RESUMO EXECUTIVO DO RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

ipea

RESUMO EXECUTIVO DO RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

RESUMO EXECUTIVO DO RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

ipea

Brasília, 2020

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

EQUIPE TÉCNICA

Cristina Elsner
Gerente de educação e ciências na Embaixada da Austrália no Brasil.
E-mail: <cristina.elsner@dfat.gov.au>.

Marina Pereira Pires de Oliveira
Consultora do Banco Mundial para a Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda.
E-mail: <marinappires@gmail.com>.

Mathew Johnston
Conselheiro de educação e ciências na Embaixada da Austrália no Brasil.
E-mail: <mathew.johnston@dfat.gov.au>.

Paulo Meyer Nascimento
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
1 INTRODUÇÃO 9
2 O MODELO AUSTRALIANO 9
3 ECRs OU EMPRÉSTIMOS A TERMO? 10
4 OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE ECR 11
5 A QUESTÃO DA QUALIDADE 12
6 A APLICAÇÃO DE ECR NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO SUPERIOR 14
7 TRANSFORMANDO O NOVO FIES EM ECRs 14
8 POTENCIAL PARA ECRs EM OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA 16
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS 16
REFERÊNCIAS 17
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 18

APRESENTAÇÃO

A partir das apresentações feitas por especialistas e gestores públicos durante a Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda, em que se debateu a aplicabilidade dos empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECRs) na América do Sul e no Brasil, foi sistematizado um relatório-síntese das principais discussões ocorridas nas diversas mesas do evento. Os debates foram complementados pela contribuição de colaboradores do Ipea e do Departamento de Educação do governo australiano, por meio da Embaixada da Austrália no Brasil, que agregaram à construção do entendimento acerca do modelo australiano da política de ensino superior.

Esta versão é um resumo executivo do relatório final. Seu propósito é disseminar a compreensão acerca do modelo australiano e prover uma revisão atualizada do debate quanto à aplicabilidade desse modelo na região. Acreditamos que a educação de qualidade é crucial para o futuro dos países, tendo em vista a necessidade de garantir o bem-estar da população e, ao mesmo tempo, assegurar o crescimento econômico e produtivo. São muitos os desafios da gestão pública nos diversos países latino-americanos e espera-se que este documento possa contribuir com os debates públicos voltados para pensar soluções à política de ensino superior, que assegure a expansão da oferta de vagas, sem comprometer a qualidade da educação tampouco a sustentabilidade orçamentária do Estado.

RESUMO EXECUTIVO DO RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

1 INTRODUÇÃO

Este relatório resume os pontos-chave da Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda, realizada entre 10 e 12 de julho de 2019, em Brasília. Participaram do evento especialistas e gestores públicos de vários países, que debateram a aplicabilidade do modelo australiano de financiamento estudantil em países da América do Sul.

Desde 2015, o Ipea vem contribuindo para as discussões que levaram à reforma do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), refletidas na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. O atual marco legal do Fies prevê que o programa federal de financiamento estudantil seja vinculado à renda. Contudo, há questões práticas específicas a serem superadas para que isto efetivamente aconteça.

2 O MODELO AUSTRALIANO

Desde os anos 1980, foi implementada na Austrália uma política de financiamento do ensino superior que prevê uma contribuição feita pelo estudante beneficiado para cofinanciar os custos relativos ao ensino. Tendo por base o reconhecimento de que a educação superior é central para o desenvolvimento econômico do país e para a quebra de ciclos intergeracionais de desigualdade, a proposta do modelo australiano de financiamento estudantil foi a de viabilizar a expansão da oferta do ensino superior público e de qualidade, facilitando o acesso para estudantes de baixa renda e sem comprometer a sustentabilidade do orçamento do Estado.

Para custear sua contribuição, os estudantes podem contratar um financiamento estudantil com o governo federal, a juro real zero (indexado apenas à inflação) e com pagamentos condicionados ao alcance de um patamar mínimo de renda. A introdução desse sistema de financiamento estudantil veio acompanhada de um remodelamento do sistema de gestão do ensino superior, que passou a operar de modo a suprir a demanda dos estudantes (desde que alcançados padrões de qualidade nacionalmente estabelecidos) e não apenas a partir de sua capacidade para ofertar os serviços educacionais.

Atualmente, a oferta de ensino superior é majoritariamente pública na Austrália, sendo o sistema público 100% federal. Nas instituições públicas, o orçamento para atividades de ensino é separado do orçamento para pesquisa e para extensão, variando de acordo com a quantidade de matrículas efetivadas semestralmente. O governo federal agrupa os cursos de graduação em três categorias e estabelece para cada uma delas faixas de valores que podem ser cobrados pela instituição, de modo a coibir práticas abusivas de mercado. Já o contrato de financiamento estudantil é semestralmente revisitado, visto que a dívida contraída pelo estudante é relativa apenas às disciplinas matriculadas, não havendo, portanto, um valor fixo predefinido de semestralidade.

Para estudantes australianos matriculados em instituições públicas, cerca de 58% do seu custo é absorvido pelo orçamento federal e repassado diretamente às instituições de ensino. Os demais 42% são devidos pelo estudante, que pode optar por contrair com o governo um empréstimo com amortizações condicionadas à renda (ECR).

Os ECRs também estão disponíveis para estudantes australianos custearem intercâmbio, taxas relacionadas a alguns serviços extras oferecidos pela instituição de ensino (como creche, alimentação, atividades esportivas e recreativas, orientação profissional), cursos elegíveis de pós-graduação e matrículas em cursos de graduação de instituições privadas priorizados pelo Estado (a exemplo de pedagogia e enfermagem). Mais recentemente, os ECRs também passaram a ser utilizados para custear a educação profissional e tecnológica (*vocational education and training* – VET), seja no setor público, seja no privado. Nesses casos, o estudante deverá arcar com 100% do valor financiado, visto que essas modalidades não dispõem de subsídio governamental. Seja em instituições públicas, seja em instituições privadas, o estudante estrangeiro não é elegível a um ECR, devendo pagar o valor integral dos custos de ensino, a não ser que tenha algum tipo de bolsa.

Com base em previsão legal, o empréstimo adquirido pelo estudante é convertido em um tributo, não havendo um prazo fixo definido para o pagamento desse financiamento. Os pagamentos do ECR são cobrados pelo sistema de coleta de imposto de renda, tornando-se compulsório sempre que e somente se a renda anual da pessoa superar o limite preestabelecido de isenção. São permitidos, adicionalmente, pagamentos voluntários para reduzir o saldo devedor. O montante a ser pago compulsoriamente a cada ano dependerá da renda futura do estudante, sendo cobrado um percentual crescente (de 1% a 10%) à medida que crescer a renda anual da pessoa. O saldo devedor é ajustado apenas pela inflação e os pagamentos prosseguem enquanto a renda individual superar a faixa de isenção e até que seja zerado o saldo devedor. Apenas no caso de falecimento da pessoa antes de zerar sua dívida estudantil, o saldo devedor remanescente será perdoado.

3 ECRs OU EMPRÉSTIMOS A TERMO?

Os ECRs têm se mostrado uma forma justa e eficiente de financiar estudantes. Ao vincularem o pagamento do valor financiado à renda do indivíduo (e não a um horizonte de tempo fixo, como ocorre em programas de crédito educacional mundo afora), protegem os estudantes do risco de não conseguirem saldar sua dívida estudantil no futuro, risco este que pode, inclusive, afastar do ensino superior potenciais bons estudantes que prefiram evitar dívidas que venham a comprometer seu bem-estar futuro. Funcionam, pois, como um seguro para o estudante, que pagará seu débito estudantil se, e somente se, sua renda permitir e na medida em que permitir. Ao mesmo tempo, maximizam a receita do governo com contribuições de egressos, uma vez que a coleta de pagamentos envolve os sistemas de tributação da renda, a mais eficiente forma de coleta de pagamentos na maioria dos países – inclusive no Brasil.

Segundo Bruce Chapman, professor de economia da Universidade Nacional Australiana (ANU) e responsável pelo desenho original do ECR australiano (que foi o primeiro sistema nacional de ECR do mundo), não existe um único país do mundo que não tenha problemas para financiar a educação superior (Chapman, 2019a). Para Chapman (2019a), não existe educação gratuita, pois esses custos acabam por recair sobre a grande massa da população que paga impostos, mesmo quando ela não se beneficia desses serviços. É, portanto, uma decisão política o compartilhamento dos custos via cobrança de mensalidades dos estudantes que são beneficiários desse serviço. Não obstante, uma vez instituído algum sistema de pagamento ou contribuição estudantil, torna-se um problema central da política a oferta de bolsas ou empréstimos.

Gino Bartone, da Receita Federal australiana (Australian Taxation Office – ATO), explicou que lá foi um desafio inicial coletar dívidas estudantis, pois essa não é a atribuição da Receita de nenhum país (Bartone, 2019). Mas houve um entendimento de que esta instituição seria a única capaz de reunir informações sobre a renda dos indivíduos, dentro de parâmetros legais, reduzindo enormemente o risco de inadimplência, assegurando o sigilo fiscal. A solução foi converter (por força de lei) o crédito educacional em um tributo, para que a ATO pudesse atuar no recolhimento dos pagamentos. Para os estudantes e para fins da gestão orçamentária do Ministério da Educação australiano, contudo, o ECR continuou sendo tratado como um programa de empréstimo estudantil.

Chapman (2019a) enfatizou que a introdução do sistema de ECR (não apenas na Austrália, mas em outros países) aumentou a capacidade de oferta de vagas do sistema público, sem sacrificar a qualidade ou comprometer a sustentabilidade orçamentária. Ele detalhou as diferenças entre o modelo de ECR e o empréstimo a termo, que norteia os programas governamentais na maioria dos países, inclusive no Brasil.

QUADRO 1
Diferenças entre o modelo de ECR e o empréstimo a termo

Empréstimos a termo	ECRs
Crédito conferido baseado na renda atual do estudante e de sua família.	Financiamento conferido com base na expectativa de rendimento futuro do indivíduo como profissional.
Paga mensalidade para frequentar a universidade, ou imediatamente após o término do curso.	Não paga enquanto estuda, somente inicia o pagamento quando atinge um patamar mínimo de renda.
Uma vez vencido o prazo de carência, o devedor precisa pagar todos os meses, independentemente de sua capacidade financeira. Isso resulta em altas taxas de inadimplência e demais implicações ao devedor (e sua família), como também em ônus operacional para a cobrança da inadimplência.	Se a renda do egresso cai, por qualquer razão (doença, desemprego, licença-maternidade, mudança de cidade etc.), o pagamento é suspenso temporariamente, até que o devedor ganhe o suficiente para arcar com o pagamento do empréstimo novamente. Ajusta-se anualmente o pagamento de acordo com a renda declarada à Receita Federal.
Bancos ou outros agentes financeiros fazem a cobrança dos empréstimos e, em geral, recebem uma taxa de administração do Estado para realizarem essa atividade. Isso torna o custo de transação dos programas muito elevado, sobretudo quando há inadimplência significativa.	O Estado, preferencialmente via Receita Federal, se encarrega do recebimento dos pagamentos por dispor de informações atualizadas, em tempo real, sobre os rendimentos individuais. Isso torna a administração do programa muito barata porque é feita por dentro dos mecanismos gerais de arrecadação de taxas e tributos.
Não existe qualquer relação entre o valor da prestação e os ganhos do devedor, tampouco com sua condição de pagamento em um determinado momento de vida.	Existe um percentual máximo da renda do indivíduo que pode ser comprometida com o pagamento. Além disso, o egresso precisa atingir um patamar mínimo de rendimentos para iniciar o pagamento.

Fonte: Chapman (2019a).

4 OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE ECR

Além do modelo australiano, foram também abordados durante a conferência os sistemas de ECR da Coreia do Sul, da Hungria, do Japão, da Nova Zelândia e do Reino Unido. Dung Doan, pesquisadora da ANU, discorreu de maneira breve sobre as características (e os problemas) dos quatro primeiros países (Doan, 2019). O ECR do Reino Unido foi discutido em maior nível de detalhe em uma das apresentações de Lorraine Dearden, professora de economia no Instituto de Educação da University College London (UCL), especialista em dados públicos e no desenho de programas de ECR (Dearden, 2019a).

Em 1996, o Parlamento encomendou um estudo que acabou recomendando a adoção do modelo australiano. A totalidade do sistema universitário era público, mas, como o financiamento dado às instituições foi reduzido, houve uma migração da oferta para cursos de baixo custo. Então, em 2006, houve a decisão de introduzir o pagamento de mensalidade

em todas as instituições públicas, com a opção de financiamento estudantil vinculado à renda. Desde então, os dados têm mostrado uma redução na diferença de acesso entre os mais ricos e os mais pobres.

Diferentemente da Austrália, no Reino Unido o valor do empréstimo é corrigido pela inflação adicionada de juros de 3% ao ano. "Os egressos da graduação bem-sucedidos no mercado de trabalho acabam pagando 130% do valor original, o que permite fazer um subsídio cruzado para aqueles que não têm o mesmo desempenho" (Dearden, 2019a, tradução nossa). Outro aspecto é que no Reino Unido a dívida é prescrita após trinta anos, enquanto na Austrália a prescrição ocorre apenas com o falecimento do beneficiário. Para cada um dos modelos, Dearden (2019a, tradução nossa) ressalta a importância de definir uma faixa de isenção: "deve-se estruturar o sistema de forma a evitar sobreposição entre beneficiários da seguridade social e do empréstimo estudantil".

Em outra apresentação durante a conferência, Dearden (2019b) enfatizou que existem muitas abordagens possíveis para o desenho de um ECR eficiente, sendo necessário considerar as diferenças e particularidades de cada país elencadas a seguir.

1) Quanto emprestar por aluno? E qual o critério de elegibilidade?
2) O sistema será universal? Ou terá um critério de corte?
3) Qual é o nível de renda mínima a partir do qual o indivíduo pode começar a pagar pelo empréstimo? É desejável ter níveis de renda e cobrança diferenciados? Seria diferente nos primeiros anos após a graduação, ou de acordo com uma variação de renda?
4) Quais serão as taxas de cobrança aplicadas? Só a correção da inflação?
5) Qual é o número máximo de anos para a quitação da dívida ou o limite prescricional desta?
6) Quais os incentivos para que aqueles que possam pagar o façam? Isso ajuda a financiar o custo do sistema como um todo?
7) Qual a mobilidade do mercado de trabalho do país? Esse dado é fundamental porque quanto maior a mobilidade, mais barato é o ECR.

5 A QUESTÃO DA QUALIDADE

Susan Dynarski, professora de política pública, educação e economia na Universidade de Michigan (Estados Unidos), contrapôs o modelo norte-americano, que enfrenta uma grave crise, ao ECR australiano (Dynarski, 2019). Nos Estados Unidos, o devedor típico deve pouco, algo entre US$ 5 mil e US$ 10 mil. "O problema são os altos níveis de evasão e a baixa qualidade da formação dos alunos com esse perfil de dívida, que não conseguem pagar porque continuam tendo renda baixa mesmo após frequentarem instituições de nível pós-secundário" (Dynarski, 2019, tradução nossa).

Na visão de Dynarski (2019), os Estados Unidos não vivem uma crise de crédito, mas de pagamento, em grande parte por falta de regulação da qualidade no sistema privado de educação. Outro fator é a ineficiência dos agentes financeiros responsáveis pela coleta dos pagamentos. São agentes privados que cobram dos estudantes e existe uma burocracia enorme associada ao pagamento de taxas de administração pelo governo a essas instituições, sem qualquer vinculação com a eficiência da coleta.

Jorge Téllez-Fuentes, diretor-executivo da Associação Pan-Americana de Instituições de Crédito Educacional (Ápice), falou sobre a experiência da instituição na oferta de crédito educativo na América Latina (Téllez-Fuentes, 2019). O diretor-executivo destacou que

> foi nessa região que nasceu o crédito educacional como política pública. A partir dos estudos de Gabriel Betancur Mejía, criou-se o Instituto Colombiano de Crédito Educativo e Estudos Técnicos no Exterior (Icetex), iniciando-se ali uma prática que desde então tem sido adotada por governos de diversos países: conceder crédito educacional a quem não tem como pagar por seus estudos (Téllez-Fuentes, 2019, tradução nossa).

Variáveis são os modelos de crédito educacional hoje em voga na América Latina, buscando-se sempre conciliar sustentabilidade fiscal com viabilidade do pagamento da dívida pelo futuro profissional. "A qualidade da educação financiada é chave na busca por esse objetivo. Outro ponto é pensar no planejamento e desenvolvimento de carreiras, bem como na correção de desequilíbrios regionais" (Téllez-Fuentes, 2019, tradução nossa).

Javier Botero-Álvarez, especialista em educação do Banco Mundial, destacou que o ritmo de expansão da oferta de ensino superior na região nas últimas duas décadas é o maior do mundo, superior às taxas registradas até mesmo no sul da Ásia (Botero-Álvarez, 2019). Mas alertou para a baixa qualidade do ensino e a pouca relevância dos estudos adquiridos, o que tem tido impacto direto na remuneração obtida a partir da graduação. "O governo tem dois papéis fundamentais: regular e financiar", destacou Botero-Álvarez (2019, tradução nossa). "O investimento governamental em educação superior de alta qualidade, principalmente para os mais pobres, é o que produz os maiores impactos na redução das desigualdades" (Botero-Álvarez, 2019, tradução nossa).

Simon Schwartzman, da Academia Brasileira de Ciências (ABC), apresentou uma análise geral sobre o financiamento do ensino superior na América Latina (Schwartzman, 2019). Por tradição, na América Latina a educação superior é pública e gratuita. "No Brasil, as vagas no sistema público são muito restritas, até mesmo pelas exigências de dedicação exclusiva e de formação em nível de doutorado para os professores", observou Schwartzman (2019, tradução nossa). "O sistema privado, por sua vez, é não regulado na prática, embora há décadas esse segmento do setor educacional tenha se beneficiado com substanciais subsídios públicos" (Schwartzman, 2019, tradução nossa).

O sistema brasileiro garante gratuidade em estabelecimentos públicos, mas reconhece a existência de empresas privadas nesse setor, inclusive as que buscam lucro. Todavia, carece ainda de uma forte regulação que assegure a qualidade da oferta educacional e sua relevância para a empregabilidade dos estudantes. Para Chapman (2019a), o Brasil tem desafios particulares por ter uma oferta eminentemente privada do ensino superior, o que agrega a esse cenário o risco de provedores elevarem os preços da mensalidade ou ainda priorizarem a oferta de cursos de baixo custo, sem que haja uma correspondência de empregabilidade ou de rendimentos futuros aos estudantes. Por isso, a regulação dos custos das mensalidades atrelada a padrões de qualidade definidos nacionalmente é condição essencial para o sucesso de um programa de financiamento estudantil.

Schwartzman (2019) destacou que outros países da região criaram sistemas públicos abertos e gratuitos, sem barreiras ao ingresso na universidade. Mas poucas pessoas são formadas, o que inviabiliza dar escala a esses sistemas. O principal exemplo disso é o sistema de ensino superior argentino. O Uruguai tem um sistema pequeno e quase todo público e gratuito, mas com um sistema de contribuições compulsórias de egressos, o Fundo Solidariedade, que financia bolsas para estudantes carentes. O sistema do Uruguai assemelha-se a um tributo cobrado de quem ganha acima de certo patamar, porém seu desenho não é vinculado à renda, como destaca Doneschi (2019).

Chile e Colômbia são dois países em que a cobrança de mensalidades é uma realidade há bastante tempo. O Chile tem uma particularidade, a de não separar o tratamento por origem das instituições, como públicas ou privadas, mas por serem subsidiadas ou não. De modo similar ao Brasil, o Chile também conta com um elevado percentual de instituições privadas atendendo à demanda do ensino superior. Apesar de o país ter iniciado uma transição para a gratuidade há poucos anos, os efeitos colaterais dessa decisão já são percebidos por estudantes e pelas instituições de ensino chilenas. Já a Colômbia fundamenta seu sistema de financiamento estudantil na atuação do Icetex, que é uma instituição governamental reconhecida no mundo como a pioneira na concessão de crédito público para financiar a formação em nível superior. Tentativas recentes de migrar os créditos educacionais desse instituto para um ECR esbarram ainda em interpretações equivocadas dos órgãos de controle acerca dos riscos envolvidos e de como um ECR difere de um empréstimo a termo.

6 A APLICAÇÃO DE ECR NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO SUPERIOR

Discutiu-se, em alguns momentos da conferência, o ECR no contexto de instituições públicas do Brasil. Jefferson Manhães de Azevedo, reitor do Instituto Federal Fluminense (IFF) e membro do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), questionou se "cobrar mensalidade no sistema público não levaria a classe média e alta a sair dessas instituições, como aconteceu no ensino básico" (Azevedo, 2019). Existe uma preocupação muito grande do setor público em discutir cobrança de mensalidade pelo temor de que o Estado se utilize disso para retirar investimentos das instituições públicas.

Contudo, à luz do modelo australiano, Azevedo (2019) ressaltou que, no seu ponto de vista pessoal, ideias que envolvem contribuições estudantis vinculadas à renda e recolhidas na fonte merecem ser amplamente debatidas, pois, no cerne do debate, está o financiamento da oferta educacional do setor público, assegurando desse modo a qualidade, a responsabilidade fiscal e a expansão da capacidade de vagas. Essa discussão é, portanto, muito mais ampla do que simplesmente o debate sobre a cobrança de mensalidades em instituições públicas. Desde que colocados como alternativa para levantar recursos adicionais, não para substituir o investimento público, os ECRs têm, na visão do reitor, espaço para serem discutidos.

7 TRANSFORMANDO O NOVO FIES EM ECRs

Segundo Paulo Meyer Nascimento, pesquisador do Ipea: "a previsão legal é ampla o suficiente para permitir o funcionamento de um ECR, de fato, no Brasil. Mas avançamos pouco nas questões de operacionalização" (Nascimento, 2019). O esforço de tentar melhorar o Fies, produzindo muitas mudanças nas regras com frequência, aumenta a confusão e dificulta o entendimento por parte dos alunos e das instituições de ensino. "As regras precisam ser enunciadas de forma clara e simples" (Nascimento, 2019).

No entendimento do pesquisador, um sistema verdadeiro de ECR precisa ter sua coleta automatizada, sem emitir boletos de pagamento, como acontece hoje. A automatização dos pagamentos é o principal ganho de eficiência em um ECR, facilitando a vida do devedor, minimizando o risco de quem empresta e reduzindo os custos de operação do programa: "precisamos garantir que os instrumentos mais eficientes de coleta estejam disponíveis e a serviço de um desenho claro sobre o funcionamento do programa" (Nascimento, 2019).

Importa também estabelecer padrões mínimos de qualidade para os cursos e as instituições financiáveis, bem como mecanismos que impeçam que a disponibilidade de financiamento público inflacione as mensalidades. "Outra questão

crucial é como regulamentar o preço e, sobretudo, a qualidade dos cursos financiáveis, a fim de evitar práticas abusivas", destacou Nascimento (2019).

Altemir Linhares de Melo, auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB), sublinhou a novidade do tema no âmbito tributário. "Temos um viés legal e operacional amarrado à tributação e à área fiscal, que nos leva a uma cultura fiscalista ao limite. Precisamos assimilar o papel da Receita como parte de uma política pública de Educação, por exemplo" (Linhares de Melo, 2019). Por sua vez, a Receita possui as melhores e mais confiáveis bases de dados do país, integradas pelo Sistema Público de Escrituração Digital, que vem sendo implantado há alguns anos. Ainda assim, há preocupação com a questão do sigilo fiscal e da manipulação dos dados para fins além do tributário.

Na sua visão, Linhares de Melo (2019) aponta para três caminhos possíveis de participação da RFB na transformação do Fies em um sistema de ECRs:

- gestão tributária, que seria tratar o ECR como uma taxa;
- administração da cobrança, em um modelo próximo ao das contribuições parafiscais (como é feito atualmente para o Sistema S, na gestão da folha de pagamentos, e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em receitas parafiscais); e
- gestão externa à RFB, em que haveria um convênio entre a RFB e a instituição responsável pela operação do ECR, para que o operador do ECR possa conferir com a Receita se o valor recolhido na fonte foi o que deveria ter sido.

Nesse terceiro caso, devem ser consideradas as preocupações com o sigilo fiscal, o uso da informação para além dos fins tributários, ademais do elevado custo transacional associado à criação e manutenção de um sistema específico para a cobrança das mensalidades, o que tornaria a execução do ECR muito mais onerosa. Conforme relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), os bancos responsáveis pela coleta dos pagamentos do Fies estão ganhando muito dinheiro com o programa, em detrimento da sua eficiência e do bem-estar dos alunos.

João Otávio Basto Junqueira, representante do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp) e da Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Abruc), relatou reclamações generalizadas por parte dos alunos com relação aos agentes de cobrança do Fies, na sua maioria bancos públicos. "O que se escuta é que eles não têm interesse em ir atrás de dívidas inferiores a R$ 50 mil, que são maioria" (Junqueira, 2019). Segundo Junqueira (2019) é indispensável rediscutir fontes e modelos de financiamento para a educação, e admitiu a necessidade de se ter uma melhor medição da qualidade da educação financiada por meio de empréstimo com fundos públicos, como garantia para alunos e instituições que buscam atingir padrões adequados de oferta.

8 POTENCIAL PARA ECRs EM OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Na conferência, houve ainda uma sessão que discutiu possíveis aplicações de ECRs para além do financiamento estudantil. Bruce Chapman destacou que o caráter de seguro do ECR faz dele uma potencial ferramenta para financiar as mais variadas necessidades humanas:

> o governo consegue projetar razoavelmente bem a renda futura das pessoas. Poderia atuar, portanto, como uma entidade que gerencia os riscos na vida dos cidadãos, oferecendo sistemas de seguro com base em valores que os indivíduos possam pagar e acessar sempre que necessário. Em suma, a maneira certa de se pensar um ECR é como um seguro (Chapman, 2019b, tradução nossa).

Tim Higgins, professor da ANU, apresentou um estudo feito para a aplicação do ECR na ampliação da licença parental (Higgins, 2019). A proposta seria que o ECR financiasse a continuidade da licença após o período regulamentar, sendo o débito vinculado à renda do casal. É preciso cuidado para que as pessoas não peguem os recursos simplesmente por ser um bom negócio. O desenho da política precisaria ser cuidadoso, para ajustar a contento os incentivos. "Este seria um exemplo de ECR em que talvez não seja possível dispensar a figura do fiador – quiçá integrante das famílias dos pais da criança" destacou Higgins (2019, tradução nossa).

Sergei Soares, pesquisador do Ipea, apresentou uma proposta de fusão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do seguro-desemprego no Brasil, proposta análoga à de Joseph Stiglitz e Jungyoll Yun para alguns países da Ásia que dispõem de fundos semelhantes ao FGTS (Soares, 2019). Todo e qualquer trabalhador receberia, em caso de desemprego, um valor mensal equivalente a 80% do valor vigente para o salário mínimo. Este benefício teria duração limitada e seria pago com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Adicionalmente, poderia a pessoa complementar ou estender para até dezoito meses o seu seguro-desemprego. Usaria, para tanto, seu saldo do FGTS, sendo permitido, sob certas condições, "tomar emprestado" de seu saldo futuro. A ideia é viabilizar mais tempo de seguro-desemprego para quem realmente não consegue encontrar trabalho, ao mesmo tempo que se incentiva o retorno ao trabalho e se otimiza o uso de recursos públicos para o seguro-desemprego.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda foi um marco para o debate sobre aplicações dessa modalidade de financiamento na América do Sul. Especificamente em relação ao Brasil, representou um avanço importante para a implementação de pagamentos vinculados à renda no âmbito do Fies, mudança pendente no programa federal de financiamento estudantil desde fins de 2017, quando o novo marco legal do Fies foi promulgado. A conferência também discutiu os riscos e as oportunidades de se estender o financiamento estudantil via ECR à VET e colocou em debate alternativa de financiamento compartilhado do ensino superior público que vai além da dicotomia gratuidade *versus* cobrança de mensalidades. Ademais, trouxe, pela primeira vez, uma proposta de reconfiguração do FGTS e do seguro-desemprego que funde ambos e incorpora neles um componente de financiamento vinculado à renda.

A conferência trouxe ao Brasil alguns dos principais especialistas globais de economia da educação e financiamento estudantil, tais como Bruce Chapman, Lorraine Dearden, Susan Dynarski, Ludger Woessmann, Miguel Palacios e Timothy Higgins. Também reuniu pesquisadores e autoridades públicas da Austrália, do Chile, da Colômbia e do Uruguai, além do próprio Brasil. Discutiram-se a fundo o modelo australiano de ECR, trazendo-se ainda as características do ECR inglês e do imposto do graduado em vigor no Uruguai; as especificidades dos ECRs mais recentes da Hungria, da Coreia do Sul e do Japão; as diferenças e complementariedades entre ECR e *income share agreements*; as dificuldades de implementação efetiva de sistemas de financiamento vinculado à renda nos Estados Unidos,

no Chile e na Colômbia; e os resultados de uma pesquisa alemã que mostra que esse tipo de financiamento tende a ganhar suporte do eleitorado quando bem explicado. Espera-se que as discussões da conferência, sumarizadas neste documento, tragam crescentes contribuições ao debate sobre financiamento educacional no Brasil e em outros países da América do Sul.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. de. Comentários à sessão 12: desafios institucionais no Brasil para pagamentos vinculados à renda além do Fies. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019.

BARTONE, G. The operation and administration of Australia's Higher Education Loan Program (Help) debt. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2kD2JUC>.

BOTERO-ÁLVAREZ, J. Comentários à sessão 6: financiamento do ensino superior na América do Sul. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019.

CHAPMAN, B. The economics and public policy of student loans: lessons for Brazil. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2NfJfAX>.

_____. Income-contingent loans as a government financial instrument. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2NGyrdU>.

DEARDEN, L. HE finance: lessons from England. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2NxjU44>.

_____. Designing sustainable income contingent loans. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2NKfc3o>.

DOAN, D. ICL experience outside Australia and the UK: customized design or over-complication? *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MvxfvU>.

DONESCHI, A. How close and how far it is and it could be from an income contingent design? *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/35AxzQ8>.

DYNARSKI, S. Myths and lessons about student loans in US. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2BfpVgo>.

HIGGINS, T. Extending paid parental leave through income contingent loans. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2oGIzLv>.

JUNQUEIRA, J. O. B. **Uma análise do novo Fies do ponto de vista de provedores privados**. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MSIYlZ>.

LINHARES DE MELO, A. Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do Fies. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2lGl8A4>.

NASCIMENTO, P. M. Discutindo novas reformas para tornar o novo Fies um ECR sustentável e eficiente. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019.

SOARES, S. Uma proposta de fusão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e seguro desemprego. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Mppart>.

SCHWARTZMAN, S. Financing of higher education in Latin America. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2koBw7Y>.

TÉLLEZ-FUENTES, J. Préstamos estudiantiles en América del Sur: historia, situación actual, y necesidades de reforma. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2kknMuV>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHAPMAN, B.; DOAN, D. Higher education financing: student loans. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 1-146, Aug. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2XJ48dP>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Fotos da Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda**. Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2lYhql6>.

NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2kCBFF3>.

STIGLITZ, J. E. Income contingent loans: some general theoretical considerations, with applications. *In*: STIGLITZ, J. E.; GUZMAN, M. (Eds.). **Contemporary issues in microeconomics**. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2016. p. 129-136.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Andrey Tomimatsu
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL