

CRÉDITO EDUCATIVO COM AMORTIZAÇÕES CONTINGENTES À RENDA: UMA ALTERNATIVA PARA A REFORMULAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL¹

Paulo A. Meyer M. Nascimento²

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.³

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 do tipo hipotecário, 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 contingentes 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 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.

1. Esta é uma versão compacta de um Texto para Discussão que está em processo de submissão pelo autor ao Ipea. O autor agradece os comentários de Fabiano Mezadre Pompermayer, Gustavo Frederico Longo, Marina Pereira Pires de Oliveira, Robert Evan Verhine, Renata Silveira Carvalho e Rodrigo Octavio Orair. Eventuais erros e omissões são de exclusiva responsabilidade do autor.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e doutorando em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA).

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

2 CONCEPÇÃO GERAL DE ECR E APLICAÇÕES EM DIFERENTES PAÍSES⁴

Os créditos educativos via ECR começaram a se consolidar como alternativa de financiamento estudantil à medida em 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).

A principal diferença entre o ECR e os tradicionais empréstimos do tipo hipotecário 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 em 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

4. 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.

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.⁵ Ocorre que, se a concessão de subsídios significativos pode se mostrar incontornável para tornar empréstimos do tipo hipotecário 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 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, à 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,⁶ 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, auferir 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

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.

6. 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.

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 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 ampliados⁷. 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.

7. 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.

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 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).⁸ Cabe lembrar⁹ 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 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.

8. 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.

9. Ver seção 2.

Um mecanismo assim poderia viabilizar o Fies empresa e o Fies técnico¹⁰ 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:¹¹ 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 espriassem 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 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.¹² 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.¹³ 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

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

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

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

13. 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>>.

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.

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.¹⁴ 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. 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, 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>>.
- 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.

14. 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.

- _____. 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.
- _____. **Equité 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.