TEXTO PARA DISCUSSÃO

2220

Brasília, agosto de 2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

COMPARTILHAMENTO DE CUSTOS E CRÉDITO ESTUDANTIL CONTINGENTE À RENDA: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DE APLICAÇÃO PARA O BRASIL[1]

Paulo A. Meyer M. Nascimento

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e doutorando em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA)

O debate contemporâneo sobre financiamento estudantil passa por duas questões-chave: *i)* maneiras fiscalmente responsáveis de viabilizar mais recursos para instituições públicas, inclusive mediante maior participação do corpo discente nos custos de seus estudos, mas sem erigir barreiras adicionais ao acesso; e *ii)* desenhos de programas nacionais de crédito educativo que privilegiem objetivos de equidade, ao mesmo tempo que limitem o aporte de subsídios públicos. São questões ainda pouco discutidas no Brasil. No entanto, o atual cenário de restrição fiscal e de deterioração dos indicadores econômicos abre cada vez mais espaço para serem rediscutidos programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), como também a gratuidade em cursos oferecidos por estabelecimentos públicos de ensino superior.

Este *Texto para Discussão* (TD) insere-se em uma agenda de pesquisas sobre a viabilidade e a pertinência do funcionamento no país de sistemas de empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECRs) e de instrumentos financeiros de capital próprio para financiar parte da formação superior e profissional. O TD apresenta uma revisão da literatura internacional sobre ECR e instrumentos correlatos, discute possíveis aplicações para cursos pós-médios no Brasil e levanta algumas questões para pesquisas futuras. Tem como objetivo primordial colocar em discussão formas de compartilhar os custos da formação em nível de graduação entre seus beneficiários diretos e o contribuinte. Busca adicionalmente estender essa discussão e abordar inovações no financiamento estudantil que poderiam ser aplicadas a cursos técnicos, a cursos de formação inicial e continuada (FICs) e ao ensino de pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*).

Trata-se os ECRs de uma modalidade de empréstimo com pagamentos vinculados à renda da pessoa e cobrados pelos mesmos mecanismos que tributam a renda ou que recolhem contribuições previdenciárias. Funcionam como um seguro contra contingências econômicas ao longo da vida: prazo final para saldar dívida pode se estender por décadas, variando as amortizações de acordo com as flutuações de renda. Em geral, há previsão de perdão da dívida remanescente após vinte a trinta anos de amortização. Estas características tendem a fazer deste um modelo de financiamento estudantil potencialmente mais eficiente e justo do que os programas convencionais de financiamento. Não são novas, contudo, as concepções por trás dos modelos de ECR.

Postergar os pagamentos de cursos pós-médios para depois de sua conclusão é uma ideia discutida na literatura econômica pelo menos desde a década de 1950. Foi nessa época que Milton Friedman, mais tarde ganhador do Prêmio Nobel de Economia, defendeu que se cobrasse dos profissionais formados o investimento feito em seus estudos. Desta forma, eventuais restrições de crédito não seriam impedimento para prosseguimento de estudos após finalizar a educação básica. Os custos dos estudos, no entanto, seriam cobrados dos ex-estudantes quando estes começassem a auferir salários condizentes com uma formação pós-secundária.

Nos Estados Unidos e na Europa, o debate dessa questão centrou-se, naquele momento histórico, na ideia de instituir um tributo específico que viabilizasse a cobrança defendida por Friedman – embora não fosse

1. Versão reduzida deste TD foi publicada na edição nº 41 do boletim *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*.

exatamente essa a sua proposição. Friedman entendia, na verdade, que o financiamento de estudos superiores e profissionais poderia ocorrer mediante acordos entre particulares que garantissem uma parcela da renda futura do estudante financiado como remuneração ao investidor que lhe financiou os estudos. Ele acreditava que isso só não acontecia por resistências à ideia de tratar capital humano como qualquer outro tipo de capital e por causa das interpretações de que alocar parte da renda futura de alguém a outrem seria algo análogo à escravidão.

Essas percepções reforçavam a opção por um tributo do graduado, ideia que fazia sentido tanto para a direita, para quem cada contribuinte deveria ser tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos, quanto para a esquerda, para quem cada contribuinte deveria ser tributado de acordo com sua capacidade de pagamento. Entretanto, nenhum país chegou a adotá-lo. Um tributo desta natureza traria outros efeitos colaterais indesejáveis, como desincentivar formação superior e fazer com que algumas pessoas terminassem por pagar quantias muito superiores ao valor presente do custo de seus estudos.

Enquanto o debate fluía por esses rumos nos Estados Unidos e na Europa, na América Latina outro caminho era trilhado: fundamentadas no mesmo princípio de fazer o futuro profissional pagar pela formação do estudante de hoje, começavam a tomar forma as primeiras iniciativas governamentais de crédito educativo. Foi precisamente em 1950 que surgiu na Colômbia a primeira agência nacional especializada em crédito educativo, idealizada por Gabriel Betancourt Mejía. A ideia rapidamente se difundiu pelo continente, e outras organizações governamentais semelhantes foram criadas em outros países.

Nos anos 1970, outro que mais tarde ganharia o Prêmio Nobel de Economia, James Tobin, juntou as duas ideias e colocou em prática o primeiro programa de ECR, na Universidade de Yale, nos Estados Unidos, onde Tobin lecionava. O ECR de Yale foi visto como uma maneira inovadora de financiar cursos superiores, mas logo foi descontinuado, devido às dificuldades da universidade para conseguir aferir com precisão a renda de seus egressos e cobrar com eficácia as parcelas devidas.

Em 1989, o governo australiano implementou o primeiro ECR a ser coletado por um sistema nacional de cobrança de imposto de renda. O programa australiano tem demonstrado relativo sucesso e inspirado todos os demais arranjos análogos implementados desde então em outras partes do mundo, com destaque para os hoje existentes na Nova Zelândia, no Reino Unido e na Hungria. Um número crescente de países, incluindo os Estados Unidos, tem discutido alternativas baseadas em ECR de larga escala para reformular seus sistemas de financiamento estudantil.

Após discorrer sobre a teoria e a prática concernentes a modelos de ECR como políticas de crédito educativo, este TD propõe variações de ECR que poderiam se revelar viáveis econômica e institucionalmente no Brasil, ainda que dependessem de mudanças na legislação e de regulamentações específicas. A primeira é uma variação com foco em inclusão social, por meio de uma reformulação do atual Fies. A segunda busca introduzir, com um componente de proteção social, o compartilhamento de custos entre egressos do ensino superior público e os contribuintes. Uma terceira aplicação destina-se a alargar opções de financiamento do custo de vida dos estudantes durante seu período de estudos. As demais variações remetem à adoção do formato que a literatura chama de "contratos de capital humano" (algo mais próximo da ideia delineada originalmente por Friedman) e seriam destinadas especificamente ao ensino profissional e tecnológico e à pós-graduação. Um tributo do graduado é discutido como uma alternativa economicamente menos adequada, mas talvez mais fácil e viável de ser implementada, ou como uma política de transição, dado que a instituição de ECRs afetaria somente novos estudantes e não viabilizaria recursos adicionais de imediato para os sistemas de ensino.

Programas de ECR têm também sido discutidos em alguns países para uma variedade de outras finalidades para financiar desde seguros-desemprego e licença parental até painéis fotovoltaicos residenciais. O Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz celebra os ECRs como uma importante inovação social em resposta às imperfeições que emergem no mercado de capitais por conta de custos de transação associados a problemas de seleção adversa e de risco moral. Entretanto, a despeito de toda a atenção recente em vários países, este ainda é um campo aberto de estudo.

A maior parte da literatura atual a respeito baseia-se na teoria e na prática relativas a aplicações de ECR. Como débitos estudantis têm se alargado e gerado crises em países tanto do mundo desenvolvido quanto do mundo em desenvolvimento, análises empíricas de qualidade tornam-se ainda mais demandadas. Idealmente, políticas baseadas em evidências exigem dados a nível do indivíduo, mas poucos países produzem dados longitudinais confiáveis sobre escolarização, rendimentos e encargos financeiros de coortes inteiras. Microdados seccionais sobre renda e educação têm sido a alternativa em geral buscada por pesquisadores para estudar a viabilidade, o alcance e a efetividade de programas de crédito educativo.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem grande potencial como país institucionalmente preparado para introduzir regimes de ECR em grande escala na educação superior e profissional – e para estruturá-los e refiná-los a partir de evidência empírica. Seriam relativamente poucos os ajustes necessários para que o país conseguisse cumprir os requisitos mínimos identificados pela literatura para bem-sucedidos sistemas de ECR e correlatos. Há uma bem consolidada estrutura administrativa de aferição da renda e de coleta de tributos, bem como de registros de matrícula em estabelecimentos de ensino. Há, ademais, instituições com experiência acumulada no gerenciamento de programas de crédito educativo em larga escala. E há censos, pesquisas domiciliares e uma vasta gama de registros administrativos (inclusive fiscais) com informações detalhadas sobre as variáveis-chave necessárias ao desenho de programas de ECR – educação, trabalho e renda. A maior parte das dificuldades de implementação, portanto, não estariam relacionadas a questões técnicas, e sim, quiçá, à possível oposição política de setores organizados e à qualidade das reformas legais necessárias.

Este TD é uma discussão inicial acerca das possibilidades de reforma do financiamento estudantil no Brasil, particularmente com o intuito de introduzir o compartilhamento de custos no ensino superior público e de transformar em ECR ou em instrumentos financeiros de capital próprio os principais programas federais de financiamento atualmente disponíveis para estudantes de cursos profissionais e superiores. As alternativas de política aqui apresentadas serão retomadas em estudos futuros específicos, com vistas a aprofundar a discussão sobre a viabilidade, o alcance e a eficácia de cada uma delas. Trata-se de uma agenda de pesquisas por meio da qual se busca contribuir com o debate sobre alternativas para o financiamento estudantil no Brasil, com foco no funcionamento no país de sistemas de ECR para o financiamento da formação superior e profissional, inclusive em estabelecimentos públicos de ensino.

SUMÁRIO EXECUTIVO