

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: QUESTÕES CONCEITUAIS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL¹

Bruce Chapman²

Dung Doan³

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 contingentes 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 porção 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,⁴ 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.

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.⁵ 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.⁶

1. Os autores, gentilmente, prepararam este texto para a presente edição do boletim *Radar*. O texto foi traduzido, com ajustes autorizados pelos autores, por Paulo Meyer Nascimento.

2. Professor da Australian National University (ANU). *E-mail*: <bruce.chapman@anu.edu.au>.

3. Pesquisadora da ANU. *E-mail*: <dung.doan@anu.edu.au>.

4. 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.

5. BARR, N. *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2001; 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.

6. BARR, N. *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2001; CHAPMAN, B. 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; PALACIOS, M. *Investing in human capital: a capital markets approach to student funding*. Cambridge: Cambridge University Press, 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 afixam empréstimos concedidos por instituições financeiras.

3 EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES A TERMO (EATs): 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 desenvolvimento⁷ 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.

7. Incluindo Brasil, China, Colômbia, Indonésia, Alemanha, Malásia, Japão, Coreia do Sul, Estados Unidos, Tailândia e Vietnã.

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 CONTINGENTES À RENDA FUTURA (ECRs): PROTEÇÃO, EFICIÊNCIA E ACESSO

Tendo em vista os problemas discorridos na seção anterior, que características tornam os ECRs superiores aos EATs?

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 ECR 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*.⁸ 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.⁹ 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

8. 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.

9. 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).

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.¹⁰

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.¹¹ 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;
- 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.

10. Ver texto *Lições do fim da gratuidade do ensino superior na Inglaterra*, também publicado nesta edição do *Radar*.

11. Nota do tradutor: vale ressaltar que as dívidas médias dos estudantes ingleses são muito maiores do 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 do que os valores que as universidades australianas são autorizadas a cobrar do mesmo tipo de estudante; (ii) diferentemente do sistema australiano, o inglês inclui também uma ajuda de custos para despesas cotidianas. Ver BRITTON, J.; VAN DER ERVE, L.; HIGGINS, T. Income contingent student loan design: Lessons from around the world. *Economics of Education Review*, no prelo. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.06.001>>. Acesso em: 23 jul. 2018.