantes acessem maiores parcelas de suas rendas futuras para financiar suas despesas presentes.

5 QUAIS AS IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE SOBRE GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR?

Em primeiro lugar, este estudo mostra que os aumentos significativos nos custos do ensino superior para os estudantes ingleses foram, sem exceção, acompanhados de aumentos semelhantes, ou até maiores, nos montantes de ajuda estudantil. Portanto, não basta olhar apenas os custos que recaem sobre estudantes de ensino superior. Mais importante é garantir-lhes recursos para viabilizar seus estudos. Embora o ensino superior não seja mais gratuito na Inglaterra, não é exigido nenhum desembolso dos estudantes durante o curso, sendo o pagamento das anuidades diferido para depois da formatura. Mesmo com os sucessivos aumentos no valor das anuidades, os estudantes têm, hoje, acesso a mais recursos para financiar seus estudos do que tinham no passado.

Em segundo lugar, o sistema de financiamento estudantil da Inglaterra, que é contingente à renda futura, possibilita que os estudantes façam empréstimos com segurança para pagar as anuidades e para custear suas despesas cotidianas. Paga-se, depois de formado, uma fração do rendimento auferido acima de um patamar mínimo. Os pagamentos são descontados automaticamente dos salários dos egressos do ensino superior. Ao mesmo tempo que oferece ao estudante a segurança de saber que só pagará se vier a futuramente dispor de renda compatível para isso, o ECR minimiza o risco de não pagamento, colocando-se como um sistema relativamente barato e bastante eficiente de financiamento estudantil.

Finalmente, a experiência da Inglaterra, desde as reformas de 1998, ilustra claramente os riscos de um sistema de ensino superior totalmente gratuito: *i*) financiamento público insuficiente leva ao declínio da qualidade e a uma baixa capacidade de ampliação de vagas; e *ii*) ensino gratuito para todos significa menos dinheiro para ajudar os alunos mais necessitados com as tantas outras despesas em que incorrem. Essas podem ser as consequências reais da gratuidade introduzida no estado de Nova Iorque: como nenhum financiamento adicional está sendo previsto para as IES, aumenta-se a probabilidade de que os recursos por aluno caiam à medida que as matrículas aumentem.⁹

Nenhum modelo é isento de desafios. No entanto, a experiência inglesa sugere que manter a gratuidade para todos não é o único caminho para aumentar a quantidade, a qualidade e a equidade no ensino superior. Pelo contrário, gratuidade irrestrita pode, às vezes, trabalhar contra esses objetivos.

REFERÊNCIAS

CARPENTIER, V. **Historical statistics on the funding and development of the UK university system, 1920-2002**. London: UK Data Archive, 2004.

DELISLE, J.; BERNASCONI, A. Lições da transição do Chile para a gratuidade no ensino superior. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 58, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WK6acV>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MURPHY, R.; SCOTT-CLAYTON, J.; WYNESS, G. Lessons from the end of free college in England. **Evidence Speaks Reports**, v. 2, n. 13, 27 Apr. 2017. Disponível em: <<https://brook.gs/2xVUUf5>>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. **The end of free college in England: implications for quality, enrolments, and equity**. Cambridge: NBER, 2018. (NBER Working Paper, n. 23888). Disponível em: <<https://bit.ly/2xQZUDU>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

9. Nota do tradutor: Delisle e Bernasconi (2018) chegam a conclusões semelhantes ao analisar a introdução de vagas gratuitas em IES chilenas.

LIÇÕES DA TRANSIÇÃO DO CHILE PARA A GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR^{1,2}

Jason Delisle³
Andrés Bernasconi⁴

1 INTRODUÇÃO

Mensalidades existem em universidades públicas e privadas no Chile e estão entre as mais altas do mundo: o valor médio equivale a aproximadamente duas vezes a renda familiar *per capita*. Apenas as universidades privadas americanas e as universidades britânicas cobram valores proporcionalmente mais altos. No preço médio, não estão inclusos subsídios do governo nem bolsas de estudo, que podem reduzir significativamente o montante efetivamente pago pelos estudantes. Não obstante, gratuidade no ensino superior tornou-se uma ideia popular no Chile após os protestos estudantis ocorridos em 2011, quando estudantes foram às ruas contestar as cobranças nas universidades, a alta dívida estudantil e a grande concentração de matrículas em instituições privadas – nas quais 85% dos estudantes de ensino superior chilenos estão matriculados.

Em resposta aos protestos de 2011, o parlamento chileno aprovou em 2016 uma política de isenção de cobrança em cursos superiores. Entretanto, a política de gratuidade não é tão abrangente quanto possa parecer; incluíram-se vários mecanismos para limitar seu custo e seu escopo. Nem todas as instituições de ensino superior (IES) são elegíveis, e outras optaram por não participar. Além disso, o benefício é restrito a estudantes de baixa e média renda, muitos dos quais já tinham acesso a abrangentes bolsas do governo. De todo modo, em um primeiro momento, expandiu-se acesso para estudantes de baixa renda, pois, diferentemente dos critérios para obtenção de bolsas e empréstimos, não lhes é exigido desempenho mínimo em exames nacionais para terem direito à gratuidade. As universidades públicas,

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2wCd4SW>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Este texto é uma versão de DELISLE, J.; BERNASCONI, A. Lessons from Chile's transition to free college. *Evidence Speaks Reports*, v. 2, n. 43, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://brook.gs/2OqfqyO>>. Acesso em: 25 mar. 2018. Os autores autorizaram a tradução e as adaptações feitas. Tradução e adaptação: Paulo Meyer Nascimento.

3. Pesquisador do American Enterprise Institute (AEI). *E-mail*: <jason.delisle@aei.org>.

4. Professor titular da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Chile. *E-mail*: <abernasconi@uc.cl>.

que compulsoriamente participam da nova política de financiamento, assim como algumas das IES privadas que voluntariamente aderiram e oferecem vagas gratuitas, argumentam que as dotações do governo não são suficientes para compensar a perda de receita e cobrir os custos do ensino. Evidências empíricas sugerem que, se o processo de universalização da gratuidade não vier acompanhado de grande investimento para expandir vagas, estudantes de baixa renda poderão vir a ter maiores dificuldades de acesso do que antes da gratuidade, principalmente nos cursos mais concorridos.

2 A TRANSIÇÃO PARA A GRATUIDADE NO CHILE

Tornar o ensino superior gratuito foi parte central da plataforma que, em 2013, elegeu Michelle Bachelet presidente do Chile. Com o compromisso de universalizá-la até 2020, prometeu-se viabilizar, até 2018, a gratuidade para estudantes cuja renda familiar estivesse entre as 70% mais baixas do país. Eleita com 62% dos votos e dispondo de maiorias confortáveis na Câmara e no Senado, Bachelet saiu das urnas com clara legitimidade para implementar a gratuidade. Entretanto, a efetivação da promessa rapidamente se revelou bastante desafiadora.

Confrontado com o alto custo da gratuidade e com a arrecadação abaixo do esperado, o governo de Bachelet precisou optar por um plano mais gradual de implementação da política. Inicialmente, o direito à gratuidade no ensino superior circunscreveu-se às famílias situadas na metade mais pobre da distribuição de renda. Diferentemente da promessa de campanha, em 2018 se estendeu o benefício somente até os estudantes oriundos das 60% mais pobres famílias chilenas. A legislação em vigor prevê ampliar automaticamente o limite de renda sempre que as receitas fiscais atingirem patamares preestabelecidos.

Todas as IES públicas são obrigadas a aderir à gratuidade. Faculta-se a adesão às IES privadas sem fins lucrativos e credenciadas como de alto padrão. O valor que o governo paga por cada matrícula gratuita depende do curso e do tipo de IES, sendo baseado no preço médio praticado antes da nova política por cada categoria de IES para cada curso. A gratuidade é garantida somente para a duração oficial do curso. Na prática, contudo, os cursos costumam durar de 10% a 50% mais tempo do que o prazo oficial. Alunos de instituições não participantes ou cuja renda familiar esteja acima do limite que garante gratuidade podem solicitar ao governo bolsas de estudo ou empréstimos subsidiados.

3 O ALCANCE DA MEDIDA

Os manifestantes de 2011 e a ex-presidente Bachelet defenderam a gratuidade, em parte, por razões filosóficas e éticas – a visão do ensino superior como um direito, devendo, por isso, ser gratuito. As estatísticas descritivas, contudo, mostram que a política está muito aquém de garantir ensino superior gratuito universal.

Nem todas as universidades participam da política de gratuidade. Em 2016, primeiro ano de gratuidade, apenas trinta universidades, das sessenta que atuam no Chile, participaram. Algumas não cumprem os requisitos, mas pelo menos três IES privadas elegíveis optaram por não participar.

Mesmo que todas participassem, a gratuidade não seria universal. O corte de renda reduz bastante seu alcance, como também o fato de muitas IES não serem elegíveis (por terem fins lucrativos ou *status* menor de credenciamento) ou simplesmente preferirem não participar. A política beneficiava apenas 12% dos alunos de graduação em 2016 (aproximadamente 140 mil pessoas). Em 2017, passou a beneficiar 22%, em parte graças à inclusão, a partir daquele ano, de institutos profissionais e de centros de treinamento técnico, onde estavam 36% das matrículas gratuitas registradas em 2017.

4 A GRATUIDADE SUBSTITUI BOLSAS E EMPRÉSTIMOS ESTUDANTIS

De acordo com o Ministério da Educação do Chile, 87% dos não ingressantes que passaram a usufruir da gratuidade em 2016 recebiam algum tipo de ajuda financeira do governo em 2015. Em outras palavras, apenas 13% dos beneficiários da gratuidade que já eram estudantes universitários não dispunham de nenhuma assistência anteriormente. Assim foi porque, mesmo antes das mudanças de 2016, estudantes oriundos de famílias situadas entre as 50% mais pobres do Chile qualificavam-se para ajuda governamental, na forma de bolsas e de empréstimos subsidiados.

Inicialmente, a gratuidade aumentou o financiamento público para alguns estudantes de baixa renda, por dois motivos. Primeiro, porque nem todas as bolsas eram efetivamente integrais e os empréstimos, ainda que subsidiados, posteriormente precisariam ser reembolsados.⁵ Segundo, porque os requisitos de mérito acadêmico, exigidos para a concessão de bolsas e de empréstimos subsidiados, não são condição para fazer valer o direito à gratuidade. Havia quem passava nos processos seletivos de algumas das IES que, hoje, têm vagas gratuitas, mas não cumpriam os requisitos de desempenho acadêmico à época exigidos para a obtenção de bolsas ou mesmo de empréstimos subsidiados pelo governo. Com efeito, as três instituições que mais tiveram matrículas gratuitas em 2016 são as menos seletivas das trinta participantes da política de gratuidade. A maioria de seus alunos não conseguiu outras formas de ajuda financeira no passado, pois não teria atingido os padrões acadêmicos então exigidos.

5. Nos anos que antecederam a gratuidade, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial estimaram que o valor médio de bolsa para estudantes de baixa renda cobria entre 63% e 70% do custo real das mensalidades. A diferença era paga diretamente pelos estudantes ou financiada por meio de empréstimos subsidiados.

É possível que o governo alcançasse os mesmos resultados se, em vez de aprovar as reformas legislativas que introduziram a gratuidade, simplesmente tivesse retirado as exigências de mérito para a concessão de suas bolsas de estudo. Na maioria das vezes, a gratuidade tem meramente substituído outras formas de auxílio estudantil.

5 POSSÍVEIS EFEITOS INDESEJÁVEIS DA GRATUIDADE

Defensores da gratuidade argumentam que o ensino gratuito e a remoção dos requisitos de mérito permitiriam que mais estudantes de baixa renda se matriculassem. O Ministério da Educação chileno afirma que isso de fato tem acontecido, mas um estudo independente (Bucarey, 2018) sugere que a política corre o risco de produzir o efeito oposto, a médio e longo prazo.

Observando mudanças no perfil socioeconômico dos discentes após o ciclo anterior de reformas no financiamento estudantil, o estudo em questão alerta para dois possíveis efeitos futuros indesejáveis da política chilena de gratuidade. Um, a redução do acesso dos mais pobres ao ensino superior. Dois, a concentração de alunos mais pobres em cursos e IES de menor prestígio.

O autor usa registros administrativos do Ministério da Educação e sugere que a expansão da elegibilidade a bolsas de estudo para estudantes de famílias com renda de classe média em 2012 (quatro anos antes da gratuidade) aumentou a demanda por ensino superior mais do que a oferta, fazendo com que as IES se tornassem mais seletivas e passassem a admitir alunos com pontuações mais altas nos exames de ingresso. Como os estudantes de renda mais baixa tendiam a ter pontuações menores nesses exames, começaram a ocupar menos vagas nas melhores universidades depois que a classe média passou a ter acesso às bolsas de estudos dadas pelo governo. O autor então simula quão grande tal efeito poderia ser quando a gratuidade viesse a ser universalizada.

Os resultados apontam para um declínio esperado de 20% no número de matrículas de estudantes de baixa renda, em comparação com o número observado antes da gratuidade. Isso ocorreria à medida que aumentasse a presença de alunos mais ricos nos processos seletivos mais concorridos, deslocando alguns dos bons estudantes mais pobres para processos seletivos menos concorridos. Por fim, alguns dos alunos mais pobres que antes tenderiam a conseguir vaga nos cursos de menor prestígio acabariam fora do ensino superior ante a concorrência com candidatos mais qualificados que deixaram de ser competitivos nos cursos mais procurados.

O autor do estudo explica que esse efeito poderia ser mitigado por uma grande expansão na capacidade das IES chilenas. Ironicamente, porém, a política de gratuidade tende a inviabilizar isso, podendo até mesmo dificultar a própria manutenção das condições de ensino existentes.

Sob a política de gratuidade, o governo chileno paga mensalidades em nome de cada aluno elegível matriculado. Para muitas IES, o valor pago pelo governo é substancialmente menor do que o preço efetivamente cobrado dos alunos pagantes. Como não é mais possível cobrar dos estudantes a diferença entre o valor do curso e o auxílio estudantil dado pelo governo, a perda de receita precisará ser compensada de algum modo. Os reitores de algumas dessas universidades estão chamando a atenção para o aperto do financiamento e suas consequências. Mesmo que as IES encontrem economias de escala na matrícula de mais estudantes, há no desenho da política uma restrição que limita o crescimento de matrículas a 2,7% ao ano. Queda de investimento, perda de qualidade e baixo crescimento de vagas desenham-se, portanto, como cenários bastante plausíveis.

6 CONCLUSÃO

O Chile pode estar buscando o ideal do ensino superior gratuito, mas até agora o efeito prático tem sido limitado e repleto de consequências indesejáveis. Em vez de propiciar ensino superior universalmente gratuito, a nova política substitui um sistema de financiamento compartilhado (via mensalidades), aliado a ajuda financeira focalizada (via bolsas e empréstimos subsidiados), por um sistema de financiamento estudantil menos focalizado e mais dependente de recursos públicos. O benefício incremental para estudantes de baixa renda que antes recebiam bolsas de estudo e empréstimos altamente subsidiados é indiscutivelmente pequeno, e os estudantes de renda mais alta continuarão pagando mensalidades.

Talvez a mudança mais significativa seja que a gratuidade não impõe requisitos de mérito, o que permite a mais estudantes de baixa renda beneficiarem-se da ajuda do governo. No entanto, ainda é cedo para saber em que medida a gratuidade sustentará esse efeito. Estudo recente prevê posterior declínio na matrícula de estudantes de baixa renda caso as universidades chilenas mostrem-se incapazes de expandir consistentemente sua oferta sob o novo sistema.

Mesmo que efeitos regressivos da gratuidade sejam evitados, sua adoção sem aumento compatível do financiamento público compromete o investimento e a manutenção da qualidade do ensino, preocupação raramente presente nos debates sobre gratuidade. Como mostra o caso do Chile, as universidades de maior prestígio do país (que têm as estruturas de custo mais altas) agora enfrentam *deficit* orçamentários por causa da gratuidade. Provavelmente terão que cortar gastos para compensar o declínio da receita, mas só será possível avaliar os efeitos completos da gratuidade no Chile nos próximos anos, à medida que mais dados estiverem disponíveis.

Existem alguns exemplos remanescentes de países que mantêm sistemas de ensino superior gratuitos; a maioria, porém, adota ou tem caminhado em direção

a modelos de financiamento compartilhado, em que os custos do ensino são divididos entre o Estado e os beneficiários diretos da formação superior. Esses modelos parecem equilibrar melhor preço, acesso e qualidade, fatores que afetam o sucesso do sistema de ensino superior de um país. Caso a gratuidade no Chile⁶ se mostre fiscalmente sustentável e ainda consiga aumentar o acesso e mitigar as consequências não intencionais, será esta uma exceção notável de caso em que o financiamento 100% público produz resultados melhores do que o financiamento compartilhado aliado a auxílio focalizado.

REFERÊNCIA

BUCAREY, A. **Who pays for free college?** Crowding out on campus. Cambridge: MIT, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2zm4Lht>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

6. O presidente Sebastian Piñera, empossado em 2018, tem se comprometido a manter essa política.

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NA AUSTRÁLIA E NOS ESTADOS UNIDOS: LIÇÕES PARA O BRASIL^{1,2}

Paulo Meyer Nascimento³
Manoela Vilela Araújo Resende⁴

1 INTRODUÇÃO

Brasil, Austrália e Estados Unidos são países que guardam grandes diferenças entre si, mas também algumas similaridades. Os três são Repúblicas federativas, grandes economias e nações com alto grau de diversidade étnica e cultural. Para fins de políticas de ensino superior, contudo, a maior similaridade está no fato de que nos três há grande protagonismo do governo federal em questões de financiamento e de regulação. Este fato facilita a comparação dos sistemas de financiamento de estudantes de ensino superior dos três países, destacando suas respectivas peculiaridades e discutindo em que medida a experiência de cada um deles pode ser relevante para os outros dois.

Tendo por foco o financiamento do ensino,⁵ o objetivo deste texto é discutir quais características dos sistemas federais australiano e norte-americano poderiam inspirar inovações no sistema brasileiro e quais deveriam ser evitadas. Em busca desse objetivo, a seção 2 e o apêndice A fornecem um sumário dos modelos vigentes no Brasil, na Austrália e nos Estados Unidos para financiar estudantes de ensino superior, para, daí, serem discutidas, na seção 3, também de maneira sucinta, as lições advindas dos dois modelos estrangeiros que poderiam ser aproveitadas no Brasil.

2 COMPARANDO OS TRÊS SISTEMAS

Quando falamos de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil, imaginam-se, logo, programas de bolsa ou de empréstimos para ajudar estudantes carentes a pagar as mensalidades de cursos superiores em instituições privadas de ensino.

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WK6acV>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo.

2. Os autores agradecem à professora doutora Ana Maria de Albuquerque Moreira, do Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação (PAD/FE) da Universidade de Brasília (UnB) pelo convite e pelo estímulo para que produzissem este texto a partir de suas pesquisas de doutorado (no caso de Paulo Meyer Nascimento) e de mestrado (no caso de Manoela Vilela Araújo Resende). Ressalte-se que as opiniões expressadas ao longo deste texto, bem como eventuais erros e omissões são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente o posicionamento das instituições públicas das quais são servidores.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

4. Analista técnica de políticas sociais no Ministério da Educação (MEC), atuando, em 2019, como assessora na Secretaria de Educação Superior (Sesu). *E-mail*: <manoelaaraujo@mec.gov.br>.

5. O financiamento à pesquisa, conquanto igualmente importante, não é objeto deste texto.

Esse é o pensamento que aflora de imediato porque, aqui, o ensino superior é gratuito em instituições públicas⁶ e porque é recorrente o debate sobre iniciativas governamentais como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); o primeiro é um programa de bolsas, enquanto o segundo é um programa de crédito educativo, ambos desenhados para estudantes oriundos de famílias de baixa renda matriculados em cursos superiores pagos.

Tal qual no Brasil, bolsas e empréstimos são as modalidades de financiamento estudantil presentes mundo afora. Diferentemente do Brasil, contudo, cursos em instituições de ensino superior (IES) públicas não são necessariamente gratuitos em outros países. Pelo contrário, o mais comum é exigir algum tipo de contribuição financeira de quem estuda, seja durante o curso, seja após a formatura.

Nos Estados Unidos e na Austrália, as IES públicas podem cobrar por seus cursos de graduação, o que não significa que não recebam aportes de recursos públicos. Isso ocorre nos Estados Unidos de variadas maneiras, a depender do ente federativo a que cada IES está vinculada e da sua capacidade para captar recursos externos. Já na Austrália, aportes públicos sobrevêm tanto por meio de repasses orçamentários diretos (tabelados por curso e proporcionais ao número de matrículas) quanto por meio de subsídios às contribuições financeiras dos egressos. Seja nas públicas, seja nas privadas, norte-americanos e australianos cursando ensino superior dispõem de alternativas de financiamento público.

Via de regra, IES norte-americanas são livres para definir o valor das anuidades de seus cursos. Diversas modalidades de bolsas e empréstimos coexistem, alocadas por meio de um complexo sistema que embora centralizado no nível federal, depende também de decisões das IES e exige do estudante interessado, por vezes recorrentemente, grande número de informações pessoais e familiares.

Já o sistema de financiamento estudantil australiano é bem mais simples e envolve unicamente empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs), com algumas variações a depender da modalidade de ensino (profissional ou superior), da natureza administrativa da IES (pública ou privada) e do tipo de despesa financiada (anuidades do curso, outras taxas ou participação em programas de intercâmbio). O governo australiano estipula os valores máximos das anuidades de cada curso de IES pública e estabelece um limite para a quantia que estudantes de IES privadas podem tomar emprestado. O governo paga às IES no ato da matrícula, para depois o órgão australiano equivalente à Receita Federal recolher pagamentos vinculados à renda do indivíduo, até que seja zerado seu saldo devedor, sendo perdoadas as dívidas estudantis porventura remanescentes em caso de morte. As taxas de juros dos empréstimos são subsidiadas na Austrália, mas em regra não o são nos Estados Unidos.

6. À exceção das instituições públicas que já cobravam mensalidades quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Por sua vez, no Brasil são diversos os sistemas públicos de financiamento de estudantes de ensino superior. A União, a maioria dos estados e alguns poucos municípios tanto ofertam vagas de ensino superior (por meio de suas IES) quanto financiam estudantes matriculados em cursos pagos. No caso da União, há ainda os subsídios na forma de restituições de imposto de renda para despesas privadas com educação. Apesar da atuação também de estados e municípios, há um protagonismo da União no financiamento público do ensino superior no Brasil, pois mantém as instituições federais e opera políticas que geram subsídios para as privadas e eventualmente viabilizam recursos federais para IES estaduais e municipais.

Para estudantes matriculados em IES estaduais ou federais, a matrícula é 100% custeada por orçamentos públicos (respectivamente dos estados e da União). Costuma haver, ainda, alguma provisão orçamentária específica e bastante limitada, dos governos ou das próprias IES, para oferecer alimentação, alojamento e transporte subsidiados, preferencialmente a estudantes de baixa renda. Para estudantes matriculados nas IES privadas, o Fies⁷ e o Prouni são os principais programas governamentais de assistência financeira.

3 QUE LIÇÕES DOS SISTEMAS DA AUSTRÁLIA E DOS ESTADOS UNIDOS PODERIAM SER TIRADAS PARA O BRASIL?

Há, nos sistemas federais de financiamento de estudantes do ensino superior da Austrália e dos Estados Unidos, tanto características positivas quanto negativas. Um olhar sobre elas pode trazer lições pertinentes ao Brasil, não apenas sobre o que fazer, mas, principalmente, sobre o que evitar.

O aspecto positivo que mais merece atenção é o modelo de financiamento vinculado à renda futura. O sistema australiano já funciona há trinta anos e tem demonstrado que, quando de ampla cobertura, com gestão centralizada e envolvendo a autoridade fiscal na coleta de pagamentos vinculados à renda, programas governamentais de financiamento estudantil conseguem conciliar sustentabilidade fiscal com acesso equitativo ao ensino superior.

O sistema norte-americano, sendo uma complexa teia de empréstimos e bolsas, tem poucas características positivas a serem aproveitadas. Pesquisas sugerem que a complexidade do sistema norte-americano dificulta acesso ao financiamento federal.⁸ Simplicidade é importante, mas esta é uma característica que nem o sistema norte-americano, nem o brasileiro apresentam. Ademais, quem não consegue uma bolsa e não tem condições de pagar por um curso superior nos Estados Unidos não dispõe de alternativas de crédito educativo que efetivamente lhe proteja contra dificuldades de pagamento causadas por intempéries futuras no mercado

7. A partir de 2018, estendeu-se a possibilidade de adesão ao Fies às autarquias estaduais e municipais que cobram mensalidades.

8. Ver Dynarski e Scott-Clayton (2013).

de trabalho (desemprego e subemprego, por exemplo). As modalidades-padrão de crédito educativo não são contingentes à renda. As que são exigem recadastramento anual e equiparam a dívida eventualmente perdoadada (o que acontece se há débitos pendentes após 20 ou 25 anos, a depender do plano) à renda pessoal tributável. Portanto, quem não obtém meios para pagar nunca chega a ver sua dívida estudantil perdoadada; na melhor das hipóteses, ela é substituída por uma dívida tributária.

Como aspecto positivo, o sistema norte-americano é bem integrado; um ativo que falta ao sistema brasileiro. Embora tanto o Prouni quanto o Fies sejam programas federais, há sobreposição entre eles. Integrá-los traria ganhos de eficiência, que se amplificariam se o Fies viesse a se tornar, efetivamente, um ECR. Para que isso ocorra, seria necessário retirar a exigência de pagamento mínimo, que compromete o componente de proteção social desejável em um ECR, e envolver a Receita Federal na coleta dos reembolsos, automatizando o desconto em folha e expandindo a cobrança para outras fontes de renda. Deve-se evitar, contudo, juro real zero, pois implica elevados custos ao governo e beneficia até quem futuramente vier a ter alto padrão de renda, quando o ECR já protege os mais pobres. Com um ECR a pleno funcionamento, Prouni e Fies poderiam ser fundidos, já que egressos com salários baixos ao longo da vida eventualmente têm parte ou mesmo a totalidade de suas dívidas perdoadas, casos em que o ECR funciona como uma bolsa concedida *a posteriori*. Enquanto coexistissem, a integração permitiria um melhor direcionamento de estudantes de mais baixa renda ao Prouni e os demais ao Fies, focalizando melhor a ajuda federal.

Pode-se dizer, com razão, que as realidades australiana, brasileira e americana são muito diferentes. Essas diferenças dificultariam replicar no Brasil muitas das políticas públicas bem-sucedidas nesses países. No entanto, a integração das políticas federais de financiamento estudantil e a implementação de um ECR eficaz e sustentável são factíveis para o Brasil. As principais reformas legislativas para transformar o Fies em um ECR já foram feitas, restando ajustes finos no desenho do programa e o envolvimento da Receita Federal na coleta dos pagamentos. Um amplo e bem desenhado ECR poderia ajudar, ainda, a reposicionar o recorrente debate acerca da manutenção ou não da gratuidade em IES públicas, pois coloca em pauta uma alternativa que concilia gratuidade durante os estudos com contribuição financeira de acordo com a capacidade de pagamento dos egressos do sistema de ensino.

REFERÊNCIA

DYNARSKI, S.; SCOTT-CLAYTON, J. Financial aid policy: lessons from research. **The Future of Children**, v. 23, n. 1 p. 67-91, 2013.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Principais características dos sistemas de financiamento estudantil do Brasil, da Austrália e dos Estados Unidos

	Brasil	Austrália	Estados Unidos
Modalidades de financiamento	Gratuidade para todos matriculados em IES públicas. Bolsas e empréstimos em IES privadas, somente para alunos elegíveis.	Empréstimos estudantis.	Sistema integrado (e complexo) de bolsas e empréstimos. Gratuidade em (poucas) IES públicas, somente para alunos elegíveis.
Percentual de matrículas em IES públicas	25%	82%	76%
IES elegíveis para empréstimos estudantis	Somente privadas, até 2017; privadas e autarquias estaduais e municipais, a partir de 2018.	Públicas e privadas.	Públicas e privadas.
Modalidade de amortização	EAT, até 2017; ECR, a partir de 2018.	ECR.	Padrão: EAT; ECR em casos especiais.
Prazo de carência	Dezoito meses após conclusão do curso, até 2017; não há carência, a partir de 2018.	Não há. Amortização automática, ocorrendo sempre que a renda supera limite de isenção.	Seis meses após conclusão do curso.
Prazo máximo de amortização	Três vezes a duração do curso + doze meses, até 2017; não definido, a partir de 2018.	Variável.	Padrão: 10 anos; pode chegar a 25.
Valor máximo de financiamento	Até R\$ 42 mil por semestre.	Variável.	Variável.
Taxa nominal de juros	6,5% a.a., até 2017. Variável. Principal modalidade atualiza o saldo devedor pela inflação, a partir de 2018.	Saldo devedor atualizado pela inflação.	4,45% a.a.
Taxa de inadimplência ¹	40,7%	18%	14% a 20%
Critérios para a concessão de empréstimo estudantil	Renda familiar e desempenho no Enem.	Não há.	Critério de renda para a modalidade subsidiada e para o ECR. ²

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dados reportados em relatórios oficiais. No caso australiano, o dado não se refere à taxa de inadimplência, mas, sim, à proporção de dívida que não será paga, também chamada de dívida incerta. No caso norte-americano, considera-se inadimplência atrasos superiores a 270 dias. No caso brasileiro, atrasos superiores a noventa dias (baixa probabilidade de recuperação, segundo o Banco Central). Aplicando-se ao Brasil a mesma definição utilizada nos Estados Unidos, a taxa de inadimplência seria próxima a 30%.

² O financiamento estudantil padrão nos Estados Unidos pode ser subsidiado ou não subsidiado. No subsidiado, alunos com comprovada necessidade financeira não pagam os juros do empréstimo enquanto matriculados. Na modalidade não subsidiada, incidem juros mesmo durante a fase de utilização (matrícula). Quem enfrenta dificuldades para pagar sua dívida estudantil pode solicitar migração para o plano contingente à renda.

Obs.: IES – instituições de ensino superior; EAT – empréstimo com amortizações a termo; ECR – empréstimo com amortizações condicionadas à renda; a.a. – ao ano; Enem – Exame Nacional do Ensino Médio.

ALGUNS COMENTÁRIOS A RESPEITO DAS REFORMAS RECENTES NO FIES E OS DESAFIOS ATUAIS¹

Manoel Pires²

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) é o principal programa de financiamento de ensino superior do Brasil. Para parte significativa da população, o crédito estudantil é a segunda decisão de consumo mais importante, perdendo apenas para a aquisição de um imóvel.

Do ponto de vista teórico, a racionalidade para intervenção estatal nesse mercado é muito clara. A expansão da escolaridade média da população é um fator importante do desenvolvimento econômico, visto que incentiva a maior produtividade da mão de obra, a inovação, a redução da criminalidade etc. As externalidades positivas são incontroversas. Além disso, esse é um mercado em que o crédito é extremamente escasso, pois a maior parte dos estudantes não possui condições de oferecer garantias adequadas e a renda futura é muito incerta. Por essas razões, o sistema de crédito público subsidiado é a norma nesse segmento.

Do ponto de vista prático, a implementação desses programas é um enorme desafio. Os subsídios são elevados e a taxa de inadimplência bastante significativa. Em vários casos, há perdão para dívidas após certo prazo de pagamento. Mesmo nas melhores experiências e nos modelos mais modernos o custo fiscal é substancial.

O governo Obama, por exemplo, implementou uma grande reforma no sistema de crédito estudantil adotando o modelo *income based repayment* (IBR), no qual o estudante paga o financiamento a partir de uma fração do seu salário depois de formado e empregado. Mesmo com taxas de juros muito baixas, as dívidas se acumularam e as taxas de inadimplência também cresceram em função dos baixos salários praticados no mercado de trabalho americano no pós-crise.

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WMMWM8G>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea (cedido à Universidade de Brasília desde junho de 2018), pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) e professor permanente da Escola Nacional de Economia da FGV (ENAE/FGV). E-mail: <manoel.pires@fgv.br>.

No Brasil, houve notável expansão do programa entre 2011 e 2014, quando o número de novos contratos por ano saltou de 150 mil para mais de 700 mil. Naquele momento existiam quase 2 milhões de contratos ativos. O crescimento se deu em função de condições financeiras que se tornaram bastante favoráveis a partir de 2010 e da maior disponibilidade de vagas oferecidas ano após ano. Pelo lado da demanda por educação, o aumento do emprego criou expectativas nos estudantes de que a elevação da escolaridade cresceria a empregabilidade e os salários. Mas em função desse crescimento e do elevado custo fiscal, foi necessário rever o tamanho e o modelo do programa.³ Por conta disso, o governo federal, em 2015, revisou algumas normas.

A revisão do Fies foi estudada por um grupo de trabalho criado para propor ajustes em várias políticas públicas, o Grupo de Trabalho para Acompanhamento do Gasto (GTAG) que desenvolveu mudanças para o Fies, o seguro-defeso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o auxílio-doença, dentre outros programas.

No trabalho desenvolvido para o Fies, é importante destacar o contexto político do país naquele momento, bem como o contexto do próprio programa. Em 2015, o país passava por uma crise política e o Congresso havia lançado a pauta-bomba que representava um conjunto de assuntos de elevado impacto fiscal e desgaste do governo perante a sociedade. O Congresso Nacional ameaçava derrubar vários vetos presidenciais que até então nunca haviam sido apreciados. Em função desses acontecimentos, era recomendável que se evitasse soluções técnicas que passassem por mudanças legais.

O programa, por sua vez, passava por uma crise. No final de 2014, o Ministério da Educação (MEC) alterou a forma de repasse para as instituições de ensino superior (IES), o que resultou em atraso dos desembolsos. Como as IES não estavam mais recebendo os pagamentos conforme planejado, elas começaram a repassar alguns custos para os alunos, cancelaram algumas matrículas e, ao mesmo tempo, acionaram o MEC na justiça.

A insatisfação social foi grande e, diante das dificuldades financeiras do governo, houve receios de que o programa sofresse um grande abalo. Dessa forma, a prioridade do GTAG era construir uma solução técnica que não utilizasse um caminho legislativo e que viabilizasse financeiramente o programa para ser utilizado já no segundo semestre de 2015.

3. Além de condições financeiras mais favoráveis, o que aumentava o subsídio por aluno, uma série de alterações permitiram que o fundo garantidor aumentasse sua alavancagem, o que viabilizou a expansão do número de vagas com maior concentração do risco de crédito na União. Ao longo dessas mudanças, o custo fiscal do programa aumentou consideravelmente. Em 2011, a estimativa é que tenha custado R\$ 1,9 bilhão, enquanto que, em 2017, já custava R\$ 30 bilhões. Atualmente, o passivo fiscal do programa – referentes a dívidas em atraso – gira em torno de R\$ 20 bilhões (Brasil, 2017).

2 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS NA REFORMA DE 2015

Os estudos iniciais recomendavam a adoção dos modelos em que o pagamento do financiamento é contingente à renda do devedor. Esse modelo, com várias nuances, é utilizado nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Austrália, e o estudante amortiza a dívida a partir de um percentual do seu salário depois de formado e empregado. Algumas questões críticas impediram que se seguisse aquele caminho na época. A primeira era que a experiência brasileira com financiamentos cuja amortização ocorria de forma condicionada à renda não era auspiciosa. Nos anos 1960, por exemplo, os contratos de financiamento imobiliário possuíam essa característica o que levou os mutuários a subdeclararem suas rendas. Com isso, os financiamentos não eram quitados. A solução foi criar o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) em que a União assumiu o compromisso de honrar esses contratos. A conta é paga pelo Tesouro até hoje.

Essa crítica poderia ser relativizada, se fosse possível integrar as informações de renda com a Receita Federal. Infelizmente, não foi possível construir essa solução a tempo. A experiência sugere que é necessário bastante tempo para que os sistemas de informação do setor público sejam aperfeiçoados. O E-social, por exemplo, levou muitos anos para se tornar operacional. De todo o modo, é importante avançar na integração dos sistemas de tributação para aperfeiçoar o desenho das políticas públicas.

A reforma foi feita, portanto, combinando o que era possível absorver da experiência internacional do funcionamento prático do programa e a realidade brasileira do momento.

Dentre as mudanças mais importantes estão o realinhamento dos critérios de renda, o fim do financiamento integral, o aumento das coparticipações e da taxa de juros e a redução do número de vagas. Buscava-se dessa maneira contemplar três objetivos: reduzir os custos do programa, realinhar os incentivos e melhorar a governança. Estimava-se que o subsídio por aluno cairia em 30% no modelo novo.

Antes da reforma, 80% dos contratos eram de financiamento integral. Entre os problemas que isso criava estava o fato de que a dívida se tornava muito grande para ser paga e que muitos estudantes entendiam que haviam ganhado uma bolsa e que não tinham que pagar um financiamento estudantil. Essa modalidade de financiamento foi encerrada.

O realinhamento das condições financeiras levou a uma redefinição da taxa de juros pela remuneração da poupança e à definição de limites de comprometimento de renda com base na renda familiar bruta *per capita*. Os limites de comprometimento de renda foram definidos, de maneira progressiva, para que as famílias mais ricas pudessem pagar seus financiamentos de forma mais célere, enquanto que, para as famílias mais pobres, o financiamento seria mais prolongado e o subsídio

resultante seria maior. Essa foi, naquele momento, a forma possível de definir o pagamento como função da renda.

TABELA 1
Modelo de coparticipação

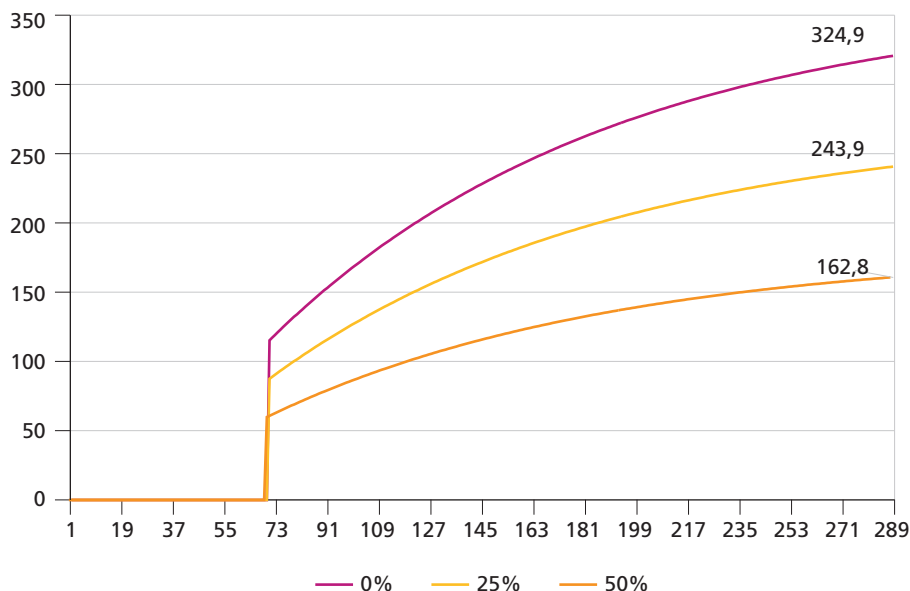
Renda familiar bruta <i>per capita</i> (RFB-PC)	Comprometimento da RFB-PC (com encargos educacionais – %)	Cofinanciamento (parte a ser paga pelo aluno da faixa superior – R\$)	Financiamento do curso médio (%) ¹	Financiamento de medicina (%)
Até 0,5 SM	15	59,10	93,8	98,5
> 0,5 SM a 1 SM	21	165,48	82,7	95,8
> 1 SM a 1,5 SM	27	319,14	66,6	91,9
> 1,5 SM a 2,0 SM	32	504,32	47,2	87,2
> 2,0 SM a 2,5 SM	38	748,60	21,6	81,0

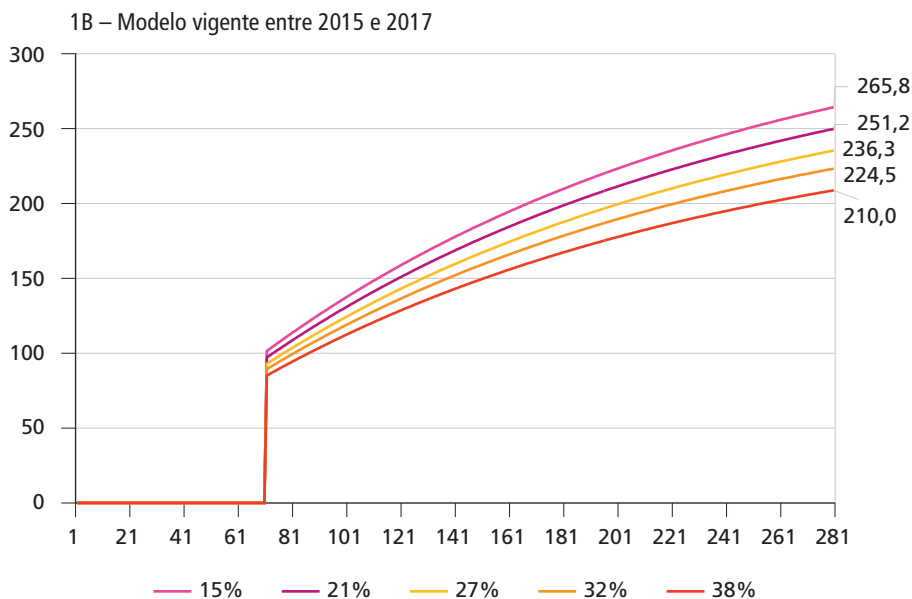
Fonte: Pires (2015).

Nota: ¹ Considera valores de 2014; custo médio de mensalidade em R\$ 955,00.

Um resultado dessa redefinição foi que os subsídios por faixa de renda tornaram-se mais uniformes. Para verificar isso, o gráfico 1 apresenta o subsídio teórico de um contrato por faixa de renda. Ele é calculado como a diferença do fluxo de caixa nas condições financeiras do programa em relação a um fluxo de caixa cujo contrato é remunerado pela taxa Selic.

GRÁFICO 1
Subsídio do Fies por faixa de comprometimento de renda
1A – Modelo vigente até 2014



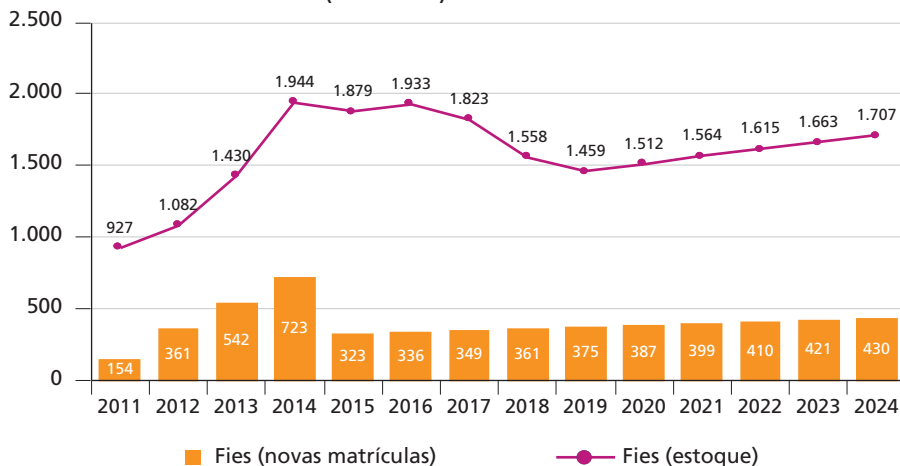


No modelo vigente até 2014, é possível verificar que as três faixas de renda utilizadas para definir o contrato implicavam subsídios muito díspares entre cada uma. Como o subsídio presente no financiamento integral era muito superior aos demais, o incentivo era para que os estudantes subdeclarassem sua renda para entrar na modalidade mais favorecida.

Ao aumentar o número de faixas e reduzir os subsídios, esse incentivo foi bastante diminuído. Ainda assim, o programa continuou progressivo pois o subsídio da parcela final do contrato é 26% maior para os mais pobres em relação à maior parcela de comprometimento.

Além de revisar as condições financeiras do programa, uma outra forma de reduzir o custo é diminuir o número de contratos novos. Isso também foi feito em 2015 quando foram ofertadas 23 mil novas vagas, das quais 287 mil foram preenchidas. Isso representou menos de metade das vagas ofertadas no ano anterior. Na prática, o programa estava voltando ao tamanho que ele tinha em 2012. Para a frente, projetava-se um crescimento estável das vagas. A ideia era que se estabelecesse um planejamento de longo prazo para a abertura de novas vagas que reduzissem a incerteza do programa pelo lado da oferta.

GRÁFICO 2
Novas matrículas do Fies (2011-2024)



Fonte: Pires (2015).

Obs.: A partir de 2016, projeções.

3 A REFORMA DE 2017

Em 2017, o governo federal propôs uma série de mudanças no Fies por intermédio da Medida Provisória nº 785. Dentre as principais mudanças está a possibilidade de que a amortização possa ser consignada em folha de pagamento, aproximando o programa ainda mais dos modelos vinculados à renda. As instituições de ensino superior deverão elevar suas contribuições no fundo garantidor reduzindo a concentração de risco de crédito para a União. Isso na prática tende a elevar o custo da mensalidade para o aluno.

Uma outra mudança está na indexação da taxa de juros à inflação. Isso é comum em outros países e evita que a taxa real se torne negativa.⁴ Também foi criada uma modalidade do Fies a ser operada por bancos públicos e privados. Essa nova modalidade não deve ser responsável pela elevação substancial das matrículas já que por conta das características desse programa a iniciativa privada não costuma ter atuação relevante. De fato, o levantamento mais recente indicou que apenas 265 contratos foram fechados das 105 mil vagas disponibilizadas.

4. Na prática, a mudança da taxa de caderneta de poupança para a taxa de inflação aumentou o subsídio. Como as taxas de juros são elevadas no Brasil, essa mudança pode implicar elevado subsídio. De todo o modo, evita situações que já ocorreram no passado em que a taxa real se tornou negativa. Se o financiamento estudantil efetivamente vier a caminhar para um financiamento vinculado à renda, o juro real pode ser positivo, pois já haverá um subsídio garantido aos mais pobres, se o programa for desenhado com um perdão da dívida remanescente quando da aposentadoria ou morte do devedor.

O Tesouro Nacional passou a explicitar as despesas com o Fies nas estatísticas fiscais. Esse foi um passo importante para aumentar a transparência do custo do programa. Por fim, foi criado um comitê interministerial para fortalecer a governança do programa. Essa é uma área importante para avanços, pois uma das razões para o crescimento do custo fiscal do programa foi a falta de transparência do programa e a imperfeição dos indicadores de monitoramento. Mas a experiência prática com esses comitês no governo federal cria dúvidas sobre o sucesso dessa iniciativa.

4 ALGUNS DESAFIOS

A Medida Provisória nº 785, convertida na Lei nº 13.530/2017, avançou na agenda introduzida pela reforma de 2015, revisando algumas condições financeiras e a sustentabilidade de longo prazo do programa. Nesse sentido, em vários aspectos, ela deu continuidade a esse conjunto de iniciativas.

O aspecto mais emergencial está em resolver o problema da inadimplência do Fies que gira em torno de 50%, com risco fiscal aproximado de R\$ 20 bilhões. Atualmente, não há mecanismo de renegociação de dívida estudantil. Um estudante que possui parcelas atrasadas deve pagar toda a dívida à vista para regularizar sua situação. Um sistema como esse é um convite à inadimplência. Esses mecanismos são bastante comuns em outros países e deveriam ser instituídos no sistema brasileiro. A nova legislação possibilitou a renegociação que recentemente foi regulamentada pelo MEC. É importante acompanhar se esse processo vai ser bem-sucedido.

Uma outra iniciativa importante seria criar incentivos financeiros para pré-pagamento e estabelecer mecanismos progressivos de pagamento, uma vez que os salários são mais baixos nas fases iniciais da carreira. Isso reduziria o risco de inadimplência e permitiria que os pagamentos fossem acelerados em momentos em que o mercado de trabalho estivesse mais favorável. Dessa forma, o governo recuperaria seus recursos de forma mais célere e em maior montante.

Apesar da explicitação das despesas nas estatísticas ser um passo importante para a transparência do programa, o efeito sobre a melhora da governança é muito pequeno. Isso ocorre porque há grande defasagem temporal entre a definição da política e o seu custo efetivo que só se materializa muito tempo depois. Nesse sentido, é importante que o orçamento traga informações sobre o custo do programa no momento em que a política está sendo discutida entre o governo e o Congresso Nacional. Para isso, é necessário que a peça orçamentária apresente um capítulo sobre crédito público que traga informações sobre os subsídios esperados, custo futuro total desses programas e demais custos financeiros no momento da definição das políticas.

As novas matrículas com financiamento do Fies estão em forte queda. No primeiro semestre de 2018, apenas 54% das 82 mil vagas foram preenchidas. Assim, nesse ano, o número de novas matrículas foi inferior a 100 mil de modo que o programa retrocedeu na sua contribuição para a expansão da educação superior no Brasil. Isso é fruto da elevada taxa de desemprego que retira a confiança dos jovens no futuro, fazendo com que adiem decisões importantes como essa ou considerem que a educação não é atraente, dado que imaginam que continuarão desempregados. Tal situação só vai se resolver com a melhora da economia, mas, do ponto de vista de desenho de política, é importante que se evite a rotina de mudanças muito drásticas no programa para que a desconfiança no Fies não aumente ainda mais. Nesse sentido, o ideal é que a adoção de modelos contingentes à renda ocorra de forma integral e não mais por parcelas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Hntqh9>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PIRES, M. **Seminário Agenda Estratégica para o Brasil**: tema equilíbrio fiscal. Brasília: MPOG, 2015. Seminário promovido pelo Ipea.

A REESTRUTURAÇÃO DO FIES^{1,2}

Mansueto Facundo de Almeida Júnior³
Alexandre Manoel Angelo da Silva⁴
Aumara Feu⁵
Jossifram Almeida Soares⁶
Rodrigo Leandro de Moura⁷
Luciano de Castro Pereira⁸

1 INTRODUÇÃO

O programa de crédito estudantil do governo federal para ajudar alunos carentes a ingressarem no ensino superior foi criado em 1976.⁹ Este programa entrou em crise em 1991,¹⁰ em decorrência da inexistência de recursos para conceder novos financiamentos, da ausência de mecanismos eficazes de cobrança do pagamento dos empréstimos e das concessões acima de sua capacidade de crédito, tendo funcionado de maneira precária desde então, até ser descontinuado em 1997.¹¹

Em 1999, o governo federal voltou a conceder crédito estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio de 1999. Posteriormente, essa MP foi transformada na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que destina a concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Entre 1999 e 2010, o fluxo anual médio do Fies era de aproximadamente 50 mil novos alunos, e o total de financiamentos ativos (estoque), em 2010, era de 200 mil alunos. Com a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HV3BN8>> (nota do Editorial). Não há necessidade do *disclaimer* aqui, pois na nota de rodapé seguinte os autores dizem expressamente tratar-se de um trabalho institucional.

2. Publicação institucional resultante de trabalho desenvolvido no âmbito do grupo de trabalho informal instituído pelo MEC e pelo então Ministério da Fazenda (MF) para reestruturação do Fies.

3. Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME).

4. Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME).

5. Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto da Secap/ME.

6. Coordenador-Geral de Gasto Direto do Orçamento Fiscal da Secap/ME.

7. Coordenador-Geral de Avaliação de Benefício Tributário da Secap/ME.

8. Analista da Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício da Secap/ME.

9. Instituído com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, do MEC (aprovada pela Presidência da República) e na Resolução nº 356, do Banco Central do Brasil (BCB), de 12 de janeiro de 1976.

10. O programa foi institucionalizado por meio da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

11. "O programa financiou vagas pela última vez em 1997, ocasião em que atendeu 58.709 estudantes (...). As avaliações feitas indicam que o programa foi desativado no início da década de 2000 (...). Em decorrência, foram atendidos os alunos que já tinham contraído os empréstimos em anos anteriores" (Brasil, 2013).

de Crédito Educativo (FGEDUC) – fundo que concede garantia de quase todo o valor financiado e tem a União como única cotista –, o Fies cresceu vigorosamente, atingindo fluxo anual de 733 mil novos financiamentos em 2014, caindo para um patamar anual de contratação inferior a 300 mil contratos no triênio 2015-2017.

Em 2017, o estoque de financiamentos ativos do programa era de aproximadamente 2 milhões de contratos, cerca de dez vezes maior que o existente em 2010, com o ônus fiscal¹² do programa passando de R\$1,9 bilhão, em 2011, para R\$ 29,1 bilhões, em 2017.

Este texto descreve resumidamente a reestruturação do Fies ocorrida no biênio 2016-2017 com o objetivo de evitar nova descontinuação na concessão de crédito estudantil aos alunos carentes e de tornar tal concessão sustentável. Inicialmente, apresenta-se o diagnóstico do programa e, posteriormente, as principais soluções implementadas pelo Novo Fies.¹³

2 DIAGNÓSTICO DO MODELO VIGENTE EM 2017

Foram observadas¹⁴ três causas principais da insustentabilidade fiscal do programa: *i*) má alocação do risco de crédito; *ii*) falta de previsibilidade do seu custo; e *iii*) governança precária.

A primeira causa da insustentabilidade do programa foi a alocação inapropriada do risco de crédito, com elevada concentração na União, pois a contribuição das instituições de ensino superior (IES) para o FGEDUC era baixa (inferior a 10% do financiamento concedido pelo Fies) e não variava com a *performance* de suas carteiras de alunos financiados. Com isso, inadimplências superiores a 10% se transformavam em passivo para a União, o que estimulava as IES a ofertarem quantidade excessiva de cursos, independentemente da qualidade e da demanda do mercado de trabalho.

Ademais, os alunos incorriam em risco moral, em decorrência da pouca clareza sobre a natureza e as condições do crédito contratado, levando-os, muitas vezes, a confundir o financiamento com bolsa de estudo, o que reduzia a percepção sobre reajustes de mensalidades e elevava a inadimplência.

12. Decorrente dos seguintes dispêndios: despesas financeiras, aportes da União ao FGEDUC, despesas administrativas e subsídios creditícios.

13. Por meio do Acórdão nº 3.001/2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao MEC, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que, entre outras atribuições, elaborassem um plano de trabalho visando à sustentabilidade do Fies. Posteriormente, por meio do Acórdão nº 539/2017, o TCU incluiu o MF na relação de órgãos e entidades responsáveis pelo cumprimento do referido plano de trabalho.

14. Para mais informações, ver Brasil (2017a).

Ainda quanto ao risco, destaca-se a subestimação da inadimplência considerada pelo FGEDUC, de 10%,¹⁵ nível muito baixo comparativamente à inadimplência atual de 40,7% da carteira Fies (tabela 1) nos contratos em fase de amortização desde 2010.

TABELA 1
Contratos de inadimplência por dias de atraso

Risco BCB	Dias de atraso	Contratos inadimplentes em amortização	Inadimplentes frente ao total de contratos em amortização (%)
A	1 a 15	40.368	6,6
B	16 a 30	57.836	9,4
C	31 a 60	17.937	2,9
D	61 a 90	12.561	2,1
E ¹	91 a 120	12.333	2,0
F ¹	121 a 150	5.273	0,9
G ¹	151 a 180	5.564	0,9
H ¹	Superior a 180	226.315	37,0
Total		378.187	61,8

Fonte: FNDE, março de 2018. Dados do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (Caixa) para contratos a partir de 2010.
Nota: ¹ Contratos com inadimplência de mais de 90 dias apresentam baixa probabilidade de recuperação, segundo o BCB.

A segunda causa de insustentabilidade do programa era a falta de previsibilidade do custo Fies, que diminuía a previsibilidade orçamentária do programa, piorando o risco fiscal e a governança. O subsídio creditício, decorrente especialmente do diferencial de taxa de juros, não era amplamente divulgado, e a inadimplência não era adequadamente contabilizada na despesa primária do governo central, algo que foi corrigido apenas em 2016.

Com relação à governança inadequada, uma fragilidade importante era a ausência de planejamento relacionada à oferta de vagas, que crescia desconsiderando os riscos fiscais, o comprometimento do orçamento e as outras políticas com as quais o programa eventualmente possuía sobreposição.

3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO NOVO FIES

Foram mapeados três grandes desafios para o novo programa: alinhar os incentivos dos agentes, garantir previsibilidade e perenidade ao programa por meio da redução do seu custo fiscal e aprimorar sua governança.

A reestruturação do Fies (Brasil, 2017b), consubstanciada na MP nº 785/2017 (convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017), passou a ser aplicada a partir do processo seletivo do primeiro semestre de 2018, não afetando os contratos anteriores.

15. No desenho do fundo que permite alavancagem de dez vezes, ou na regra de *stop loss* de 10%.

O Novo Fies prevê três modalidades de crédito educativo para acesso ao ensino superior. A primeira, resultante da reestruturação do Fies existente até 2017, tem fundo garantidor e é direcionada às famílias com renda *per capita* de até três salários mínimos – limite que não foi alterado em relação ao Fies anterior –, permitindo que estudantes carentes tenham acesso ao programa. As outras modalidades, inéditas, abrangem faixas maiores de renda, não têm fundo garantidor e o risco de crédito é alocado nas instituições financeiras.

Neste texto, focamos na reestruturação da primeira modalidade, direcionada às famílias de menor renda e baseada em três medidas estruturantes: *i*) redesenho do pagamento do financiamento, vinculando-o à renda futura do estudante; *ii*) instituição de novo fundo garantidor, que desconcentra o risco de crédito da União; e *iii*) criação do Comitê Gestor do Fies, que aprimora a governança do programa. Além dessas medidas, destaca-se a fixação da taxa real de juros zero, dando maior previsibilidade ao subsídio creditício e garantindo crédito público com menor taxa de juros. As principais alterações estão ilustradas no quadro 1 e descritas a seguir.

QUADRO 1
Principais mudanças na reestruturação do Fies

	Modelo antigo	Modelo novo
Taxa de juros	Nominal fixa	Real zero
Fundo garantidor	Considera inadimplência subestimada e fixa, concentrando risco na União	Considera inadimplência verificada e variável por IES, elevando a sua participação no risco
Reajuste das mensalidades	Não tinha limitador ao longo do contrato do aluno	É estabelecido pela IES no momento em que o financiamento é firmado pelo aluno
Governança	Concentrada nos órgãos públicos setoriais	É compartilhada entre diversos órgãos da administração pública
Pagamento	Em três vezes o período do curso, com carência de dezoito meses	Prazo variável, pois a parcela a ser paga é um percentual da renda do egresso do ensino superior, a ser retida na fonte de pagamento pelo empregador

Elaboração dos autores.

O redesenho do pagamento do financiamento tem início na fase de utilização, quando o aluno está cursando o ensino superior. Nessa fase, a definição da coparticipação (parcela paga pelo aluno durante o curso) passou a incluir componente que depende do valor do curso, ampliando a sensibilidade ao preço e ensejando a concorrência entre as IES, com reflexo positivo sobre a modicidade dos encargos educacionais.

Ademais, o aluno pagará a coparticipação diretamente ao agente financeiro do programa, que a repassará às mantenedoras caso o pagamento seja realmente efetivado, diferentemente do modelo antigo em que se pagava diretamente às IES. Esta medida impede que as IES concedam desconto integral da coparticipação, eventualmente compensado por elevação no *ticket* médio (valor da mensalidade do curso), além de deixar claro para o aluno que o Fies é um financiamento, e não uma bolsa.

Na segunda fase, após a conclusão do curso, eliminou-se a carência. A ideia foi 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 diminui a inadimplência. Ademais, há coerência em não interromper o compromisso do aluno, já que, ao longo do curso, ele pagava a coparticipação.

A amortização do financiamento passou a ser realizada por meio de pagamento vinculado à renda futura do estudante. Este modelo, conhecido na literatura internacional por *income contingent loan* (ICL) (Chapman, 2015), tem sido utilizado em diversos países, sendo exitoso em reduzir a inadimplência, por respeitar a capacidade de pagamento do aluno e permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento. Esta forma de pagamento será implementada utilizando o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

Destacam-se, em nosso modelo, duas diferenças na forma de pagamento do financiamento, comparativamente à forma mais tradicional da experiência internacional, uma relacionada à coparticipação e a outra ao pagamento mínimo. Estas alterações foram necessárias para sanar restrições legais existentes, conforme entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Com elas, diferentemente do modelo australiano, não será possível *ex ante* estabelecer que a dívida contraída junto ao Fies será suspensa quando a renda do egresso ficar abaixo de um valor mínimo anual.

Vale destacar que, no caso do Brasil, onde o financiamento é dirigido a instituições privadas, a coparticipação dá ao aluno mais sensibilidade ao preço do curso, induzindo maior concorrência no setor.

Ademais, como o valor amortizado no Novo Fies depende da renda auferida pelo egresso, o prazo de quitação do débito será variável, determinado pelo valor efetivamente pago. Desta forma, diferentemente do que ocorria no antigo Fies, o valor da amortização não comprometerá percentual elevado da renda do trabalho do egresso, preservando sua capacidade de pagamento.

O modelo adotado é também mais robusto que o antigo na ocorrência de conjunturas econômicas adversas. Dado que o pagamento é uma proporção da renda, acomoda-se a eventuais perdas salariais, respeitando-se a capacidade de pagamento do egresso do ensino superior e mitigando o risco de *default* do compromisso assumido. Além disso, a existência de um Comitê Gestor e de um Plano Trienal possibilita adequar a oferta de vagas a conjunturas econômicas, contribuindo para uma maior sustentabilidade do programa.

Em relação à instituição do novo fundo garantidor (FG-Fies), o desenho desconcentrou o risco da União, compartilhando-o com as IES, e adequou a alavancagem do fundo ao nível de risco observado.

A contribuição da União se dará com aportes anuais ao longo dos primeiros anos de funcionamento do novo programa, a partir de 2018, o que contribuirá para o crescimento do patrimônio do fundo dada a inexistência de *default* nesses primeiros anos. No novo modelo, a IES passou a ser cotista do fundo, assumindo maior nível de risco, e sua contribuição passou a ser proporcional à inadimplência dos seus alunos durante as fases de utilização e amortização. Essa medida estimula as IES a serem criteriosas na seleção dos alunos e comprometidas com a qualidade do ensino, com consequência direta sobre a empregabilidade do aluno.

A vinculação do pagamento à renda do egresso e a existência do fundo garantidor possibilitam que a União receba parcela significativa do valor financiado, contribuindo para a sustentabilidade do programa e tornando possível o acesso contínuo de novos estudantes.

Relembra-se que, como no Brasil, diferentemente de outros países, o financiamento é destinado a vagas em instituições privadas, é importante a existência de fundo garantidor, e que os agentes privados assumam parte relevante do risco.

A governança do Fies foi aprimorada pela instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), constituído por membros dos ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, da Integração Nacional e da Casa Civil, e ouvindo representantes dos beneficiários do programa. O monitoramento contínuo e o fato de as decisões serem colegiadas dotam a gestão de mais transparência, conhecimento e capacidade.

Como instrumento de governança, está também prevista a elaboração do Plano Trienal pelo CG-Fies, com revisões anuais, aprimorando o planejamento e dando sustentabilidade ao Novo Fies e a seu fundo garantidor.

Outra alteração importante é a determinação para que, no momento da contratação, o aluno conheça o valor total do curso, o percentual financiado e a forma de reajuste das mensalidades. Assim, como em outros financiamentos, o financiado já saberá, no momento da contratação do empréstimo, o valor da dívida assumida. Além disso, as IES não poderão aumentar arbitrariamente as mensalidades no decorrer do curso, ficando restritas à atualização monetária contratualmente prevista.

A definição e a divulgação do valor total do curso previamente à contratação do financiamento permitirão que o estudante possa comparar os custos de cursos entre diversas IES, não somente no primeiro semestre, mas em todo o período letivo, proporcionando maior concorrência entre as IES e beneficiando o aluno.

Vale enfatizar, ainda, que o antigo Fies não era fiscalmente sustentável e concentrava os riscos do programa no setor público. No período 2016-2018, a despesa primária com o Fies, que reflete os valores não pagos das concessões de

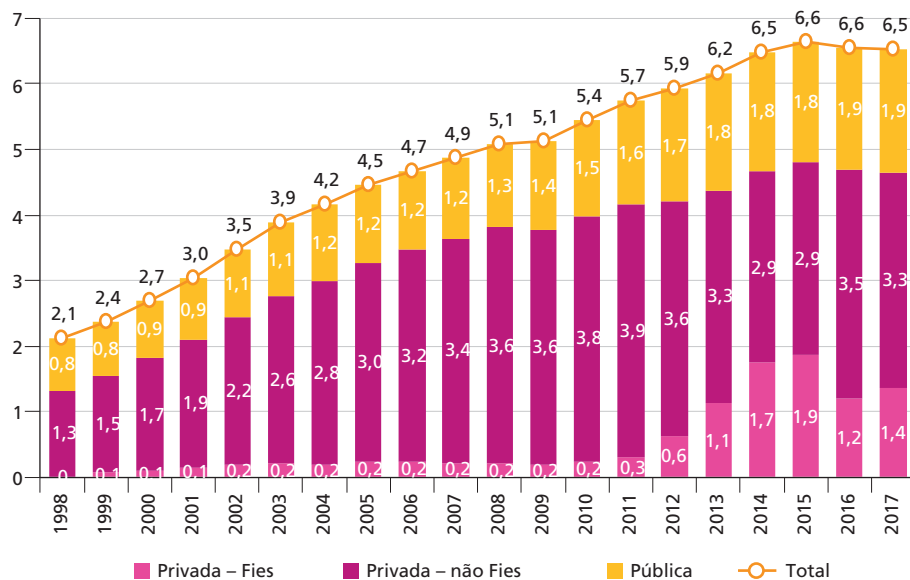
empréstimo pós-2010, já alcança cerca de R\$ 6 bilhões por ano, valor muito próximo ao orçamento anual de R\$ 7,5 bilhões com ciência e tecnologia, em 2018. Com as mudanças já implementadas, mitiga-se o risco de passivos contingentes para o setor público e o risco de descontinuidade do programa por desequilíbrio financeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como prescindir do crédito estudantil subsidiado para estudantes de famílias de baixa renda, nem sempre atendidos pela concessão de bolsas de estudos. A manutenção de um programa de crédito educativo é ainda mais necessária em um país onde mais de 70% dos alunos de ensino superior estão matriculados em instituições privadas (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Número de matrículas da rede privada (com Fies e sem Fies) e pública (1998-2017)
(Em milhões)



Fontes: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Sistema Informatizado do Fies (SisFies) e Caixa.
Obs: Fies privados foram considerados os contratos em utilização, observados de 2010 a 2015 e calculados para os outros anos, retirando dos ativos o percentual de cancelamentos/conclusão observado nos últimos anos.

Do exposto, percebe-se que as mudanças implementadas buscaram dar maior efetividade à política pública, tendo como principais objetivos tornar o programa fiscalmente sustentável e realinhar os incentivos entre os atores, respeitando a capacidade de pagamento do aluno e atribuindo mais responsabilidade às instituições de ensino de forma a evitar a descontinuidade do programa.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade**. Brasília: MEC, 2013.

_____. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**. Brasília: MF, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/h8U63m>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

_____. As alterações propostas no Fies: MP nº 785/2017. Brasília: MF, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/yzvecf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): VICISSITUDES E DESAFIOS¹

Vicente de Paula Almeida Júnior²
Pedro Antônio Estrella Pedrosa³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo resume as principais alterações ocorridas no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a partir da Lei nº 13.530/2017 e apresenta alguns desafios e oportunidades de melhorias para o programa a partir da nova lei.

O texto está organizado em três seções. A primeira situa o Fies em conjunto com o Programa Universidade para Todos (Prouni), as Bolsas de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), todos empreendidos pelo Ministério da Educação (MEC) para favorecer o acesso à educação superior no país, especificamente ao ensino superior privado, responsável por 75,3% do total das matrículas ofertadas nesse nível de ensino. A segunda seção apresenta as linhas gerais do novo financiamento estudantil. Por sua vez, a terceira seção esboça os principais desafios e oportunidades de melhorias para o aperfeiçoamento da política educacional em curso.

2 FIES NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

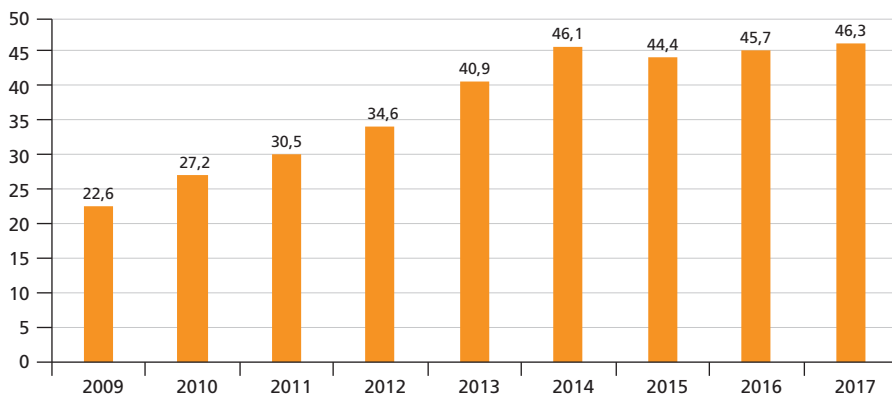
Dados do Censo da Educação Superior 2017, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostram que o percentual de matrículas na rede privada de ensino superior com algum tipo de financiamento e/ou bolsa no Brasil alcançou 46,3% do total de matrículas do setor (gráfico 1).

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WMWM8G>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião das pessoas que o assinam, e não necessariamente a visão das instituições com as quais têm vínculo, nem com as quais tinham à época da publicação original deste texto.

2. Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). À época da publicação original, era Diretor de Políticas e Programas de Educação Superior do Ministério da Educação (DPPES/SESu/MEC).

3. Diretor financeiro e de relações institucionais do Banco de Brasília (BRB). À época da publicação original, era diretor na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC.

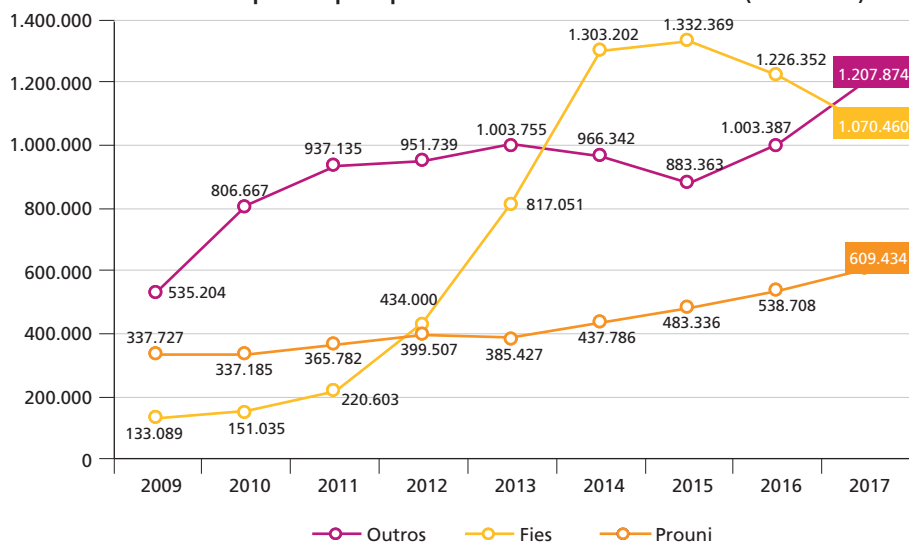
GRÁFICO 1

Matrículas na rede privada com algum tipo de financiamento/bolsa – Brasil (2009-2017)
(Em %)


Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Entre os programas citados, o Prouni e o Fies se destacam na realidade educacional brasileira por abrirem as possibilidades de acesso ao ensino superior privado. O gráfico 2 mostra a evolução de ambos ao longo do tempo em relação às matrículas da rede privada.

GRÁFICO 2

Matrícula na rede privada por tipo de financiamento/bolsa – Brasil (2009-2017)


Fonte: Inep/MEC.

O Proni, instituído pela Lei nº 11.096/2005, é um programa de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% para estudantes brasileiros de cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Como contrapartida à adesão ao programa, as instituições ficam isentas de alguns impostos e contribuições⁴ no período de vigência do termo de adesão. O programa não se configura como uma ação orçamentária, isto é, não tem impacto sobre o orçamento consignado anualmente para o MEC.

O Fies, por sua vez, tem impacto considerável sobre o orçamento da União, como visto no capítulo 22 deste livro. Além da perspectiva orçamentária, o programa tem enorme relevância acadêmica. Conforme os dados do *Censo da Educação Superior 2017*, o Fies representa 37,1% do total das matrículas da rede privada, enquanto o Proni, 21,1%, e outros programas fomentados pelo MEC, 41,8% das matrículas.

As modificações trazidas pela Lei nº 13.530/2017 e pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) remodelaram o programa, ampliando modalidades, possibilitando juro real zero a estudante com renda de até 3 salários mínimos (SMs) e escala de financiamento variada conforme a renda familiar do candidato, além de implementar novo modelo de gestão e governança.

3 NOVO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): LINHAS GERAIS

Até o primeiro semestre de 2015, para obter o financiamento estudantil por meio do programa, bastava o estudante acessar o sistema do MEC em qualquer período do ano. Mediante o preenchimento de um cadastro no sistema, informava os seus dados pessoais e financeiros e indicava a instituição e o curso para o qual pretendia contratar o empréstimo. Após conclusão do cadastro, o estudante se dirigia à instituição de ensino escolhida e, com as informações já validadas, comparecia ao agente financeiro (banco) para celebrar o contrato.

A partir do segundo semestre de 2015, adotaram-se novos parâmetros para ingresso de estudantes interessados em obter o financiamento, passando a ser exigida nota mínima de 450 pontos na média do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e nota diferente de zero na redação. Além disso, ocorreram outras mudanças no período: disponibilização de vagas conforme previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA); concessão do financiamento a estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 salários mínimos; prioridade na oferta de financiamento em cursos com conceitos positivos no Sistema Nacional

4. Isenções de Impostos e contribuições no Proni: *i*) imposto de renda das pessoas jurídicas; *ii*) contribuição social sobre o lucro líquido; *iii*) contribuição social para financiamento da seguridade social; e *iv*) contribuição para o Programa de Integração Social.

de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); prioridade na oferta de financiamento em cursos nas áreas de formação de professores (licenciatura, pedagogia e normal superior), saúde e engenharias.

A partir do segundo semestre de 2016, as diretrizes e as regras para a sustentabilidade do programa, notadamente sobre os processos de adesão das entidades mantenedoras e processo seletivo de estudantes, foram aprofundados e redesenhados sob novas bases, permitindo mais modalidades de financiamento, adoção de critérios mais objetivos e auditáveis e clareza nas responsabilidades dos atores envolvidos (órgãos de governo, agentes financeiros, instituições de ensino e estudantes). Portanto, não se restringem ao aspecto fiscal, a fim de garantir a sua eficiência e controle, mas também em relação à própria política educacional e governança do programa, melhorando as informações e condições de acesso para os estudantes e instituições participantes.

Nesse quadro e dado que o programa envolve vários setores de governo e da sociedade, o CG-Fies disciplina as regras e diretrizes do programa, estabelecendo o orçamento e o quantitativo de vagas para determinado exercício fiscal. As vagas são distribuídas conforme um algoritmo cujas variáveis consideram a demanda por ensino superior apurada por mesorregião, áreas prioritárias (formação de professores, saúde, engenharias e ciências da computação) e conceito de qualidade do curso.

O processo de adesão das entidades mantenedoras inicia-se a partir de calendário previamente divulgado, momento em que as instituições ofertam um certo quantitativo de vagas para o programa. Em cada instituição, limitam-se as vagas financiáveis às autorizadas por processos de regulação e avaliação coordenados pelo MEC, e pelo conceito de qualidade do curso participante.

No novo processo de seleção, os estudantes inscrevem-se e concorrem a uma das vagas a partir da nota obtida no Enem. De acordo com as suas preferências ou escolhas (por estado, município, curso, conceito de curso, área e subárea de conhecimento) os estudantes definem no processo de inscrição o curso e a instituição de seu desejo, obtendo no próprio sistema informações claras sobre os valores globais do curso, comparativamente com outros cursos e instituições, mensalidades, parcelas, juros, qualidade do curso pretendido e número de vagas disponíveis. Os processos de adesão das instituições e de seleção dos estudantes envolvem duas modalidades no Novo Fies.

A primeira modalidade é direcionada a estudantes com renda familiar bruta de até 3 SMs *per capita*, e oferece melhores condições de financiamento e uma série de outras melhorias na gestão e transparência do programa para os estudantes. Uma inovação trazida é a previsão de taxa de juros reais zero, enquanto a taxa de juros nominal fixada à época da publicação da norma era de 6,5%.

Além disso, respeitando a capacidade de pagamento do estudante, o prazo e a forma de pagamento das prestações do financiamento passaram a ser mediante a vinculação do valor da prestação à renda efetiva do financiado. O valor da prestação foi calculado de maneira proporcional ao salário bruto do estudante financiado, mediante retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao Fies. Assim, o período de amortização passou a depender da renda do estudante – medida que constituiu importante mecanismo de mitigação da inadimplência. Aliado a essas medidas, o agente financeiro, de acordo com as diretrizes do MEC e do CG-Fies, definiu possibilidade de pactuar medidas de estímulo à liquidação ou reescalonamento das dívidas vencidas, visando assegurar o retorno dos capitais emprestados.

A segunda modalidade do Novo Fies, denominada de P-Fies, é constituída parcialmente por recursos públicos (via fundos constitucionais regionais e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e operacionalizada por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB), sejam elas públicas sejam privadas, que passam a assumir integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação (taxa de longo prazo – TLP) e podem atender, na forma da regulamentação, estudantes com renda bruta familiar mensal de até 5 SMs *per capita*, contando com garantia exclusivamente privada.

No contexto das alterações voltadas à sustentabilidade do Fies, está a eliminação da fase de carência do financiamento, período compreendido entre a fase que o estudante está frequentando a graduação e a fase de amortização, quando o estudante começa a pagar as prestações do empréstimo. Como o estudante já efetua durante o curso o pagamento às instituições de ensino da parcela da mensalidade não financiada pelo programa, o objetivo da medida é que se mantenha a disciplina de pagamentos imediatamente após a conclusão do curso. Adicionalmente, a medida contribui para que os recursos emprestados comecem a retornar ao fundo mais cedo, pois o prazo de carência existente antes era de dezoito meses.

Durante o período do curso, como forma de estimular o efetivo acompanhamento da evolução dos preços praticados pelas instituições de ensino, os estudantes pagarão diretamente ao agente financeiro o valor correspondente à parcela das mensalidades não financiadas (coparticipação). Em substituição ao pagamento trimestral de juros de até R\$ 150,00 praticado anteriormente, o estudante irá efetuar o pagamento do valor equivalente às despesas operacionais do agente financeiro e de seguro prestamista para cobertura da totalidade do contrato.

O novo Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) teve integralização inicial da União e participação das entidades mantenedoras das instituições de ensino. Inicialmente, a participação destas foi fixada em 13% do valor dos encargos educacionais financiados, participação esta que variará no futuro de acordo com o patamar de inadimplência dos egressos de cada instituição de ensino. O fundo tem

por objetivo a complementariedade de renda dentro do prazo de amortização e a garantia do risco de crédito dos financiamentos. Os estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo têm a cobertura exclusiva do FG-Fies e os estudantes com renda superior precisarão indicar fiador. O aumento da participação no risco de crédito por parte das instituições de ensino potencializou os efeitos da política ao facilitar o acesso dos estudantes de menor renda aos cursos de nível superior, contribuindo para a formação de mão de obra qualificada, cada vez mais necessária para obtenção de um crescimento sustentável de médio e longo prazos, visto que haverá a certeza de retorno dos capitais investidos pelo Fies, pois eventuais perdas serão assumidas exclusivamente pelo FG-Fies.

4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Passado o esforço inicial da implementação das novas mudanças do programa, torna-se necessário começar a pensar nas possíveis melhorias que podem ser feitas para aperfeiçoar a política pública. Não se deve perder de vista o objetivo de proporcionar o acesso dos estudantes ao crédito estudantil e de se manter o não pagamento em níveis sustentáveis.

O primeiro estudo técnico que deve ser feito é sobre o impacto fiscal de se retirar a parcela de pagamento mínimo dos estudantes recém-formados que ainda não possuem uma renda formal. Este ajuste aproximaria o novo Fies das boas práticas internacionais, pautadas em empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs).

Outro ponto que deve ser alvo de melhorias é a qualidade da carteira dos financiamentos da modalidade antiga. Atualmente, os índices de inadimplência já passaram dos 50% para os estudantes em fase de amortização. A grande preocupação é que quando a maior parte da carteira alcançar a fase de pagamento, o prejuízo para a União pode passar dos R\$ 30 bilhões. Nesse sentido, os agentes financeiros do programa devem melhorar as formas de cobrança, utilizando-se das novas tecnologias disponíveis no mercado (SMS, *e-mails* e centrais telefônicas), para se aproximar dos alunos inadimplentes, principalmente nos primeiros dias de atraso.

Necessita-se também desenvolver novos planos de renegociação de dívidas, com opções de parcelamento e refinanciamento, nos moldes bancários de crédito de varejo. Atualmente, a única maneira que o aluno inadimplente possui de renegociar a sua dívida é com o pagamento integral do seu saldo, à vista. O objetivo de uma campanha de renegociação é conseguir trazer os alunos que não possuíam renda no momento do início da fase de pagamento, mas que agora possuem renda formal.

Por fim, deve-se buscar o fortalecimento das modalidades do P-Fies, com atuação de bancos comerciais. Essa fonte alternativa de recursos é essencial para expandir a base de financiamento educacional no país. A atuação de bancos regionais, que conhecem as particularidades do mercado de trabalho da região,

é essencial para ampliar a base de estudantes nas regiões mais carentes. Vale reforçar que nessa modalidade o governo federal não possui risco na operação.

Destaque-se que o Fies, reformulado sob novas bases, juntamente com o Prouni, o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e a Lei de Cotas, tem importante papel na indução de políticas para o acesso e a permanência em cursos superiores de contingente populacional que historicamente esteve excluído desse nível educacional.

PRONATEC 2.0: UMA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO FUNDAMENTADA EM FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA^{1, 2}

Paulo Meyer Nascimento³

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído por lei em fins de 2011, é, ainda hoje, a política federal de fomento à educação profissional e tecnológica no país. Seis iniciativas foram, à época, integradas ao programa, mas só uma realmente era inédita: a oferta de vagas gratuitas por meio de bolsas-formação.⁴ Foi esta a iniciativa que deu impulso ao Pronatec em seus anos iniciais, chegando a representar mais de dois terços do que fora pago pelo programa. Não à toa, costuma a bolsa-formação ser confundida com o próprio Pronatec.

Com o ajuste fiscal iniciado em 2015, o volume de recursos efetivamente destinados à bolsa-formação foi bastante reduzido, afetando também, por consequente, o próprio Pronatec. Embora o orçamento autorizado para as bolsas-formação tenha crescido marginalmente naquele ano, os desembolsos efetivamente feitos em 2015 foram, em termos reais, 59% menores do que em 2014. A bolsa-formação seguiu sendo a iniciativa de maior vulto do Pronatec, mas também a mais afetada pelos cortes que se sucederam desde então. De lá para cá, não houve nenhuma mudança significativa nas formas de financiamento da educação profissional e tecnológica do país.

Em tempos de restrição fiscal, a oferta de vagas gratuitas de cursos técnicos e de FIC perde força e compromete a abertura de 5 milhões de novas vagas, meta estipulada para o horizonte de tempo do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Para o horizonte do próximo PPA, são necessárias, portanto, alternativas de financiamento

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HV3BN8>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. A proposta cujas linhas gerais são discutidas neste texto é também delineada em Nascimento (2016a; 2016b).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

4. A bolsa-formação é uma iniciativa disponível para cursos presenciais oferecidos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Por meio dela, o beneficiário estuda gratuitamente em cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio (com mínimo de oitocentas horas de duração) ou em cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional (com mínimo de 160 horas de duração).

que estejam além do orçamento federal e que ajudem a contornar minimamente a carência de recursos públicos. Um caminho que se coloca é criar condições para que floresçam alternativas de financiamento no mercado privado.

Neste sentido, vale destacar que, como desdobramento do Pronatec, foi regulamentada, em 2012, a extensão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a cursos técnicos e a cursos FIC, para a qual já havia previsão legal desde 2010. A regulamentação adveio com a Portaria nº 270/2012. Chamou-se inicialmente de Fies empresa a linha de crédito imaginada para as empresas financiarem cursos FIC de seus colaboradores, e de Fies técnico a linha para o próprio trabalhador obter financiamento para seu curso técnico ou FIC. A nova Lei do Fies, aprovada em dezembro de 2017, incorpora previsão expressa de duas modalidades semelhantes, denominando de *Fies-Trabalhador* a linha disponível para trabalhadores financiarem, em caráter individual, cursos FIC, cursos técnicos e cursos superiores, e de *Fies-Empresa* a linha disponível a empresas interessadas em financiar tais cursos para seus colaboradores.

Enquanto havia fartura de oferta de bolsas-formação, nenhuma das duas linhas de crédito mostraram-se viáveis. Mesmo com significativa redução da oferta de bolsas-formação, o momento econômico por que tem passado o país dificulta o deslanche dessas duas iniciativas. Isto porque requerem, de um lado, aportes de recursos públicos para conceder o financiamento e, de outro lado, disposição de trabalhadores e empresas a investirem em um momento em que o nível geral de endividamento segue alto e o de confiança, baixo.

Sem embargo, ajustes no formato do Fies-Trabalhador e do Fies-Empresa os tornariam livres de subsídios governamentais e opções viáveis e atrativas para trabalhadores, empresas e investidores, liberando as bolsas-formação basicamente para a qualificação de pessoas que, por alguma condição específica, apresentem maior dificuldade de inserção no mundo do trabalho. Este texto apresenta instrumentos de financiamento vinculado à renda como possíveis e promissores caminhos de reforma do Fies-Trabalhador, do Fies-Empresa e da própria bolsa-formação.

2 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA COMO ALTERNATIVA PARA O PRONATEC

Há, atualmente, em operação em alguns países um instrumento de financiamento que tem se mostrado bem-sucedido como política de crédito educativo. Os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs) são uma modalidade de financiamento que dilui as amortizações ao longo da vida economicamente ativa do mutuário, em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias.⁵

5. Os ECRs são abundantemente discutidos ao longo deste livro.

Em paralelo aos ECRs propriamente ditos, um outro tipo de financiamento vinculado à renda, mais próximo a instrumentos financeiros de capital próprio, poderia ajudar a dinamizar o financiamento privado da educação profissional e tecnológica. Tais instrumentos consistiriam em contratos entre particulares em que estudantes têm seus estudos financiados por algum ente privado em troca de um percentual fixo de sua renda futura por determinado período de tempo. Alguns chamam esse tipo de financiamento vinculado à renda de *contratos de capital humano* (Palacios, 2007), enquanto outros o designam de *acordos de partilha de renda* (Income-share..., 2018).

O ente privado que financiasse dessa maneira um curso para alguém não estaria emprestando-lhe dinheiro, e sim investindo nessa pessoa. E investe por acreditar que ela obterá retornos econômicos significativos em sua vida profissional futura, o que propiciaria ao investidor auferir dividendos a partir do seu investimento.

Como em toda aplicação financeira, há aí riscos para o investidor: a pessoa em quem investiu talvez não obtenha rendimentos futuros tão elevados que compense o investimento. A outra face da moeda é que os rendimentos futuros talvez ensejem dividendos que suplantem em muito o valor investido.

Para o estudante-trabalhador há a garantia de que só incorrerá em obrigação pecuniária em proporção fixa de seu rendimento futuro, e por tempo determinado. Não há obrigação de prestar qualquer tipo de serviço ao investidor. Não se trata de uma relação de trabalho forçado, e sim de uma captação de recursos mediante promessa de remuneração futura vinculada aos retornos econômicos que o estudante vier a usufruir durante determinado período posterior aos seus estudos. A pessoa continua com liberdade para escolher se, quando, onde, para quem e no que pretende trabalhar. Porém, como não se trata de um empréstimo, e sim de um investimento, quem viesse a obter altos retornos futuros não poderia contestar um desfecho em que a remuneração cabida ao investidor supere o valor presente do capital investido. O que há desde o início é um contrato entre particulares estabelecendo como remuneração pelo investimento de uma das partes na formação da outra a transferência de um percentual da renda desta durante determinado período de tempo no futuro.

3 LINHAS GERAIS DE UMA ALTERNATIVA DE REFORMA DO PRONATEC

No formato ora proposto, empregadores financiam a qualificação de colaboradores em cursos credenciados, tendo a garantia de que a Receita Federal futuramente recolherá um percentual da renda dessas pessoas por um prazo preestabelecido e lhes transferirá, na forma de compensação tributária, de títulos públicos ou mesmo por crédito em conta corrente. Um mecanismo assim poderia viabilizar o Fies-Empresa e o Fies-Trabalhador, explicitaria o caráter de investimento da formação profissional e teria o potencial de remover um dos principais motivos mormente

apontado como inibidor desse tipo de decisão por parte das empresas: o receio de investir em seus colaboradores para depois vê-los capturados por concorrentes, beneficiando ao final mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada.

O financiamento poderia também partir de outros entes privados que não necessariamente as empresas diretamente, como fundações, fundos de investimento, organizações não governamentais ou quaisquer entidades do terceiro setor, vinculadas ou não ao setor produtivo, desde que utilizassem recursos próprios para esse fim. Esta poderia ser uma opção de investimento até mesmo para pessoas físicas, como uma figura análoga à dos investidores-anjos de *startups*.

Percebe-se que o modelo ora proposto tem como objetivo compartilhar o custo da qualificação profissional no âmbito do próprio setor privado – de um lado, financiadores, em geral os próprios empregadores e suas entidades representativas; de outro lado, trabalhadores. Esses são os agentes mais bem informados sobre as carências do mercado de trabalho e sobre o potencial de crescimento profissional de cada trabalhador. Regular instrumentos capazes de transformar em investimentos o financiamento da formação continuada é, pois, uma maneira eficiente de alocar recursos nessa modalidade da educação.

Deveria ser evitado nesse formato, contudo, que o governo (leia-se, o contribuinte) arcasse com as perdas dos entes privados decorrentes de baixos rendimentos dos trabalhadores em cuja qualificação investiram. Tal como em modelos de ECRs propriamente ditos, nos quais perdas assim podem ocorrer quando a renda futura não se revela suficientemente alta para viabilizar o pagamento integral do empréstimo no prazo máximo estabelecido, em contratos de capital humano o investimento na formação de uma pessoa pode não render o esperado.

Para que a modalidade aqui proposta funcione de maneira eficaz e eficiente, tal risco remanescente deve recair sobre quem investe na qualificação profissional do trabalhador, sejam pessoas físicas, empresas, fundos de investimento, organizações do terceiro setor ou outros entes privados que se interessassem pela iniciativa. Isto quer dizer que a remuneração do investidor deva ser equivalente à parcela da renda definida em contrato e concedido somente à medida que os pagamentos sejam efetivamente coletados – o governo se limitaria a aferir a renda futura do trabalhador qualificado, cobrar-lhe o que é devido e transferir de alguma maneira ao investidor o pagamento efetivado pelo trabalhador. Isto seria importante tanto para manter o caráter de investimento da iniciativa quanto para compartilhar com esses investidores a responsabilidade pela qualidade da qualificação do trabalhador – até porque os contratos de capital humano, contrariamente aos ECRs propriamente

ditos, possibilitam que os reembolsos durante o prazo acordado eventualmente suplantem bastante o valor presente do investimento inicial. Se for o contribuinte quem arque com o risco do investimento, o incentivo poderá ser de financiar cursos técnicos e FIC indiscriminadamente, inclusive em acordo com estabelecimentos de ensino, pois haveria uma receita garantida para os investidores.

Sendo que os incentivos do investidor são os potenciais retornos financeiros, uma ferramenta assim tenderia a concentrar os investimentos nos estudantes com melhor potencial de desempenho e interessados nos cursos que costumam engendrar as melhores perspectivas de retorno econômico. Daí então a relevância de manter bolsas-formação direcionadas a públicos específicos, como jovens em busca de qualificação para o primeiro emprego, desempregados em busca de requalificação profissional, beneficiários do Bolsa Família e empreendedores. Poderiam ser mantidas como bolsas ou transformadas em ECRs, em linha com o uso de financiamentos vinculados à renda como ferramenta do que alguns autores chamam de *política pública de gestão de risco* (Libich e Macháček, 2017).

Entidades privadas poderiam vislumbrar os contratos de capital humano também como instrumentos atraentes para financiar bons estudantes em cursos de graduação e de pós-graduação. Haveria, portanto, grande potencial de disseminação do instrumento, especialmente entre entidades privadas que costumam conceder bolsas de estudo. Ressalta-se, porém, que os ECRs propriamente ditos tendem a ser mais eficazes para financiar em larga escala estudantes de cursos superiores e que nenhum instrumento de financiamento vinculado à renda torna prescindível financiamento público à educação. De todo modo, são mudanças que poderiam ser mais estudadas como alternativas para reerguer o Pronatec, com potenciais ganhos de produtividade sistêmica se, e à medida que, se espraiassem pela economia novos investimentos empresariais em capital humano.

REFERÊNCIAS

- INCOME-SHARE agreements are a novel way to pay tuition fees. **The Economist**, 19 July 2018. Disponível em: <<https://econ.st/2Ri8YIJ>>. Acesso em: 2 out. 2018.
- LIBICH, J.; MACHÁČEK, M. Insurance by government or against government? Overview of public risk management policies. **Journal of Economic Surveys**, v. 31, n. 2, p. 436-462, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2yavVov>>. Acesso em: 2 out. 2018.
- PALACIOS, M. **Investing in human capital: a capital markets approach to student funding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NASCIMENTO, P. M. O Pronatec em tempos de ajuste fiscal. **Desafios do desenvolvimento**, ano 13, ed. 87, 17 jun. 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qny2wE>>. Acesso em: 2 out. 2018.

_____. **Compartilhamento de Custos e Crédito Estudantil Contingente à Renda**: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão, n. 2220). Disponível em: <<https://bit.ly/2DNBTBT>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

EPÍLOGO: FINANCIAMENTOS VINCULADOS À RENDA TÊM FUTURO NO BRASIL?¹

Paulo Meyer Nascimento²

1 INTRODUÇÃO

Acesso gratuito ao ensino superior é frequentemente colocado como condição inegociável por quem valora educação como direito e a percebe como meio de empoderamento das pessoas e de suas comunidades. Mesmo para quem enfatiza o ensino superior como investimento em capital humano, gratuidade no ponto de uso é condição necessária para que as portas da universidade estejam abertas a quem não teria condições financeiras para pagar um curso superior. Excluir quem não pode pagar é restringir liberdades individuais e limitar o desenvolvimento humano³ de um país.

Gratuidade irrestrita, contudo, também traz problemas. Mesmo incompleta, a transição para a gratuidade no Chile já exhibe sinais de redução do investimento total nas instituições de ensino superior (IES) e perspectiva de queda de qualidade e de atrofia da parcela do sistema tornada gratuita, o que tenderá a levar à exclusão dos mais pobres do ensino superior.⁴ Na Argentina, o acesso irrestrito e gratuito a todos que possuam certificado de ensino médio impõe às universidades públicas matricular mais ingressantes do que sua capacidade instalada permite e, ao mesmo tempo, conviver com baixíssimas taxas de conclusão de curso (Fanelli e Deane, 2016). Na Grécia, o não reconhecimento oficial de cursos pagos⁵ atrofia o sistema e obriga muitos gregos a buscar formação superior em outros países .

No Brasil, a gratuidade irrestrita, aliada às dificuldades legais impostas à captação de recursos externos, mantém as universidades públicas em perene estado de precarização financeira, evidenciada com mais força sempre que crises fiscais

1. Originalmente publicado em Radar n. 58, de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WXS9cs>> (nota do Editorial). As visões expressas neste texto representam a opinião da pessoa que o assina, e não necessariamente a visão da instituição com a qual tem vínculo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Aqui entendido no sentido colocado por Sen (2000).

4. Como analisado no capítulo 19 deste livro.

5. A Constituição grega exige gratuidade em todos os estabelecimentos reconhecidos oficialmente, inclusive os privados. Cursos pagos não são, portanto, credenciados (Bromme e Britten, 2017).

reduzem as fontes de financiamento público. Isso restringe o crescimento das IES públicas e torna o ensino superior majoritariamente privado no país.

Problemas dessa ordem exigem soluções complexas que também envolvem discutir financiamento à pesquisa e à extensão, autonomia universitária e os riscos e as oportunidades relacionados ao financiamento privado da educação. Não obstante, parte da solução passa pela forma como a gratuidade de acesso é garantida. Dito isto, gratuidade para o estudante não implica, necessariamente, banir investimento privado e depender unicamente de recursos públicos. Os exemplos dados ajudam a ilustrar o quanto universalizar ensino superior com qualidade é particularmente difícil para países de renda média.

Significa, então, defender a cobrança generalizada de mensalidades, concedendo bolsas aqui e ali e disponibilizando empréstimos estudantis, como propôs o Banco Mundial ao governo brasileiro em 2017 (ver Banco Mundial, 2017)? Não. Empréstimos convencionais impulsionaram em todo o mundo o financiamento público a estudantes pós-secundários nas últimas sete décadas, mas seu esgotamento já é nítido em muitos países, inclusive no Brasil.

O fim da gratuidade na Austrália (há três décadas) e na Inglaterra (há duas) tem mostrado ser possível compartilhar o financiamento dos estudos superiores entre o Estado e os egessos, isentando todos os estudantes de pagamentos durante os estudos ao mesmo tempo em que lhes garante que só contribuirão financeiramente com os custos do ensino se e na medida em que seus rendimentos futuros permitirem. Nos dois casos, viabilizou-se a expansão de vagas e de acesso. Esses países alcançaram isto por meio de amplos e bem-desenhados sistemas de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs).

2 O QUE É IMPRESCINDÍVEL PARA UM ECR AJUDAR A FINANCIAR O ENSINO CONCILIANDO JUSTIÇA SOCIAL E SUSTENTABILIDADE FISCAL?

No capítulo 17 deste livro, Bruce Chapman e Dung Doan ressaltam duas vantagens-chave dos ECRs sobre empréstimos convencionais.

Suavização do consumo e seguro contra choques de renda: como o valor das prestações limita-se a um percentual preestabelecido da renda e, normalmente, há uma faixa de isenção de pagamento, os ECRs não estrangulam financeiramente seus mutuários nem pesam no orçamento em momentos de dificuldade financeira.

Redução dos custos de transação e aumento de eficiência: a coleta dos pagamentos via retenção na fonte minimiza o risco de não pagamento por ato deliberado do devedor e barateia a gestão do programa.

Para que essas vantagens sejam efetivas, algumas condições são imprescindíveis. A primeira, que os pagamentos sejam de fato limitados a um percentual

da renda do devedor, sem exigências de cobranças mínimas nem suplementares e preferencialmente garantindo-lhe algum horizonte de perdão da dívida, ainda que somente em caso de morte.⁶ A segunda, que a coleta dos pagamentos efetivamente utilize os mecanismos mais eficientes de cobrança de tributos.

Prestações que não levam em conta a capacidade de pagamento do mutuário não devem ser parte de um ECR porque põem abaixo a sua característica de seguro contra choques de renda. ECR não é o mesmo que crédito consignado; seu objetivo é minimizar riscos tanto para quem empresta quanto para quem toma emprestado.

No financiamento estudantil, o caráter de seguro do ECR é particularmente importante, pois elimina justamente o risco de a dívida estudantil vir a comprometer o acesso do indivíduo a outros financiamentos. A possibilidade de ficar com o nome sujo pode afastar do ensino superior pessoas avessas ao risco, particularmente as mais pobres, para quem costumam ser maiores os custos de oportunidade envolvidos na decisão de estudar e também as incertezas acerca do próprio futuro e da qualidade dos cursos e das IES. Embora em um bom ECR inexistam a figura da inadimplência e as sanções dela decorrentes, a amortização pode vir a se estender por décadas, de forma que o não pagamento tende a se concentrar em indivíduos que realmente deveriam ser subsidiados. Faz-se necessário, portanto, que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) perceba que, diferentemente dos empréstimos convencionais, nos ECR o eventual não pagamento é um subsídio implícito. Sua incorporação no desenho do programa focaliza melhor o auxílio governamental do que subsidiar taxas de juros, prática usual em instrumentos de financiamento público que é totalmente desnecessária em um ECR.

A característica de seguro do ECR permite cobrar taxas de juros no mínimo iguais às de títulos públicos de longo prazo emitidos pelo Tesouro Nacional. Taxas de juros em um ECR aumentam o tempo necessário para amortizar a dívida, mas não o valor das prestações, sempre vinculadas à renda. Subsidiar taxas de juros, portanto, reduz receita do governo sem trazer benefícios adicionais aos mais pobres.

Tudo isso ainda reforça a necessidade de otimizar a coleta dos pagamentos. A Receita Federal do Brasil (RFB) não deixa nada a dever a seus congêneres de países desenvolvidos e dispõe de avançados meios para aferição da renda e cobrança de tributos. É essencial, portanto, seu envolvimento direto na coleta dos pagamentos de um ECR no Brasil. Isso poderia demandar alguma modificação na legislação infraconstitucional, a fim de incluir como atribuição adicional da RFB a coleta de pagamentos de um ECR. Alternativamente, poder-se-ia optar por um modelo híbrido, instituindo-se um tributo cuja incidência cessasse uma vez transcorrido prazo e/ou atingido teto de contribuição preestabelecidos. Assim facilitar-se-ia o

6. Assim é no ECR australiano. Já o ECR inglês perdoa dívidas porventura remanescentes após trinta anos do fim do período de estudos.

envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos e evitar-se-ia que alguns egressos pagassem muito mais do que o custo de sua formação.

Cuidado maior seria necessário na definição das fontes de renda sobre as quais incidisse a alíquota desse tributo ou desse ECR. Ideal que incida sobre todas as fontes de renda pessoal (salários, pró-labore, rendimentos de aplicações, lucros, dividendos, heranças), a fim de maximizar arrecadação, particularmente entre os não assalariados. Dificuldades para fazer dessa forma podem ser políticas, mas não técnicas nem operacionais.

3 OS “QUASE ECRS” NA HISTÓRIA DO BRASIL

Já houve discussões sobre ECR no Brasil antes mesmo de sua adoção na Austrália. Em um texto para discussão do Ipea publicado em 1979,⁷ Alberto de Mello e Souza e Clóvis Faro propõem que as prestações do Crédito Educativo (precursor do Fies) fossem contingentes à renda e que os egressos das universidades públicas passassem a pagar uma contribuição em moldes semelhantes. Todos os estudantes poderiam optar pelo ECR e sua amortização seria feita simultaneamente ao pagamento do imposto de renda. A recomendação de política, contudo, não foi adiante.

No âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), buscou-se entre 1967 e 1988 proteger a capacidade de pagamento dos mutuários da casa própria equiparando a correção das prestações à dos salários. Isso não foi um ECR, pois os pagamentos não eram baseados na remuneração do indivíduo, não envolviam desconto automático em folha e continuavam sendo exigidos mesmo em caso de desemprego. Implicava, ademais, subsídios que se mostraram insustentáveis quando, na década de 1980, os reajustes salariais descolaram-se totalmente da inflação, gerando um rombo de fato pago pelo Tesouro Nacional até hoje, como resalta Manoel Pires no capítulo 21 deste livro. Em 1993, criou-se o Plano de Comprometimento da Renda (PCR), que facultava ao mutuário solicitar revisão do valor das prestações sempre que ultrapassassem 30% da sua renda bruta. Não foi, contudo, capaz de reverter a crise do SFH, pois, além da burocracia envolvida nos processos de revisão das prestações, os pagamentos não eram retidos na fonte e o risco de subdeclaração da renda era alto.

Voltando ao financiamento estudantil, duas propostas de emenda à Constituição (PEC) merecem destaque. Uma, já arquivada, propunha a criação de um fundo parcialmente financiado por uma contribuição social a ser paga por graduados e pós-graduados de IES públicas (Schons *et al.*, 2003). Outra, ainda em tramitação, propõe retribuição individual dos egressos de IES públicas ou dos que tiveram seus estudos em IES privadas financiados pelo Estado

7. Disponível em: <<https://bit.ly/2CNLF5g>>. Acesso em: 3 maio 2016. Posteriormente publicado como Souza e Faro (1980). A versão publicada originalmente em 1979 como TD do Ipea está republicada como o capítulo 1 deste livro.

(Figueiró *et al.*, 2014). Um ECR ou um tributo do graduado caberia na regulamentação de ambas, se alguma dessas PECs houvesse sido aprovada.

4 AS REFORMAS RECENTES DO FIES TORNARAM-NO UM ECR?

A Lei nº 13.530/2017 prevê pagamentos vinculados à renda no Fies, vinculando até 20% dos rendimentos brutos totais para pagamento do empréstimo estudantil. Regulamentações posteriores limitam, por enquanto, a vinculação máxima a 13% do salário e impõem a empregadores de mutuários do Fies coletarem esses pagamentos por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). Estas e outras novidades discutidas em alguns dos textos desta edição buscam reduzir inadimplência e retomar a sustentabilidade fiscal do Fies.

Vale ressaltar, contudo, que se exige coparticipação de todos estudantes beneficiados e pagamento mínimo dos egessos que deverem ao Fies e a quem o eSocial não alcance. Falta também clareza se e como serão aplicadas regras de perdão por decurso de tempo. Tudo isto compromete o caráter de seguro. Ademais, por mais que o eSocial represente avanços, perde-se uma grande oportunidade de maximizar pagamentos ao não envolver a RFB na coleta e assim alcançar outras fontes de renda além dos salários. Ressalte-se, também, que a política de juro real zero gera custos fiscais desnecessariamente elevados e que as regras do programa ainda são de difícil compreensão. O Fies caminha para um ECR, mas questões cruciais de proteção da pessoa, otimização da coleta e simplificação das regras ainda precisam ser sanadas para que seus objetivos sejam de fato alcançados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil dispõe de condições para implementar um amplo e bem-desenhado sistema de ECR para financiar estudantes de ensino superior, independentemente se matriculados em IES privadas ou públicas. Trata-se de uma política com potencial de, a médio e longo prazos, universalizar a gratuidade durante os estudos, mérito dos melhores sistemas do mundo. Isto porque um bem-desenhado ECR viabilizaria recursos adicionais para IES públicas, dando-lhe condições de expansão, e daria sustentabilidade ao financiamento público a quem estuda em IES privadas, buscando a efetiva consecução do direito à educação sem desperdiçar recursos públicos. Simulações feitas a partir de um painel com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) sugerem que, sem subsídios desnecessários e com o envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos, um ECR com alíquotas correspondentes à metade das do imposto de renda, porém

incidindo sobre toda a renda pessoal bruta aferível, permitiria arrecadar até mais de 90% dos montantes emprestados.⁸

Ainda que os desafios legislativos e operacionais não sejam pequenos, as condições técnicas e institucionais existem. O principal entrave para a adoção de um sistema de ECR baseado nas melhores práticas internacionais seria eminentemente político.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: The World Bank, 2017.

BROMME, T.; BRITTEN, B. Will Greece ever embrace private higher education? **The Pie News**, 3 fev. 2017. Disponível em: <<https://bitly/2PY6XQW>>. Acesso em: 29 maio 2018.

FANELLI, A. G.; DEANE, C. A. **Abandono de los estudios universitarios**: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. *Revista Fuentes*, n. 16, p. 85-106, fev. 2016.

FIGUEIRÓ, R. *et al.* Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2014. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2JrIUbW>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

NASCIMENTO, P. M. **Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil**. 2018. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SCHONS, S. *et al.* Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 217, de 2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2ERBChU>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, A. M.; FARO, C. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. **Fórum Educacional**, v. 4, n. 1, p. 3-17, 1980.

8. Resultado dos cenários mais otimistas entre os que foram simulados. Em todos os cenários, os valores dos empréstimos variavam de R\$ 5 mil a R\$ 300 mil, tomando-se como dívida média o valor de R\$ 50 mil e assumindo-se desvio-padrão de 0,5. Mesmo nos cenários mais pessimistas, com juros altos e salários reais estáveis, o percentual de não pagamento foi sempre menor do que as taxas de inadimplência reportadas no capítulo 22 deste livro. Ver cenários completos em: Nascimento (2018).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herlyson da Silva Souza

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

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

Há formas justas e eficazes de cobrar de quem pode e proteger quem não pode pagar por um curso técnico ou superior? Alguns países fazem a cobrança depois de terminado o curso, via pagamentos definidos de acordo com a renda futura da pessoa e coletados automaticamente pelos sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Paga quem pode, quando de fato pode.

Esse modelo não torna desnecessárias receitas tributárias à manutenção do ensino. Aportes do governo continuam a sustentar a infraestrutura básica das instituições públicas de ensino, a pagar salários de professores e funcionários e a viabilizar atividades de pesquisa e extensão. Há também aportes de recursos públicos quando é o Estado quem subsidia ex-estudantes de instituições públicas e privadas cuja renda não permite retribuir por completo o investimento que lhes garantiu gratuidade durante os estudos.

Para que esse modelo funcione bem, duas condições são imprescindíveis. A primeira, que os pagamentos sejam de fato limitados a um percentual da renda pessoal, sem exigências de cobranças mínimas nem suplementares. A segunda, que a coleta dos pagamentos efetivamente utilize os mecanismos mais eficientes de cobrança de tributos e alcance todas as fontes de renda. Cobranças que não levem em conta a capacidade de pagamento da pessoa põem abaixo a característica de seguro contra choques de renda. Isso é tão importante quanto a eficiência na coleta dos pagamentos. Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura não são o mesmo que crédito consignado; há que minimizar riscos tanto para quem financia quanto para quem é financiado.

Este livro é uma coletânea dos trabalhos publicados pelo Ipea até 2018 que, direta ou indiretamente, abordam esse tipo de financiamento ao discutir alternativas para conciliar sustentabilidade fiscal com justiça social em programas governamentais de crédito educacional.

