

**EMPRÉSTIMOS COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA:
CENÁRIOS DE FINANCIAMENTO DE ESTUDANTES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

Paulo Meyer Nascimento

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2648>

Este texto para discussão (TD) versa sobre possibilidades para uma política federal de financiamento estudantil no Brasil, por meio de simulações de desenhos alternativos de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs). Tratam-se os ECRs de um tipo de financiamento que otimiza as eficiências transacionais envolvidas no monopólio governamental de tributação da renda pessoal. Protegem o devedor contra períodos de baixa renda, pois as amortizações variam de acordo com as flutuações no seu rendimento ao longo da vida. Há décadas conjugam proteção social com sustentabilidade fiscal no financiamento de estudantes de ensino superior em número crescente de países.

As simulações aplicam funções de cópula para captar padrões de mobilidade na distribuição de rendimentos das pessoas com nível superior encontradas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) nos anos 2014 e 2015. Daí padrões de amortização são simulados para hipotéticos desenhos de ECR. Os resultados permitem avaliar implicações fiscais e distributivas relacionadas a alguns parâmetros, como taxas de juros, alíquotas e faixas de pagamento. Trata-se de uma avaliação *ex ante* de uma alternativa para financiar estudantes de nível superior no Brasil perante as restrições fiscais por que passam os orçamentos públicos.

Cada cenário simulado varia parâmetros do programa hipotético de financiamento e modifica alguns dos pressupostos assumidos em relação à evolução ao longo do tempo da renda pessoal e do custo de financiamento do governo. Os melhores desenhos, *em termos de acessibilidade para graduados e tamanho dos subsídios do contribuinte*, envolvem ECRs com sobretaxas de 25% adicionadas aos montantes iniciais dos empréstimos, taxas de juros no nível do custo de financiamento do governo cobradas depois de finalizado o curso, juro real zero durante a fase de

estudos e para egressos com renda dentro da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e taxas progressivas de pagamento alinhadas com as faixas de tributação da renda pessoal e equivalentes à metade das respectivas alíquotas para fins de IRPF.

Dois são os desenhos preferencias simulados: um com alíquotas progressivas incidindo sobre toda a renda bruta aferível, tal qual no ECR australiano e nas contribuições previdenciárias no Brasil antes das reformas aprovadas em 2019, e outro em que, tal qual no ECR inglês e no IRPF brasileiro, cada alíquota incide apenas sobre a faixa de renda a que está associada. Sombreados em cinza, os resultados para esses desenhos preferenciais estão reportados na tabela 1 para as simulações feitas sob um cenário-base, qual seja: inflação no centro da meta, crescimento real médio da renda pessoal em 1% ao ano (a.a.) e taxa de desconto igual à Taxa de Longo Prazo (TLP).

Também estão reportados na tabela 1 os resultados de quatro outros desenhos simulados sob o cenário-base. Um desses desenhos substitui as alíquotas progressivas (que são cinco, nos desenhos preferenciais: 0%, 3,75%, 7,5%, 11,25% e 13,75%) por uma única alíquota de 20% sobre a renda bruta total, que é a alíquota máxima permitida pela Lei nº 13.530/2017 para contratos firmados a partir de 2018 no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Os outros três desenhos são análogos aos três primeiros, mas, em vez de aplicar a TLP aos saldos devedores, ajustam-nos por um índice de inflação, tendo sido escolhido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Como a TLP continua sendo a taxa de desconto aplicada nessas simulações, os desenhos em que os saldos devedores dos empréstimos são ajustados apenas pelo IPCA permitem ilustrar os efeitos fiscais e distributivos quando adotada uma política de juro real zero em um ECR.

A tabela 1 exhibe, ainda, os destaques positivos e negativos de cada um dos desenhos, cujos resultados são nela sumarizados. Simulações adicionais, disponíveis no apêndice C do texto completo e deixados de fora da tabela 1 deste sumário executivo por parcimônia, ilustram os impactos quando a renda real fica estagnada ou se expande em ritmo maior que o cenário-base (por exemplo, respectivamente, 0% ou 2% a.a., ao invés

de 1% a.a.) e quando a taxa de desconto (que nas simulações deste trabalho é sempre igual ao custo de financiamento do governo) é consideravelmente maior ou menor que a considerada pelo cenário-base (por exemplo, respectivamente, 7,6% a.a. ou 2% a.a., ao invés de 2,8% a.a., que foi o patamar considerado para a TLP no cenário-base).

TABELA 1
Principais resultados dos desenhos de ECR simulados sob o cenário-base, desenhos preferenciais sombreados em cinza

		Juros = Taxa de Longo Prazo (TLP)			Juros = Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)		
		Aliquotas progressivas sobre renda bruta total	Aliquotas progressivas sobre renda marginal	Aliquota única: 20% sobre renda bruta total	Aliquotas progressivas sobre renda bruta total	Aliquotas progressivas sobre renda marginal	Aliquota única: 20% sobre renda bruta total
Em quanto tempo pagam?	Homens	14 a 20 anos	20 a 26 anos	9 a 13 anos	12 a 18 anos	17 a 23 anos	9 a 12 anos
	Mulheres	22 a 28 anos	30 a 33 anos	14 a 19 anos	19 a 26 anos	26 a 31 anos	13 a 18 anos
	Média geral	19 a 25 anos	26 a 30 anos	12 a 17 anos	16 a 22 anos	23 a 28 anos	11 a 16 anos
Proporção que pagam do valor presente líquido (VPL) do empréstimo (%)	Homens	82 a 98	70 a 96	94 a 100	68 a 80	56 a 73	77 a 82
	Mulheres	60 a 90	45 a 77	84 a 99	49 a 72	36 a 59	68 a 79
	Média geral	68 a 93	55 a 85	88 a 100	57 a 75	44 a 64	72 a 80
Destaques	Positivos	Aliquotas progressivas arrecadação alta	Aliquotas progressivas sem saltos abruptos	Arrecada mais e mais rápido	Aliquotas são progressivas	Aliquotas progressivas sem saltos abruptos	Poucos não pagam tudo e maioria zera dívida rápido
	Negativos	Saltos abruptos entre faixas de cobrança	Perdas por não pagamento podem ser elevadas	Baixa renda paga muito e não há progressividade	Saltos abruptos entre faixas e alta renda é subsidiada	Arrecada pouco e alta renda é subsidiada	Baixa renda paga e alta renda é subsidiada

Elaboração do autor.

Obs.: Nos desenhos preferenciais (sombreados em cinza), são cobradas taxas de juros equivalentes ao IPCA durante a fase de estudos e nos anos em que a renda da pessoa permaneça dentro do limite de isenção. Incide TLP apenas depois de finalizados os estudos e desde que a renda aferível supere a faixa de isenção (igualada nas simulações à faixa de isenção para fins de pagamento do IRPF).

Para chegar aos resultados das simulações, atribuíram-se aleatoriamente às pessoas com nível superior débitos estudantis próximos aos valores pagos pelo Fies para cobrir 100% do custo com mensalidades em cursos de graduação ministrados por instituições privadas de ensino. Os resultados são intervalos (ao invés de um único valor médio), pois são consideradas tanto simulações estáticas quanto simulações dinâmicas.

As simulações estáticas são feitas com dados de um único ano, o que implica que cada indivíduo permanece no mesmo percentil da distribuição durante todo o período projetado para o futuro. Já as simulações dinâmicas consideram, nas projeções para anos futuros, o padrão de mobilidade de renda observado entre 2014 e 2015, de forma que, ao longo dos anos projetados, cada indivíduo transita por diferentes partes da distribuição de renda, de acordo com o padrão de mobilidade observado entre um ano e outro dos dados utilizados da PNAD Contínua.

O ideal seria dispor de séries longas com os mesmos indivíduos, tal como é feito na Austrália e na Inglaterra para projetar as amortizações dos ECRs desses países para cada coorte de devedores. Se assim fosse (e seria possível, caso pudessem ter sido usados microdados das declarações do IRPF), bastariam as simulações dinâmicas. No entanto, como para este estudo só era possível fazer simulações dinâmicas com dados de dois anos para os mesmos indivíduos, os resultados obtidos sobredimensionam o padrão de mobilidade desses indivíduos na distribuição de renda ao longo dos anos, e, portanto, superestimam a capacidade de pagamento da coorte analisada. Isto porque a mobilidade de renda tende a se reduzir à medida que passam os anos e a ser maior quando é observada apenas entre um ano e outro (principalmente entre os mais jovens e entre os mais idosos).

No outro extremo, as simulações estáticas, por desconsiderarem mobilidade na distribuição de renda ao longo dos anos, subestimam a capacidade de pagamento dos indivíduos. Deve-se considerar, por conseguinte, não um único valor para tempo de amortização e taxa de recuperação do crédito, mas os intervalos entre os valores encontrados nas simulações estática e dinâmica. São esses intervalos que a tabela 1 reporta – para cada projeção nela informada, o resultado mais factível estaria entre o valor obtido por uma e por outra simulação.

Ressalte-se que a política do juro real zero (por exemplo, os cenários com juros iguais ao IPCA, na tabela 1) traz dois problemas. Primeiro, subsidia a todos (inclusive os egressos mais ricos), a despeito de os mais pobres já serem protegidos, em um ECR, pela suspensão automática do pagamento em períodos de renda baixa ou inexistente e por haver a previsão de perdão da dívida porventura remanescente ao final do prazo máximo de amortização. Segundo, reduz consideravelmente a taxa de recuperação do empréstimo, o que traz mais problemas justamente em períodos de inflação mais alta e/ou de dificuldades fiscais maiores para o governo.

De todo modo, vale destacar que os cenários simulados neste TD invariavelmente trazem perspectivas de reembolso semelhantes (nos cenários mais pessimistas) ou até muito melhores (nos cenários mais otimistas) do que as estimativas oficiais de recuperação do crédito para os contratos que estavam em fase de pagamento pelo Fies em março de 2018. *Nos cenários mais otimistas, o limite superior das taxas de recuperação de crédito ultrapassa 90% do valor presente líquido dos montantes emprestados.*

Sistemas nacionais de financiamento estudantil baseados em ECRs têm funcionado com bom nível de êxito há décadas na Austrália e na Inglaterra, o que tem induzido um número crescente de países a recorrer a sistemas semelhantes ou a discutir a sua adoção. Como os reembolsos de um ECR só são exigidos se e quando a pessoa afere renda acima de certo patamar, *já há nesse tipo de financiamento um mecanismo implícito de seguro a proteger contra baixa renda. Não há necessidade, portanto, de subsidiar juros.*

Com ou sem subsídios implícitos no desenho do programa, *no Brasil o bom funcionamento de um ECR pressupõe a atuação da Receita Federal do Brasil (RFB) na gestão da cobrança, por ser este o órgão com maior*

capacidade de rastrear rendimentos do trabalho e de capital. O desafio principal, portanto, é como inserir entre as atribuições da RFB o recolhimento de pagamentos de um ECR, sem prejuízo à missão de administração tributária que circunscreve o escopo de atuação daquele órgão. No contexto institucional brasileiro, uma contribuição especial poderia ser o caminho para justificar a atuação da RFB na administração da cobrança, algo essencial para o sucesso da política, sem renunciar a arranjos mais próximos às principais recomendações da literatura de financiamento estudantil e às melhores práticas internacionais.