

O ESTUDANTE DE HOJE FINANCIADO PELO PROFISSIONAL DO AMANHÃ: PROPOSTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL COM PAGAMENTOS VINCULADOS À RENDA FUTURA – FUNCIONAMENTO E FONTE DE RECURSOS¹

Paulo Meyer Nascimento

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPPG).

E-mail: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2784>

Discute-se a estruturação de um sistema nacional de financiamento estudantil, a englobar financiamento público e privado destinado a estudantes de educação superior (em níveis de graduação e pós-graduação) e de educação profissional e tecnológica (em cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio), podendo ser discutida ainda sua extensão a cursos de formação inicial e continuada (FIC). A ideia é substituir os programas governamentais de assistência estudantil hoje existentes por um sistema em que estudantes retribuem o investimento feito em sua formação se e quando suas condições financeiras permitirem, em parcelas proporcionais à renda que vierem a ganhar acima da faixa de isenção do imposto de renda. É como se cada estudante financiado pagasse um adicional em seu imposto de renda e esse adicional tivesse destinação específica para retribuir tal investimento, fosse o investidor o Estado ou um ente privado.

Os pagamentos seriam recolhidos na forma de uma nova contribuição. O novo tributo não aumentaria a carga tributária, sendo a inovação aproximar o financiamento estudantil no Brasil das melhores práticas internacionais e, indo além, viabilizar o sistema público-privado proposto. O novo sistema permitiria, inclusive, introduzir um mecanismo de retribuição por parte de quem se forma nas instituições públicas (que não cobram mensalidades – e, no formato proposto, seguiriam sem cobrar), com os recursos arrecadados desse público sendo direcionados às instituições onde estudou.

A nova contribuição seria devida por ex-estudantes com rendimento anual superior ao limite de isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e que, durante seus estudos, tenham recebido financiamento público ou privado, cujos pagamentos sejam por lei vinculados à renda. Ademais, tanto estudantes de cursos públicos e gratuitos quanto os de cursos pagos estariam aptos a contratar empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs) ou *income share agreements* (ISAs) oferecidos por instituições financeiras públicas e privadas nos parâmetros definidos em lei e por instrumentos regulatórios, com o reembolso do financiamento ocorrendo também por meio do novo tributo. Caberia à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) recolher os pagamentos da contribuição ora proposta e à administração pública federal definir as regras de gerenciamento da receita arrecadada e a sua distribuição entre os agentes operadores dos programas de financiamento estudantil que viessem a integrar o sistema nacional organizado a partir dessa nova fonte de receita.

Sugere-se que a contribuição cesse uma vez atingido o montante investido no indivíduo, o que aproximaria a contribuição proposta de um ECR, ou transcorrido um determinado número de anos, o que a aproximaria de um ISA. Um e outro caso seriam previstos em lei e regulamentados por uma agência reguladora ou órgão da administração pública federal ou entidade paraestatal ao qual fosse dada essa

1. O autor agradece aos comentários de André Gambier Campos, José Aparecido Carlos Ribeiro e Hadassah Santana, como também aos das pessoas que participaram de variados seminários de debate sobre a proposta apresentada neste trabalho. Erros e omissões devem ser creditados exclusivamente ao autor. Ressalte-se, ademais, que a proposta delineada neste trabalho não necessariamente reflete posicionamentos de nenhuma das pessoas nem instituições envolvidas nos debates já feitos sobre o tema, nem tampouco do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

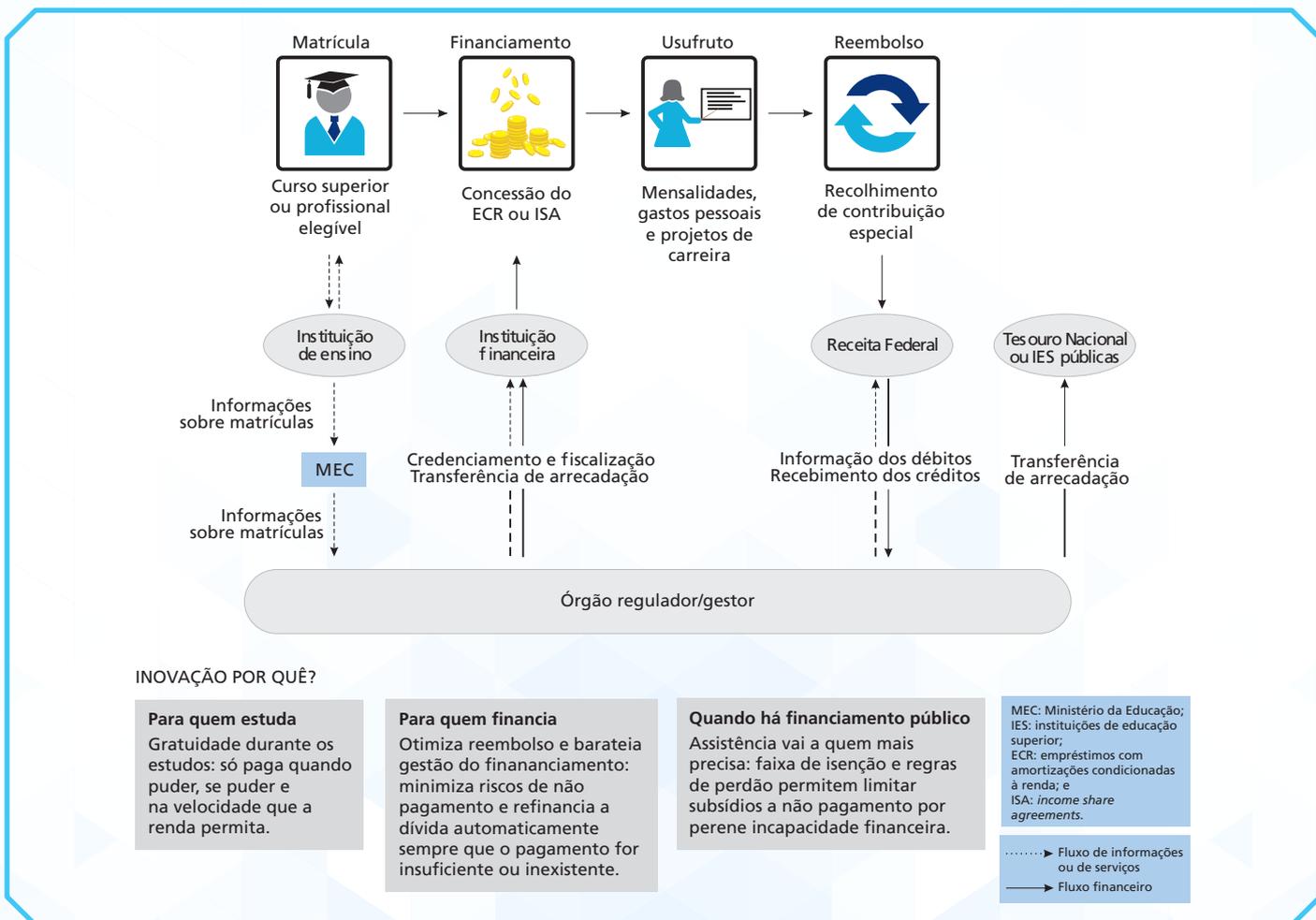
SUMEX

incumbência. Precisaria haver também uma entidade – estatal ou paraestatal, preexistente ou por ser criada, podendo até mesmo ser a mesma que viesse a receber as atribuições de agência reguladora – para gerenciar o sistema nacional de financiamento estudantil a

ser organizado a partir da introdução da nova fonte de receita tributária de que trata este texto. A figura 1 resume o funcionamento do Sistema Nacional de Financiamento Estudantil (SNFE).

FIGURA 1

Funcionamento do Sistema Nacional de Financiamento Estudantil



Elaboração do autor.

Obs.: Setas maciças referem-se a fluxos financeiros, enquanto as tracejadas remetem a fluxos de informações ou de serviços.

Com uma entidade a gerenciar o SNFE, a RFB ficaria apenas com a sua missão usual de administração tributária, cuidando da arrecadação da contribuição devida pelas pessoas físicas que incorreram no fato gerador do novo tributo: havendo contraído, como estudante e na forma da lei, ECRs ou ISAs, vêm a obter renda (produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos) ou proventos de qualquer natureza (assim entendidos os acréscimos patrimoniais não incorporados ao conceito de renda) acima do patamar porventura estabelecido em lei como de isenção de pagamento do tributo. Tal arranjo tornaria a operação da nova contribuição análoga ao da operação das

contribuições especiais vigentes e, ao mesmo tempo, aproximaria o SNFE dos sistemas-modelo de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura (Austrália e Inglaterra), exemplos nos quais uma organização gerencia os contratos de financiamento estudantil e informa ao órgão de administração tributária de quem devem ser recolhidos pagamentos vinculados à renda, recebendo de volta os montantes arrecadados.

O sistema proposto neste texto traz dois diferenciais que colocariam o Brasil em posição de vanguarda nesse campo.

Primeiro, atribui competências de agência reguladora a um órgão que, além de regular minúcias das duas modalidades de financiamento vinculadas à renda futura previstas em lei, atuaria também com a incumbência de certificar operadores financeiros dos ECRs e ISAs. Essa inovação é o que faz do modelo proposto um sistema público-privado de financiamento. Barateia financiamento estudantil e amplifica um mercado hoje incipiente, permitindo que o financiamento público seja concentrado em estudantes de baixa renda e/ou com dificuldades reais de acessar crédito no mercado privado, seja para pagar mensalidades, seja para arcar com outros custos durante seus estudos.

O segundo diferencial estaria na coexistência de ECRs e ISAs. Isto aumenta a eficiência do modelo, pois permite que estudantes escolham se seu contrato de financiamento terá teto de contribuição (caso do ECR) ou um prazo-limite de pagamento (caso do ISA). Ainda que ECR possa vir a ser a opção da maioria, experimentos conduzidos em países latino-americanos e publicados em estudos recentes mostram que estudantes avessos a dívidas tendem a preferir um ISA, podendo alguns escolher não tomar financiamento para estudar se apenas empréstimos propriamente ditos forem oferecidos.

Ambos os sistemas-modelo da Austrália e da Inglaterra operam exclusivamente programas governamentais de financiamento e são sistemas 100% baseados em ECRs. Os ISAs existem apenas de maneira residual. Até o momento, operados somente por empresas privadas e sem recolhimento dos pagamentos por sistemas tributários (portanto, pouco eficientes na aferição da renda e na coleta dos pagamentos). Ademais, sua restrita disseminação é mais conhecida em países com larga participação de setor privado no provimento de cursos superiores, o que não são os casos de Austrália e Inglaterra. Em uma eventual introdução de um SNFE nos moldes apresentados neste texto, é possível que o ISA fosse mais atraente para financiadores privados, dado que até já existem *startups* (no Brasil e alhures) atuando em nichos específicos de financiamento estudantil por meio dessa ferramenta, mesmo sem o envolvimento de órgãos de administração tributária no recolhimento dos pagamentos.

Especificamente em relação a ex-estudantes das instituições federais de educação superior (Ifes), o montante devido poderia espelhar as dívidas

estudantis médias de quem teve 100% de suas mensalidades em cursos análogos em instituições privadas financiadas pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) em anos recentes. Propõe-se que o governo federal antecipe às Ifes a receita esperada dos pagamentos de cada coorte de seus respectivos concluintes, como complemento ao orçamento discricionário dessas instituições e/ou como receita para conceder bolsas permanência. Os recursos necessários para isso poderiam advir, por exemplo, de uma destas alternativas, respeitados os limites de endividamento fixados em lei: i) empréstimos com organismos internacionais; ii) emissão de títulos públicos; e iii) empréstimos compulsórios. Pagamentos recolhidos de ex-estudantes de Ifes que não tenham chegado a concluir seus cursos poderiam ser destinados à conta única do Tesouro Nacional, com vistas tanto a estimular a adoção de políticas de permanência e conclusão pelas Ifes quanto a amortizar a própria dívida contraída pelo Estado para viabilizar a nova política.

Estima-se que, se viessem a se formar todas as mais de 360 mil pessoas que em 2018 ingressaram em cursos de graduação nas Ifes e a reforma aqui proposta já estivesse concluída, a atribuição a cada matrícula de valores semelhantes aos que o Fies paga a cursos análogos representaria montantes totais de cerca de R\$ 18 bilhões. Considerando apenas quem concluiu graduação nas Ifes em 2018 (menos de 160 mil pessoas), o passivo que teriam a pagar somaria cerca de R\$ 7,6 bilhões. Em todo caso, estima-se que entre 45% (no pior cenário simulado) e 93% (no melhor cenário simulado) do montante devido por cada coorte de ex-estudantes seria arrecadado se a RFB recolhesse a contribuição proposta sob alíquotas progressivas equivalentes a 50% da respectiva alíquota cobrada para fins de IRPF. Isto significaria, somente no caso das Ifes, de R\$ 3,4 bilhões a R\$ 7,1 bilhões (em valores de 2019) de arrecadação para cada coorte anual de egressos – considerando o total de concluintes dos cursos de graduação das Ifes em 2018. Nos últimos anos, esse montante teria sido suficiente para aportar, a cada exercício, algo entre 50% e 120% a mais ao orçamento discricionário dessas instituições. À medida que os fluxos de conclusão crescessem, maior seria a receita adicional a ser incorporada ao orçamento discricionário das Ifes.

Em relação ao Fies, simulações sinalizam que, mesmo nos piores cenários considerados, o governo

SUMEX

recuperaria proporções mais elevadas dos desembolsos dos empréstimos com o sistema proposto neste texto do que com o modelo vigente para o Fies até 2017, o qual, segundo informações prestadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), já tem como inadimplentes mais de 50% dos contratos em fase de amortização. As mudanças introduzidas no Fies pela Lei nº 13.530/2017, que previa pagamentos vinculados à renda dos mutuários do programa, até hoje não foram efetivadas, justamente por não prever uma nova contribuição (que exige emenda à Constituição, não lei ordinária) para viabilizar que o recolhimento dos pagamentos ficasse a cargo da RFB. Tentativas do governo de operar desconto em folha sem a RFB esbarram em barreiras institucionais cuja superação demanda reformas como as sugeridas neste trabalho – reduzir o modelo a uma espécie de crédito consignado não resolve o problema, pois a base dele é a renda futura, não o salário presente.

Não foram feitas simulações quanto ao potencial de arrecadação da contribuição incidente sobre ex-estudantes de pós-graduação, nem sobre quem teve estudos técnicos financiados pelo poder público em instituições privadas de ensino, tampouco foi estimado o tamanho em potencial do mercado privado de ECRs e ISAs para estudantes, caso as reformas delineadas neste texto fossem adiante. A receita advinda de pagamentos de ex-pós-graduandos poderia complementar o orçamento de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A receita advinda de pagamentos de ex-beneficiários do Novos Caminhos, do Programa Universidade para Todos (Prouni), do Fies e da assistência estudantil decorrente da contrapartida legal à imunidade tributária de que gozam instituições sem fins lucrativos certificadas como entidades beneficentes de assistência social retroalimentaria programas federais de financiamento estudantil.

A contribuição proposta neste texto poderia ser estendida a quem tivesse estudos técnicos ou superiores financiados por estados ou municípios que viessem a aderir a esta política federal e, como já dito, alcançaria também quem, enquanto matriculado, contratasse, junto a instituições financeiras, ECRs ou ISAs nas condições previstas em lei e regulamentadas pela administração pública federal. Trata-se, pois, de uma proposta que visa concomitantemente três objetivos: levantar

recursos adicionais a estabelecimentos públicos de educação superior e de educação profissional e tecnológica, conciliar proteção social com sustentabilidade fiscal em políticas públicas de assistência estudantil e desenvolver um mercado privado de crédito educacional e de investimento em pessoas.