

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: AS VANTAGENS DOS EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES CONTINGENTES À RENDA (ECR)

Bruce Chapman¹

Paulo A. Meyer M. Nascimento²

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 artigo. 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 garantidos pelo governo (EGG) e empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR).

Este artigo 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 EGG 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 final 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 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) 57.000 por ano (aproximadamente US\$ 43.000), valor bastante próximo ao salário inicial médio para egressos do ensino superior.³ 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 remetida ao *Australian Tax Office* (ATO – o equivalente australiano à Receita Federal), tal qual acontece com o imposto de renda da pessoa física.

1. Professor da Research School of Economics e da Research School of Finance and Actuarial Statistics, Australian National University (ANU). *E-mail*: <bruce.chapman@anu.edu.au>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA). *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

3. 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.

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,⁴ embora haja evidências emergentes (Nascimento, 2017) de que tenderiam a ser alternativas de política superiores a modelos de crédito educativo não contingentes à renda.

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 EGG,⁵ 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 caso, 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 EGG resolvem o problema de risco para os credores, mas é importante perguntar: quais suas desvantagens?

2.2 Problemas com EGG

Para compreender os problemas associados aos EGG, 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,

4. 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.

5. Isto mesmo em muitos dos países onde o ensino superior público é gratuito, pois crédito educativo pode ser utilizado também para financiar o custo de vida dos estudantes.

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 (Dynarski, 1994; Looney e Yannelis, 2015). Isso reforça a hipótese de que sistemas de crédito educativo baseados em EGG possam afastar do ensino superior potenciais ingressantes oriundos de famílias de baixa renda, por receio de acabarem não conseguindo saldar a dívida e de acabarem tendo seus nomes negativados.

Outro problema crítico dos EGG 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 EGG 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 EGG 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 em menos de 5 a 8 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 contingente à renda, o sistema correntemente em operação é tão complicado que oportunidades assim acabam nem chegando ao conhecimento de muitos dos potenciais interessados.⁶

6. Para entender como é desnecessariamente complicada a abordagem mal concebida dos Estados Unidos, ver Chapman e Shavit (2010).

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 ECRs 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 final da década de 1980, como também às situações das universidades da Nova Zelândia e da Inglaterra na década de 1990. Se, tal qual naqueles países, deixar 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 (e a Nova Zelândia e a Inglaterra), o Brasil deve ser capaz de cumprir as condições institucionais mínimas descritas acima. 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 outro lado, como 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 EGG. No entanto, os EGG 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.