RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

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

RELATÓRIO FINAL DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA

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 RELATÓRIO FINAL COMPLETO 16
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS 37
REFERÊNCIAS 38
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 40

APRESENTAÇÃO

Este relatório foi sistematizado 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 Latina e no Brasil em específico. 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.

O propósito deste relatório (que é acompanhado de um resumo executivo) 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.

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, 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, introduzido em 1989 (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, responsável pelo ECR na 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 também 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 associada na Escola de Economia 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 (a.a.). "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 de todo o sistema?
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. 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 a 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. "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 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 pudesse 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 associado da ANU, apresentou um estudo feito para a aplicação do ECR na ampliação da licença parental (Higgins, 2019b). 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 (2019b, 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, 2019a). 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 RELATÓRIO FINAL COMPLETO

9.1 Dia 10 de julho: abertura com autoridades

A mesa de abertura contou com a participação de: Carlos von Doellinger (presidente do Ipea), Timothy Kane (embaixador da Austrália no Brasil), Arnaldo Lima Barbosa (secretário de ensino superior do Ministério da Educação – MEC), Tim Higgins (professor associado da ANU), Javier Botero-Álvarez (Banco Mundial), Manuel Esteban Acevedo-Jaramillo (presidente do Icetex da Colômbia e representante da Ápice). A seguir, são apresentados os principais pontos destacados nesse dia.

Em um momento em que o Brasil discute propostas de reformas do Estado e gradativamente abre sua economia, o modelo australiano para a política de educação terciária, por seu caráter inovador e vantagens com relação ao crédito educacional tradicional, pode subsidiar uma melhoria no financiamento do ensino superior e vocacional. O diálogo sobre o tema entre os dois países se iniciou em 2017, quando uma missão brasileira visitou o país para conhecer o sistema de financiamento estudantil. O modelo produziu nos últimos trinta anos, na Austrália, equilíbrio fiscal e sustentabilidade econômica, sem comprometer a equidade no acesso ao ensino superior tampouco a qualidade da oferta educacional.

A nova lei do Fies, promulgada em dezembro de 2017, instituía pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro a previsão de pagamentos vinculados à renda futura de estudantes financiados pelo programa governamental de crédito educacional. Essa mudança no marco legal do Fies, aliada à interlocução de um pesquisador do Ipea com os especialistas em financiamento estudantil da ANU, motivou a missão brasileira à Austrália em 2017.

Em sequência à missão, realizou-se, já no Brasil, um *workshop* sobre o novo Fies, em fevereiro de 2018, com as presenças de Bruce Chapman (ANU) e Lorraine Dearden (UCL). Ante os desafios para a efetiva implementação, no âmbito do Fies, de pagamentos vinculados à renda futura, prosseguiu-se a aproximação entre os governos da Austrália e do Brasil nessa temática, aproximação esta intermediada principalmente pela Embaixada da Austrália no Brasil e pelo Ipea. A parceria culminou com a realização da Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda, no período de 10 a 12 de julho de 2019, que trouxe a Brasília especialistas e gestores públicos de variados países, com o intuito de debater a aplicabilidade do modelo australiano de financiamento estudantil em países da América do Sul.

Na Austrália, a oferta de ensino superior é majoritariamente feita por universidades públicas e, em média, 58% dos custos de ensino (o orçamento para pesquisa e atividades de extensão são contabilizados separadamente) seguem financiados pelo Estado, sendo o restante proveniente das contribuições individuais dos estudantes. O estudante pode obter um financiamento estudantil com o governo, que determina as prestações de acordo com o rendimento da pessoa, mantendo-a isenta de qualquer obrigação pecuniária enquanto auferir renda abaixo de certo patamar preestabelecido. Esta é a lógica de funcionamento dos empréstimos estudantis vinculados à renda.

A América Latina como um todo vem passando por um período de profundas mudanças na educação superior, em termos de acesso, financiamento e permanência. Outro debate refere-se à qualidade e empregabilidade atribuídas à obtenção de um título de nível superior. Diante desse contexto, emerge o conflito em torno da educação superior gratuita, com modelos híbridos privados e públicos, em especial diante de um cenário em que a oferta de ensino superior é majoritariamente atendida por instituições privadas (no Brasil, cerca de 75% da oferta de cursos de graduação é privada).

Uma alternativa de ECR nunca foi plenamente implementada no continente latino-americano. Todavia, com o agravamento da situação econômica do Brasil e a crescente demanda pela oferta de vagas no ensino superior, em especial no sistema público, o Ipea, a Embaixada da Austrália no Brasil e a ANU entenderam oportuno trazer o debate para o conhecimento dos formuladores de políticas públicas para a educação, iniciativa que recebeu o apoio também da Ápice e do Banco Mundial.

Desde 2015, o Ipea vem contribuindo para as discussões que levaram à reforma do Fies, refletidas na Lei nº 13.530/2017. A nova lei oferece um marco legal adequado para o estabelecimento de um modelo de financiamento estudantil vinculado à renda no Brasil, ao menos para os contratos de financiamento incentivados pelo Estado para matrículas em instituições privadas. Contudo, há ainda muitas questões práticas e dificuldades a serem superadas para se considerar uma implementação plena do ECR no Brasil, em especial quando for considerada a introdução de contribuições estudantis para o custeio de despesas de ensino das universidades públicas.

9.1.1 Sessão 1: financiamento da educação pós-secundária

Paulo Meyer Nascimento apresentou o primeiro palestrante do dia, Bruce Chapman, sugerindo que no Brasil parece fazer sentido usar as faixas de renda do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) para modelar um possível sistema de ECR, para estudantes que eventualmente contraírem um financiamento estudantil. Dessa forma, ficariam livres de cobrança aqueles que, mesmo após obterem o nível superior, não consigam ganhar acima da

faixa de isenção do IRPF. Em seguida, Chapman (2019a, tradução nossa) descreveu a ideia como "um modelo inteligente que protege o estudante de cobranças fora de sua capacidade financeira e, ao mesmo tempo, reduz o risco para o governo que empresta o recurso". Chile, Colômbia e Uruguai mantinham algum diálogo a respeito do tema há alguns anos, mas o Brasil só começou a pensar nisso nos últimos quatro anos.

Segundo ele, não existe um único país do mundo que não tenha problemas para financiar a educação de nível superior. É sempre política a decisão em relação ao compartilhamento dos custos via cobrança de pagamentos dos beneficiários diretos do ensino superior, mas, uma vez instituído algum sistema de pagamento pela formação superior, torna-se um problema central de política a oferta de bolsas e empréstimos estudantis. Sistemas de financiamento estudantil que vinculam o pagamento do valor financiado a um horizonte de tempo fixo para quitação da dívida costumam acarretar problemas sérios, pois há sempre contingentes significativos de ex-estudantes que enfrentam, ao menos em algum momento de suas vidas, dificuldades para pagar seu débito estudantil, o que frequentemente leva a inadimplência e daí a implicações decorrentes do não pagamento do empréstimo estudantil. "O reconhecimento de que a educação superior tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país e na quebra de ciclos intergeracionais de desigualdade, nos levaram a buscar uma solução diferente. Basicamente, o pagamento do empréstimo é contingente à renda do egresso", explicou Chapman (2019a, tradução nossa).

"E por que cobrar mensalidades/anuidades?", questionou. Segundo Chapman (2019a), não existe educação gratuita. Quando não há mensalidades ou anuidades, recai todo o seu custo sobre os contribuintes, sendo gratuita apenas para os estudantes beneficiados. Muitos dos cidadãos que pagam tributos não chegam a usufruir do ensino superior oferecido nas instituições financiadas por esses tributos. Ao mesmo tempo, ter um diploma superior é o melhor investimento possível na busca por um bom padrão de renda futura.

Chapman (2019a) enfatizou a necessidade de compreender melhor a economia da educação superior, mas observou que a introdução do sistema de ECR (não apenas na Austrália, mas também em outros países) aumentou a capacidade de oferta de vagas do sistema público, sem sacrificar a qualidade. "Esse era o nosso principal objetivo ao desenhar o modelo de financiamento introduzido na Austrália em 1989. Garantir que todos os que estivessem aptos a ingressar na universidade pudessem fazer isso, sem qualquer barreira de entrada, ou de condição de pagamento" (Chapman, 2019a, tradução nossa). Ele observou que a mesma motivação levou o Reino Unido e a Nova Zelândia a introduzirem sistemas parecidos, pouco tempo depois.

A grande questão do ponto de vista do mercado de financiamento estudantil é que o estudante, em geral, não tem garantia para oferecer a quem empresta o recurso. E isso acaba obrigando o Estado a entrar para viabilizar a existência desse tipo de crédito. Em seguida, Chapman (2019a) detalhou as diferenças entre o modelo de ECR e os convencionais empréstimos a termo que ainda norteiam os programas governamentais de crédito educacional na maioria dos países, incluindo Brasil, Canadá, Colômbia, Tailândia, Japão e China, entre outros. O quadro 1, à página 11 deste relatório, sintetiza a apresentação de Bruce Chapman, comparando as duas modalidades de crédito.

Chapman (2019a) destacou que"Esse desenho só funciona se os alunos não puderem optar entre um empréstimo convencional e um ECR, e se a coleta dos pagamentos envolver os mecanismos mais eficientes de recolhimento de tributos na fonte". Ainda segundo Chapman (2019a), o Brasil tem alguns desafios particulares devido ao fato de 75% da oferta de matrículas estar na rede privada, pois há risco dos provedores elevarem o preço da mensalidade,

tornando o montante do empréstimo artificialmente elevado. Também é necessária uma análise cuidadosa da informalidade no mercado de trabalho ao especificar o mecanismo de coleta, o que em geral já reflete um esforço da Receita Federal no exercício regular de suas atribuições. "A mágica é diluir os pagamentos no tempo, fazendo a coleta de uma forma tão eficiente que as pessoas sequer sintam", concluiu Chapman (2019a, tradução nossa).

9.1.2 Sessão 2: a experiência australiana

Manoela Resende, assessora da Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, mediou a mesa, na qual Tim Higgins detalhou a história e o funcionamento do ECR na Austrália (Higgins, 2019a). O esforço começou em 1988, quando uma comissão do Congresso foi chamada a produzir um relatório sobre possibilidades de usar contribuições dos alunos para o financiamento da educação superior. Um dos pilares do chamado Comitê Wran era a premissa de que os estudantes só deveriam pagar o investimento feito pelo Estado nesse nível de ensino quando o diploma se convertesse em ganho de renda, acima da média nacional (da renda dos graduados).

Outro ponto importante foi estimular os mais ricos a pagarem o custo de seus estudos, ao ingressarem no sistema, oferecendo incentivos como descontos. Higgins (2019a, tradução nossa) explicou que

> Do ponto de vista político, a grande mudança que possibilitou a cobrança de mensalidade no sistema público foi a percepção de que o modelo proposto era justo, na medida em que não criava barreiras de acesso à universidade para estudantes de baixa renda, visto que continuaria gratuita no ponto de entrada.

Isso permitiu a aprovação da lei que abriu caminho para o desenho de todo o sistema.

A lei original previa, inclusive, o montante de recursos públicos que seriam destinados a cada universidade, dando maior segurança às instituições durante a transição. Outro ponto destacado é que, na Austrália, aqueles que não alcançam o patamar mínimo de renda e, portanto, não conseguem devolver 100% do valor do financiamento, tem a sua dívida perdoada quando morrem, não cabendo à família a quitação desse saldo devedor. As amortizações do empréstimo são feitas na medida em que a renda do estudante permita o pagamento, dentro de um percentual máximo mensal. Outro ponto crucial, segundo Higgins (2019a), era o custo baixíssimo da administração do programa (por meio da criação de nova alínea de pagamento na Receita Federal – ATO) e a indexação apenas à inflação (juro real zero).

"Um dos grandes desafios era fazer os provedores de serviços educacionais entregarem a qualidade correspondente ao valor cobrado por cada aluno" (Higgins, 2019a, tradução nossa). Na prática, como o governo arca com a totalidade dos custos dos valores não pagos por estudantes, poderia haver uma brecha para que as universidades estabelecessem mensalidades muito altas, sem que houvesse uma correspondência de empregabilidade e rendimentos futuros aos estudantes. "Os alunos, enquanto cursam a faculdade, costumam não ser muito sensíveis aos preços cobrados porque não estão pagando naquele momento. Então a regulação ao estabelecer o custo das mensalidades é fundamental" (Higgins, 2019a, tradução nossa), associando o credenciamento de cursos a padrões de qualidade definidos nacionalmente.

Higgins (2019a) observou que esse foi justamente o problema, em 2012, quando a Austrália tentou ampliar o modelo de financiamento estudantil vinculado à renda para o Sistema de Ensino Técnico e Vocacional, que é eminentemente privado. "Faltou uma regulação mais forte e o programa acabou sendo interrompido", lamentou. O pesquisador destacou

que o principal resultado no ensino superior foi elevar de 8% para 31% o percentual da população adulta com formação de nível superior completa, entre 1988 e 2018.

Em seguida, Mathew Johnston, conselheiro de educação e ciência na Embaixada da Austrália no Brasil, enfatizou o contexto socioeconômico do país, no momento de adoção do ECR (Johnston, 2019). A abertura econômica do país e sua decorrente desindustrialização (por exemplo a indústria automobilística), vivenciada nos anos 1980 e 1990, serviram de motor para a reforma da política educacional, pois havia urgência para requalificar a força de trabalho e assegurar sua inserção laboral. Foram implementadas diversas reformas, tanto no mecanismo de financiamento, na articulação de trajetória formativa do estudante por meio de um sistema dual fundamentado em competências, quanto na definição de diretrizes e padrões nacionais de qualidade (Australian Qualifications Framework – AQF). O desenvolvimento permanente de competências na força de trabalho tem sido apontado como um dos responsáveis pelo crescimento ininterrupto do país nos últimos trinta anos, trazendo prosperidade para sua população.

Os dados oficiais mostram ainda uma curva de aumento progressivo de acesso e participação de alunos de classes socioeconômicas mais baixas, no ensino superior, desde o início do ECR, que se mantém regular no período entre 2008 e 2017 (último dado disponível). Johnston (2019) destacou ainda alguns pontos do sistema educacional australiano enumerados a seguir.

1) Há subsídios no sistema para incentivar algumas carreiras nas quais há escassez de profissionais, como enfermagem e professores de ensino fundamental.
2) O financiamento dado a cada universidade está diretamente atrelado ao número de alunos semestralmente matriculados.
3) Investimentos em pesquisa e atividades de extensão comunitária são feitos pelo Estado separadamente, por meio de outras fontes de financiamento e incentivos específicos.
4) O governo estabelece parâmetros de preço a serem cobrados pelos cursos (com base em análise de preços praticados pelo mercado, empregabilidade e qualidade), de modo a proteger os estudantes de cobranças abusivas no valor da mensalidade.
5) Um ponto fundamental é garantir que a educação recebida seja de qualidade para efetivamente assegurar que a renda futura dos egressos seja conforme o esperado, visto que o êxito financeiro do estudante trata-se de um ponto essencial para a sustentabilidade do modelo de financiamento estudantil.
6) O sistema público universitário é altamente regulado, com padrões de qualidade exigidos, não havendo diferença de exigências para a oferta do setor privado.
7) A partir de 2017, os australianos que moram fora do país passaram a recolher também os valores devidos do financiamento estudantil.

Gino Bartone (ATO) explicou que, após o primeiro programa desse modelo, foram criadas mais quatro linhas diferentes de financiamento dentro da mesma lógica (Bartone, 2019). Mas a prioridade de arrecadação é sempre para o pagamento do custo do ensino superior. Bartone (2019) resumiu que

> Para nós, foi um desafio inicial coletar dívidas porque esse não é o território da Receita. Mas entendemos que éramos os únicos capazes de reunir as informações individuais sobre a renda, dentro de parâmetros legais, reduzindo enormemente o risco do empréstimo não ser pago e o custo geral do programa (*op. cit.*).

Na Austrália, o financiamento estudantil contraído com o Estado é, por lei, convertido em um tributo a ser cobrado pela Receita, quando e somente se o indivíduo atingir uma renda anual mínima. Todo o processo de coleta é feito na própria declaração de imposto de renda

e os valores do empréstimo são corrigidos apenas pela inflação (juro real zero). Os empregadores informam à Receita os valores retidos em folha para o pagamento dos empréstimos estudantis, mediante solicitação do funcionário (ex-estudante que contraiu o empréstimo). Quanto maior a empresa, mais amiúde ela tem que passar as informações à Receita.

Os trabalhadores autônomos (por conta própria) são responsáveis pelo envio direto das informações ao fisco, a cada trimestre. "Temos uma abordagem colaborativa com todas as áreas participantes do programa, aplicada no desenho das políticas, procedimentos e normas relacionadas ao ECR" (Bartone, 2019, tradução nossa).

Bartone (2019) afirmou que a tecnologia também tem sido grande aliada para tornar tudo mais simples e transparente para o estudante, que pode acessar quando quiser o valor exato de sua dívida, e da sua amortização. "Todas as revisões de legislação são feitas com muito cuidado porque é preciso ter muita certeza, antes de mexer em um sistema como esse" (Bartone, 2019, tradução nossa).

9.1.3 Sessão 3: crédito educacional nos Estados Unidos

Simon Schwartzman mediou a sessão e iniciou salientando que o Brasil investiu em uma expansão das vagas de ensino superior, a um baixo custo para o governo, via sistema privado e teve que criar um sistema de crédito educativo com recursos públicos para manter essa estrutura.

Susan Dynarski começou dizendo que iria mostrar um modelo de fracasso, o norte-americano, como contraponto às sessões anteriores sobre a Austrália (Dynarski, 2019). Ela salientou que a crise do crédito nos Estados Unidos atualmente não é resultado de um fenômeno negativo. "Durante os anos de recessão econômica as dívidas cresceram porque as pessoas procuravam formação pós-secundária em maior número. Isso começou em 2004" (Dynarski, 2019, tradução nossa).

Em seguida, passou a comentar os mitos que têm sido divulgados pela mídia sobre os problemas enfrentados nos Estados Unidos pelos devedores do sistema. Dynarski (2019) deixou claro que o devedor típico deve pouco, algo entre US$ 5 mil e US$ 10 mil, ao contrário do que tem sido noticiado. "O problema são os altos níveis de evasão e a baixa qualidade da formação desses alunos, que não conseguem pagar porque continuam tendo renda baixa" (Dynarski, 2019, tradução nossa).

Segundo a pesquisadora, 44% dos alunos de ensino pós-secundário nos Estados Unidos não pegam dinheiro emprestado para estudar, enquanto 25% dos devedores pegam menos de US$ 10 mil em empréstimo e apenas 2% desse universo têm financiamento superior a US$ 50 mil. Nessa pequena fatia, estão principalmente os alunos dos cursos de medicina e direito, carreiras de alto retorno financeiro, que nos Estados Unidos são formações realizadas após o bacharelado de quatro anos. "Isso mostra que a inadimplência não está sendo puxada pelas grandes dívidas, uma vez que esse perfil de aluno não encontra problema para devolver o dinheiro investido", completou Dynarski (2019, tradução nossa).

O elo perdido entre empréstimo e pagamento, segundo Dynarski (2019), é justamente a educação. Isso porque quem pega empréstimos de baixo valor está entre os 20% com menores rendimentos no país. E, durante a recessão, voltaram para escolas de baixa qualidade, ficaram enquanto puderam, mas não tiveram nenhum aprendizado relevante que se traduzisse em retorno financeiro posterior. E é justamente esse grupo que não tem conseguido devolver os empréstimos.

A pesquisadora mostrou os índices de inadimplência nas universidades de elite norte-americanas, entre 5% e 6%. Enquanto isso, as instituições com fins lucrativos, setor que

absorveu a maior parte dos alunos dos estratos socioeconômicos mais baixos, tiveram um aumento na taxa, entre 2000 e 2010, de 18% para 28%. As chamadas universidades comunitárias que não têm fins lucrativos, mas atendem alunos mais pobres saíram de 18% para 31% de inadimplência, no período. São níveis semelhantes aos de 1972, pior desempenho histórico do sistema.

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, mas também por ineficiência dos agentes financeiros responsáveis pela coleta dos pagamentos. Em 1992, por exemplo, houve a introdução de regulação pelo governo, que resultou no descredenciamento de mil instituições, por não atingirem padrões de qualidade. Isso levou a uma queda significativa da inadimplência. "O sistema hoje funciona bem para quem o utiliza para pagar estudos após bacharelado de quatro anos, em carreiras de alto retorno financeiro. E muito mal para os estudantes de graduação, especialmente os que não concluem a formação" (Dynarski, 2019, tradução nossa).

Segundo ela, o sistema funciona quando o ensino financiado é de qualidade. Isto porque o pressuposto básico de qualquer modelo de crédito educacional está nos benefícios futuros de renda dos alunos. Se essa premissa não é atingida, o sistema falha. "O governo precisa investir pesado na regulação de qualidade do sistema privado e em um sistema mais eficiente e simples de coleta", resumiu Dynarski (2019, tradução nossa). Nos Estados Unidos, são os agentes privados que cobram os alunos, e existe uma burocracia enorme, aliada ao pagamento de taxas de administração pelo governo a essas instituições, sem qualquer vinculação com a eficiência da coleta. "Empresas privadas fazem a coleta dos pagamentos hoje, basicamente sem supervisão alguma do Estado. É preciso acertar no desenho dos detalhes do sistema, ou o crédito educativo se torna um desastre econômico e político" (Dynarski, 2019, tradução nossa). Ela enfatizou ainda que o treinamento relacionado a competências profissionais específicas deveria ser ofertado gratuitamente para as camadas mais baixas de renda, deixando no sistema de crédito apenas o financiamento do ensino pós-secundário mais longo e aprofundado.

9.1.4 Sessão 4: a experiência internacional com ECR

Javier Botero-Álvarez mediou a mesa. Lorraine Dearden, especialista em dados públicos e no desenho de programas de ECR, descreveu a experiência do Reino Unido com crédito contingente à renda iniciada em 1992 (Dearden, 2019a).

Em 1996, o Parlamento encomendou um estudo sobre o tema 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. O que os dados têm mostrado, a partir disso, é uma redução na diferença de acesso entre os mais ricos e os mais pobres.

O valor do empréstimo é corrigido pela inflação adicionada de juros de 3% a.a. "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", observou Dearden (2019a, tradução nossa).

Do ponto de vista das universidades, houve um aumento dos recursos disponíveis, embora o gasto do governo por estudante venha caindo, mas acaba compensado pelo

aumento do número de matrículas e dos ingressos obtidos por contribuições dos estudantes. Em geral, os contribuintes acreditam que o sistema é justo para todos os que pagam impostos.

Em seguida, Dung Doan produziu um panorama geral sobre os países que têm adotado modelos de ECR, nos últimos anos – Nova Zelândia, Hungria, Japão e Coreia do Sul (Doan, 2019). Ela iniciou com algumas premissas, elencadas a seguir, que considera fundamentais para o desenho de um bom programa de crédito contingente à renda.

1) O empréstimo deve ser concedido a todos os alunos e não somente para alguns, porque funciona como um seguro contra situações adversas que podem acontecer com qualquer pessoa.
2) A coleta de pagamentos pelo empregador tem que ser baseada nos rendimentos atuais e não em valores passados.
3) O ECR precisa ser o único modelo de crédito oferecido; caso contrário, a adesão virá apenas de estudantes que temem ter dificuldades futuras de pagamento – a adesão de estudantes com boas perspectivas de inserção profissional é importante para a sustentabilidade do programa de financiamento.
4) A qualidade da educação financiada é variável-chave para a sustentabilidade do sistema.

Doan (2019) alertou que nem todos os modelos chamados de ECR, hoje, de fato o são. As informações apresentadas sobre cada um dos países estão sintetizadas no quadro 2.

QUADRO 2
Países que adotaram recentemente modelos de ECR

2A – Nova Zelândia

Ano de adoção	1992.
Característica do sistema de ensino	Majoritariamente público.
Tempo médio para pagamento dos empréstimos	De seis a oito anos após formatura.
Valor cobrado dos alunos	A taxa de juros é 0, sem correção alguma, sequer pela inflação.
Problemas	Um grande número de formados deixa o país para trabalhar em outros locais, dificultando a coleta. Acordo firmado com a Austrália, país de destino da maior parte desses alunos, tende a melhorar a situação.

2B – Hungria

Existem dois tipos de empréstimo: um para despesas de manutenção dos alunos e outro para pagamento de mensalidades	Empréstimos para manutenção (2001) e empréstimo para mensalidades (2012).
Origem dos recursos para financiamento	Sistema privado de capitais.
Pagamento	Os alunos precisam pagar mesmo quando não têm renda devido à falta de informações detalhadas sobre os ganhos da população.
Valor cobrado dos alunos	O cálculo das prestações é feito com base em informações de renda de dois anos antes e não podem ultrapassar 6% da renda aferida.
Problemas	A falta de dados sobre renda é o grande obstáculo para o desenho de um ECR. E, por isso, se o aluno fica doze meses sem pagar é obrigado a quitar o montante total de uma vez.

2C – Japão

Ano de adoção	2017, somente para alunos de alto desempenho acadêmico e baixo nível socioeconômico.
Pagamento	O aluno paga mesmo se estiver desempregado, e a renda sobre a qual se faz o cálculo da prestação é do ano anterior.
Alcance dos alunos	Apenas 14% dos estudantes universitários são beneficiados por esse modelo, que continua coexistindo com formas tradicionais de crédito estudantil.
Valor cobrado dos alunos	Juro real zero.
Problemas	Questões específicas da estrutura familiar japonesa fazem com que as mulheres saiam do mercado de trabalho ao se casarem ou terem o primeiro filho. Isso traz uma questão específica sobre como coletar os pagamentos de empréstimos concedidos às mulheres.

2D – Coreia do Sul

Ano de adoção	2009/2010.
Valor dos empréstimos	Não existe regulação sobre o valor das mensalidades cobradas, então o montante individual do empréstimo pode ser extremamente elevado. Somente os 80% mais pobres do país podem se beneficiar.
Perfil da oferta	Grande participação do segmento privado na oferta de educação superior.
Problemas	Dos egressos com até 30 anos, 40% vivem com os pais e dependem de sua renda. Em geral, não trabalham porque querem empregos públicos, e ficam estudando para passar nas provas extremamente competitivas. Essa particularidade precisa ser levada em conta no desenho do sistema.

Fonte: Doan (2019).

Durante o debate, Dearden explicou que as taxas de evasão no nível superior do Reino Unido são em torno de 8% na média, mas muito mais altas para estudantes mais pobres. Segundo ela, existem retornos diferentes da educação superior para indivíduos de grupos sociais distintos e isso precisa ser levado em conta. O custo de administração do ECR na Inglaterra está em 2% atualmente. No Reino Unido, o prazo máximo para pagamento dos empréstimos é de trinta anos, após esse período, o saldo não quitado, prescreve.

Dearden relatou que, na sua experiência com o sistema japonês de ECR, verificou uma resistência muito grande da Receita Federal em coletar os empréstimos. Existe ainda um número de escolas privadas de qualidade muito baixa, com as quais o governo tem muito receio de lidar. Existe ainda uma cultura de que as famílias devem arcar com os custos da educação superior e isso tem feito muita gente desistir de ter filhos, por medo de não conseguir assumir esse custo.

O sistema de tributação japonesa também é muito complicado para as mulheres. Uma vez que se casam, sua renda tende a ser sempre muito baixa. Há incentivos fiscais para que elas permaneçam em casa ou trabalhem em empregos de menor remuneração. "É interessante notar que as mulheres solteiras no Japão possuem renda idêntica à dos homens, diferentemente do que acontece em outros países", declarou Dearden.[1] Por fim, a pesquisadora enfatizou que existem muitas abordagens possíveis para o desenho de um ECR eficiente, basta considerar as diferenças e particularidades de cada país.

1. Os autores esclarecem tratar-se de informação disponibilizada verbalmente durante a conferência.

9.1.5 Sessão 5: modelos de gratuidade e justiça social no ensino superior

Marta Avancini, da Editora Pública da Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), mediadora do painel, iniciou ressaltando a importância de se conhecer as experiências de países latino-americanos com gratuidade e crédito educativo.

Alonso Bucarey, pesquisador do Centro de Estudos Públicos do Chile (CEP), apresentou os resultados de uma pesquisa na qual propõe que a melhor forma de evitar a exclusão dos mais pobres do ensino superior seria uma política vigorosa de expansão de vagas (Bucarey, 2019). Ele analisou dados do financiamento estudantil no Chile e ressaltou a centralidade do tema no debate político, desde as manifestações de 2011.

No Chile, existe um critério de entrada nas universidades que mistura desempenho acadêmico com critérios socioeconômicos. Há bolsas, algumas em formato de ECR, que financiam até 80% da mensalidade para alunos com boas notas e baixa renda.

Em 2015, houve uma mudança nos critérios de elegibilidade para as bolsas, aumentando o valor aportado pelo governo do Chile a partir do programa conhecido como Gratuidad. "Os alunos chilenos, em função desse sistema, são extremamente sensíveis ao preço da mensalidade e mudam o programa e a faculdade que irão frequentar em virtude dessa cobrança", destacou Bucarey (2019).

"A desigualdade de renda está refletida nas notas dos alunos e por isso os programas mais seletivos têm um potencial de excluir um número maior de estudantes de estratos mais baixos" (Bucarey, 2019, tradução nossa). A hipótese, testada em sua pesquisa, foi a de que universidade gratuita para todos poderia aumentar a competição pelas vagas, em tese prejudicando a parte mais baixa da distribuição de renda. O que acabou confirmado pelos resultados.

Assim, o estudo sugere que uma educação gratuita apenas para alunos de baixa renda e parcialmente financiada para alunos mais ricos seria a solução para a equidade no acesso. Ele observou que a expansão das instituições de maior qualidade no Chile, nos últimos dez anos, foi de apenas 5%, muito abaixo da média do sistema, de aproximadamente 20%. "Precisamos olhar com muito cuidado quem vai receber os recursos do financiamento, tanto alunos quanto instituições, ou a promessa de aumento de renda a partir de uma educação superior pode não ser cumprida" (Bucarey, 2019, tradução nossa).

Anibal Antonio Guerrero-Aguilar, do Ministério da Educação do Chile, apresentou, em seguida, trabalho em desenvolvimento sobre o custo da educação superior (Guerrero-Aguilar, 2019). A reforma realizada em 2015 com a criação de vagas livres de cobrança de mensalidade no sistema universitário chileno, ou Gratuidad, gerou a necessidade de desenvolver uma metodologia para calcular quanto será investido por aluno. O governo está estabelecendo as diretrizes para o cálculo da mensalidade a ser financiada pelo programa, para chegar a uma tarifa regulada.

Entre 2013 e 2018, foi realizada uma pesquisa nacional de custos do ensino superior no Chile para tentar balizar essa tarifa. A ideia é começar por um grupo específico de profissões e depois expandir para as demais. Atualmente há 43 universidades no programa de gratuidade, incluindo algumas de formação em nível de tecnólogo. O objetivo é ter apenas dez grupos de profissão cobrindo toda a oferta do sistema

Durante o debate, Nelson Amaral, professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) e responsável pelo tema de finanças na Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (Andifes), teceu um breve panorama sobre a questão da gratuidade no Brasil.

Segundo ele, a política de cotas raciais para a escola pública dos últimos anos fez com que a média de renda do aluno no sistema federal público caísse para 1,5 salário mínimo.

Ele enfatizou que o financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) está amarrado aos impostos arrecadados, visto que a União tem obrigação, pela Constituição, de investir 18% desse valor na educação. Ele questionou se a adoção de um modelo de financiamento contingente à renda não acabaria sendo uma tributação a mais, no Brasil.

9.2 Dia 11 de julho

9.2.1 Sessão 6: financiamento do ensino superior na América do Sul

Simon Schwartzman apresentou uma visão geral sobre o financiamento do ensino superior na América Latina, a partir de uma revisão da literatura (Schwartzman, 2019). O grande pano de fundo dessa discussão é uma expansão, buscando a transição da educação superior de elite para a de massas.

Os Estados Unidos, primeiros a fazer esse movimento, optaram por um sistema aberto e com várias possibilidades de formação. No Brasil, esse processo, que data dos anos 1980, tinha como premissa a expectativa de que o acesso das massas a esse nível de ensino geraria justiça social e contribuiria para o desenvolvimento do país. "A urbanização também gerou pressão sobre o canal educacional, visto como um caminho para mobilidade social. Mas a restrição orçamentária e o custo político de mudanças nesse processo de expansão se colocaram como dificuldades" (Schwartzman, 2019, tradução nossa).

De acordo com 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. "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).

Outros países da região criaram sistemas públicos abertos, sem barreiras ao ingresso na universidade, mas que formam pouca gente. A pós-graduação no Brasil tem um modelo muito competitivo, de acordo com Simon, na distribuição de bolsas e recursos (entre as instituições), usando mecanismos de *peer review*, mas não existe disputa de mercado pelos alunos.

O Chile tem uma particularidade de não tratar as instituições como públicas ou privadas, mas como subsidiadas ou não. O sistema brasileiro, por sua vez, reconhece a existência de empresas privadas que visam ao lucro nesse setor. Elas teriam, portanto, orientação de mercado, na competição por alunos, e tanto quanto possível buscam abocanhar recursos do crédito educativo, trazidos por alunos que não conseguem passar na seleção do sistema público.

As universidades estaduais paulistas recebem um percentual do produto interno bruto (PIB) e podem gerenciá-lo como quiserem, diferentemente das federais, que são reguladas, totalmente, em seus gastos pelo governo.

> Observa-se uma expansão do ensino à distância puxando o aumento de vagas no setor privado. Já temos o maior número de alunos de EAD no ensino superior, no mundo. O que tem funcionado como mecanismo privado para compensar a perda de financiamento, a partir da revisão do Fies, desde 2015 (Schwartzman, 2019, tradução nossa).

Na visão do pesquisador, o modelo de ECR teria mais viabilidade de aplicação no setor privado, beneficiando-se do fato de que, no Brasil, independentemente da qualidade do ensino oferecido, quem tem diploma superior ganha, na média, o dobro da renda da população com ensino básico. Apesar disso, de 30% a 40% das pessoas com nível superior estão em funções incompatíveis com sua formação. "Mas esse é um retrato em mudança porque ao longo do tempo o diferencial de renda entre quem tem ou não curso superior no Brasil vem caindo sistematicamente" (Schwartzman, 2019, tradução nossa).

Diante disso, Schwartzman (2019) afirmou que parece fazer sentido ter uma diferenciação do sistema de ensino superior, na América Latina, permitindo o financiamento de diversos tipos de educação terciária, com custos diferentes. "Isso poderia funcionar inclusive para corrigir a perda de qualidade do sistema privado. Mudando o sistema de um mero distribuidor de credenciais para um processo de agregação real de competências" (Schwartzman, 2019, tradução nossa).

Jorge Téllez-Fuentes falou em seguida sobre a experiência do crédito educativo na América Latina. Segundo ele, a raiz desse tipo de iniciativa na região está atrelada à ideia de Gabriel Betancur Mejía, que criou na Colômbia o primeiro programa do tipo, no mundo, a partir do Icetex. "Trata-se de um mecanismo financeiro de caráter rotativo e solidário para gerações de alunos, que busca em sua origem educar os mais capazes, entre aqueles sem renda para se autofinanciarem" (Téllez-Fuentes, 2019, tradução nossa).

O modelo pressupõe basicamente que quem empresta não quebre e quem recebe não tenha seu futuro inviabilizado pela dívida. "A qualidade da educação financiada é chave, portanto. Bem como pensar no planejamento do desenvolvimento em termos de carreiras, bem como de correção de desequilíbrios regionais", afirmou Téllez-Fuentes (2019, tradução nossa).

Em 1965, a partir da experiência colombiana, foram iniciados programas de crédito educativo no Panamá, no Peru e na Venezuela. Em 1969, esses organismos de crédito se congregaram para fundar a Ápice com a participação de Argentina, Colômbia, Honduras, Nicarágua, Peru, República Dominicana, e sede, em Bogotá. Segundo ele, os anos 2000 foram o ponto alto do crédito educativo na região, o que foi importante para suportar uma expansão agregada do sistema de ensino superior, entre 2000 e 2012, de 40%. Apesar disso, apenas um em cada cinco jovens da região concluiu cinco anos de educação superior.

Em termos de perfil da oferta, o Chile é o país com maior percentual de ensino privado (80%), seguido pelo Brasil (75%) e Peru. As instituições ligadas à Ápice dependem da recuperação da carteira de empréstimos para se manterem, tendo os aportes governamentais como segunda fonte de financiamento. Para Jorge, existem algumas reformas necessárias: definir onde e em que proporção investir os recursos disponíveis, simplificando e tornando mais transparente o processo. "A seleção correta dos alunos e uma gestão eficiente são essenciais para a sustentabilidade do crédito educativo" (Téllez-Fuentes, 2019, tradução nossa).

Javier Botero-Álvarez, especialista em educação do Banco Mundial e debatedor no painel, destacou que o ritmo de expansão das últimas duas décadas na região é a maior do mundo, superior às taxas registradas até mesmo no Sul da Ásia. "Infelizmente, isso tem sido feito em vagas de qualidade inadequada, em uma expansão puxada pelo setor privado, sem a necessária regulação e fiscalização do governo" (Botero-Álvarez, 2019, tradução nossa).

Outro ponto importante é a pouca relevância dos estudos adquiridos, o que tem tido impacto direto nos ganhos retornados a partir da graduação. "O governo tem dois papéis fundamentais: regular e financiar", destacou. "O investimento governamental em educação superior de alta qualidade principalmente para os mais pobres produz os maiores impactos na redução das desigualdades" (Botero-Álvarez, 2019, tradução nossa).

Durante os debates foi enfatizado que, no Brasil, existe um trauma muito grande da expansão sem controle do Fies. A crise econômica trouxe a variável necessária para pensar em uma transição de modelo. Schwartzman destacou a necessidade de estabelecer um critério prévio de avaliação da qualidade da instituição, antes de credenciá-la a participar de um sistema privado de ECR.

Com relação ao ensino à distância, Susan Dynarski, mediadora do painel, destacou que, nos Estados Unidos, a modalidade funciona melhor para estudantes avançados que querem se aprofundar em assuntos extremamente específicos. Ela salientou que a transparência dos dados sobre os resultados alcançados pelos egressos de cada curso, em termos de ganhos salariais, empregabilidade, entre outros, também é fundamental para reduzir a assimetria de informação dos estudantes, ao escolherem a faculdade.

Uma auditora do TCU compartilhou a preocupação com a sustentabilidade do Fies. "A auditoria mostra que temos 60% de inadimplência e a tendência desse número é subir muito nos próximos anos, quando os alunos que entraram na fase de maior crescimento do programa, passarão para a fase de amortização",[2] ponderou. Do ponto de vista do TCU, é preciso ainda estabelecer um padrão mínimo de qualidade como parte da avaliação das instituições de ensino superior, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)/ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). "Hoje não existe esse parâmetro e o que se mede é a qualidade de uma em relação às demais".

9.2.2 Sessão 7: estruturando ECRs sustentáveis – erros, acertos e questões específicas de cada país

Bruce Chapman mediou o painel. Destacou a característica do ECR como um seguro, coberto pelo governo, para aqueles que se dispõem a investir em uma formação superior. Ele é em grande parte possível, graças ao incrível desenvolvimento na coleta, análise e modelagem de informações governamentais sobre os indivíduos. Isso permite projetar com um alto grau de certeza, o cenário futuro de renda dos estudantes que recebem o financiamento. "Essas informações talvez sejam a parte mais importante no desenho de um ECR".

Lorraine Dearden observou inicialmente que nem tudo o que se chama de ECR de fato é. "Importante modelar o sistema para evitar que exista sobreposição entre beneficiários da seguridade social e do empréstimo estudantil. Lembrando que a variável que muda com relação ao crédito tradicional é a duração do pagamento, que não deve afetar as prestações mensais" (Dearden, 2019b, tradução nossa).

Em seguida, ela pontuou a diferença entre uma taxa de graduados, que nunca foi implementada no mundo, e que transfere recursos do Estado para as universidades, e o modelo do ECR, onde os recursos vão diretamente para as instituições. Isso torna a taxa difícil de operacionalizar, além de ser sentida como um empréstimo de duração infinita por quem está sujeito à cobrança. "O ECR é muito mais focalizado do que uma taxa de graduado", concluiu Dearden (2019b, tradução nossa).

2. Os autores esclarecem tratar-se de informação disponibilizada verbalmente durante a conferência.

Em seguida, Dearden (2019b) enumerou algumas questões-chave para o desenho do sistema.

1) Quanto emprestar por aluno e qual o critério de elegibilidade?
2) O sistema será universal? Ou partirá de uma média qualquer como critério de corte?
3) Qual é o nível de renda mínimo a partir do qual o indivíduo pode começar a pagar pelo empréstimo? É desejável ter níveis de renda e cobrança diferenciados, sobretudo nos primeiros anos após a graduação, ou em uma variação de renda próxima ao mínimo de cobrança?
4) Quais serão as taxas de cobrança aplicadas a partir desse patamar de renda? Juros reais ou só correção da inflação? Ou zero? No Reino Unido, a cobrança é de 3% acima da inflação; na Austrália, apenas a correção da inflação; e na Nova Zelândia, nada.
5) Qual é o número máximo de anos para quitação da dívida ou o seu limite prescricional? Na Inglaterra, são trinta anos; na Austrália e Nova Zelândia, ela se extingue com a morte da pessoa.
6) Quais os incentivos para aqueles que possam pagar o façam? Isso ajuda a financiar o custo do sistema como um todo? Na Austrália, os alunos que pagam o curso à vista com recursos próprios recebem desconto, por exemplo.
7) Qual a mobilidade do mercado de trabalho do país? Esse dado é fundamental porque quanto mais mobilidade mais barato é o ECR. E essa variável precisa ser considerada.

O ponto principal: se bem desenhado, um sistema de ECR é autofinanciável no tempo. Embora os cálculos variem de país para país, o verdadeiro teste do modelo está na sua sustentabilidade. O uso de microdados nessa modelagem é essencial para garantir um sistema eficiente.

Em seguida, o debatedor Sergei Soares, especialista em desigualdade, fez algumas ponderações a respeito de um sistema de ECR no Brasil.

> A PEC [Proposta de Emenda à Constituição] do Teto de Gastos faz com que seja em tese mais interessante para o sistema público hoje um sistema de contribuições como o ECR do que uma taxa de graduado, porque o valor da taxa não poderia ser gasto na universidade acima do teto estabelecido e as contribuições dos alunos, sim (Soares, 2019b).

Outro ponto positivo para o uso de um modelo de ECR no Brasil seria criar incentivos para o fechamento de instituições de ensino de baixa qualidade. "Seria uma forma de introduzir regulação por qualidade no sistema privado, caso isso seja previsto no desenho do sistema" (Soares, 2019b).

Soares (2019b) observou que a vida financeira dos pobres no Brasil se caracteriza por níveis altíssimos de incerteza. Entre os 10% mais ricos da população, 90% têm rendas estáveis, enquanto, entre os 10% mais pobres, apenas 0,4% podem contar com essa previsibilidade. "Em um cenário de volatilidade desse nível, o governo poderia absorver uma parte do risco e da insegurança dos mais pobres que chegam ao ensino superior, por meio de um ECR bem desenhado".

Ao encerrar a sessão, Bruce Chapman destacou três pontos: *i*) pensar de forma criativa sobre maneiras de compartilhar riscos dos empréstimos estudantis; *ii*) ter simplicidade no desenho; e *iii*) usar os microdados no trabalho.

9.2.3 Sessão 8: o quão perto está o novo Fies de um ECR sustentável e eficiente?

Roberto Endrigo Rosa, da SESu/MEC, observou que existe uma legislação em vigor que viabiliza a criação de um ECR no Brasil. A lei do novo Fies permite a retenção de pagamentos em folha salarial, a partir da autorização do próprio aluno, no momento da contratação do empréstimo. Além disso, já estabelece um teto de 20% da renda do devedor para as prestações do pagamento.

Os dados apresentados colocam o Fies como responsável por 17% das matrículas no setor privado atualmente, com uma taxa de inadimplência com mais de noventa dias sem pagamento, de 59% dos contratos em fase de amortização. Rosa (2019) explicou que os novos contratos do Fies estão sendo assinados com uma cláusula de autorização ao agente financeiro para viabilizar o cálculo do valor das prestações e retenção pelo futuro empregador, a partir de informações disponíveis nas bases oficiais de dados.

A situação com os contratos antigos, no entanto, é outra. "A renegociação continua sendo caso a caso e somente após a assinatura do aditivo de contrato é possível migrar para o novo modelo", explicou Rosa (2019). As taxas de juros também são diferentes entre o modelo antigo e o novo, bem como os prazos de pagamento, forçando a realização de um grande trabalho de adaptação de cada um dos contratos.

Existe ainda uma questão legal de acesso às bases de dados governamentais. Algumas delas protegidas pelo sigilo fiscal e outras simplesmente pulverizadas e divergentes com relação às informações sobre o mesmo cidadão. "Temos que vencer a cultura do dono do dado, que resiste em compartilhar as informações com outros órgãos" (Rosa, 2019). Portanto, falta editar uma série de normas infralegais que regulamentam o ECR, conforme previsão da lei.

O MEC também está trabalhando em disponibilizar informações aos estudantes sobre empregabilidade e remuneração média por ocupação, bem como avaliações sobre as instituições de ensino e as ocupações em ascensão ou queda, por área de interesse do aluno. "Nossa meta agora é integrar as ações de governo no ensino superior" (Rosa, 2019).

Altemir Linhares de Melo 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, o órgão possui as melhores e mais confiáveis bases de dados do país, integrados por um sistema público de escrituração digital, que vem sendo implantado há alguns anos. Entretanto, há preocupação com a questão do sigilo fiscal e da manipulação dos dados para fins além do tributário.

Na visão de Linhares de Melo (2019), existem três caminhos possíveis de participação da RFB na transformação do Fies em um sistema de ECR:

- 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 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, de forma que o operador do ECR possa conferir com a Receita se o valor recolhido na fonte foi o que deveria ter sido.

A operacionalização do ECR no Fies parece caminhar pela terceira via, alternativa que requer que o estudante, ao tomar o financiamento, autorize expressamente que a RFB preste as informações necessárias ao operador do ECR.

João Otávio Basto Junqueira, representante do Semesp e da Abruc, falou em seguida. "A resposta do mercado a qualquer política de financiamento no Brasil é muito rápida porque existe muita gente querendo e apta a cursar o ensino superior" (Junqueira, 2019).

Segundo ele, o problema com o Fies é que os estudantes deixaram de procurá-lo porque existem muitas dificuldades para ingressar no programa e também pelo fato do valor emprestado não cobrir o total da mensalidade. Ele criticou a exigência de desempenho de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como critério de elegibilidade ao Fies. "Se o Estado concedeu a alguém um diploma de ensino básico, isso tem que bastar para que ela seja considerada apta a ingressar no próximo nível de ensino" (Junqueira, 2019).

Junqueira (2019) 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). Ele admitiu a necessidade de ter uma régua melhor da medida da qualidade da educação financiada pelo empréstimo como garantia para os alunos e também para as instituições que buscam atingir padrões adequados de oferta.

Paulo Meyer Nascimento, do Ipea, descreveu a explosão dos contratos do programa entre 2010 e 2014, atropelados por uma crise fiscal em 2015, que reverteu drasticamente essa curva de crescimento. "Foram tomadas algumas decisões que aumentaram o custo fiscal do Fies durante o período de expansão, tornando o programa insustentável quando as restrições fiscais tornaram-se mais severas" (Nascimento, 2019).

A discussão da nova lei do Fies, aprovada em dezembro de 2017, resulta do cenário a partir de 2015 e das reflexões realizadas desde então. "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).

Ele observou que hoje o desenho do programa não está claro para quem precisa pegar o empréstimo. "Estamos pagando por termos dado empréstimos baratos demais no período de crescimento do programa, no momento em que houve um choque fiscal" (Nascimento, 2019). Segundo ele, o próprio esforço de tentar melhorar o Fies, produzindo muitas mudanças nas regras e com frequência, aumenta a confusão e dificulta o entendimento por parte dos alunos. "As regras precisam ser enunciadas de forma clara e simples" (Nascimento, 2019).

Na visão do pesquisador, entretanto, o ponto mais importante é a questão do recolhimento dos pagamentos. Essa vertente tem a maior carência de regulamentação. "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). Existem ainda algumas questões jurídicas nada triviais a serem vencidas tais como mecanismo de prescrição a longo prazo, renegociação automática para permitir recalcular o valor de prestação com base em oscilações de renda, entre outras. Ademais, na visão dele, não pode ser permitido o pagamento mínimo ou a coparticipação dos alunos no custeio da mensalidade, pois isto põe abaixo o caráter de seguro do ECR – uma das principais vantagens desse tipo de financiamento, do ponto de vista da proteção social.

Um sistema verdadeiro de ECR, no entendimento do técnico do Ipea, também 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 e minimizando o risco de quem empresta. Importa também estabelecer padrões mínimos de qualidade dos cursos financiáveis e mecanismos que impeçam que a disponibilidade de financiamento público inflacione as mensalidades.

Durante o debate, Tim Higgins (ANU) afirmou ter ficado impressionado com a sofisticação do sistema eletrônico da RFB. Ele salientou que o entendimento do ponto de vista fiscal de que o ECR é uma dívida contraída pelo aluno e não um tributo foi fundamental para o sucesso, logo no início, do modelo australiano. Isso porque os tributos recebem, em todos os países, um tratamento legal específico, o que seria inadequado para um programa como o ECR.

A auditora do TCU enfatizou que 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.

9.2.4 Sessão 9: perspectivas para financiamentos com pagamentos vinculados à renda para a educação pós-secundária na América do Sul

Manuel Acevedo-Jaramillo, presidente do Icetex, explicou que na Colômbia os alunos e suas famílias assumem 100% dos riscos do financiamento e um devedor solidário é exigido para a concessão do empréstimo (Acevedo-Jaramillo, 2019). As matrículas no sistema estão divididas meio a meio entre os setores público e privado, enquanto a formação técnica e tecnológica é integralmente pública e está subordinada ao Ministério do Trabalho.

A Colômbia se caracteriza por universidades pequenas ou médias, as maiores delas com algo entre 10 mil e 40 mil alunos. Existe um sistema de acreditação de qualidade, sinalizando as melhores instituições, a exemplo do que faz o Chile. Há 35 instituições públicas e 47 privadas neste grupo de elite. "Talvez o alto nível de autonomia universitária explique o fato de não existir associação direta entre o tipo de instituição e a qualidade da educação ofertada na Colômbia" (Acevedo-Jaramillo, 2019, tradução nossa).

A União é obrigada a aumentar ano a ano, no mínimo, o equivalente a inflação do ano anterior, os seus investimentos no sistema. Os estados também podem destinar recursos próprios para as mesmas instituições. A oferta é definida pelas universidades, sem interferência do governo. A regulação é apenas dos parâmetros de acreditação de qualidade.

O Icetex passou por ampla reforma para que possa gerir melhor os riscos dos empréstimos estudantis, sem que o governo destine recursos para essa política. Hoje a taxa de inadimplência está em 50%.

Em seguida, Ricardo Paredes, da Universidade do Chile e da Pontifícia Universidade Católica do Chile, deu um panorama do crédito educativo naquele país (Paredes, 2019). Em 1994, o Chile testou um sistema de ECR limitado a um grupo pequeno de alunos de universidades particulares. O crédito massivo, entretanto, foi concedido em formato tradicional a partir de 2005. Como não havia uma regulação dos preços de mensalidades, houve uma inflação dessas cobranças que acabaram produzindo dívidas impagáveis para a maior parte das famílias beneficiadas pelo programa. Isso levou aos protestos sociais de 2011, no Chile.

Na ocasião, houve uma reforma do sistema de crédito tradicional para o ECR, que resolveu a questão para os novos contratos, mas não para as famílias já endividadas. As universidades também continuaram a aumentar os preços, fazendo com o que o valor máximo de financiamento ficasse abaixo das mensalidades. E esse tem sido o problema principal para os contratos assinados no modelo de ECR.

A introdução do modelo de Gratuidad nas escolas que aderiram ao programa fez reduzir a evasão entre 4% e 6%, embora o impacto acadêmico com relação aos alunos que

conseguem financiar 100% de sua mensalidade via ECR não seja tão positivo. "Temos neste momento uma disputa política no Chile sobre qual o melhor modelo de financiamento: o ECR ou o programa Gratuidad. Na prática, as instituições e os programas competem pelos recursos" (Paredes, 2019).

Andrea Doneschi, da Universidade da República do Uruguai (Udelar), apresentou um modelo totalmente diferenciado de financiamento, mais próximo a uma taxa de graduado do que de um ECR (Doneschi, 2019). No país, 85% do ensino superior é público e 90% da oferta é feita por uma única universidade. Não há cobrança de mensalidade ou restrição de acesso por desempenho acadêmico ou prova de ingresso.

O chamado Fondo de Solidaridad, foi criado por lei em 1994, com o propósito de financiar bolsas para estudantes de todo o setor terciário da educação. Mas foi implementado apenas em 1996 e passou por uma série de mudanças desde então.

Todos os egressos de universidade pública recolhem a taxa, a partir do momento em que completam cinco anos de formados, pelo período de 25 anos, até a aposentadoria ou quando completarem 70 anos, o que acontecer primeiro. Aqueles com rendimentos mensais abaixo de R$ 3.500 não pagam. Há faixas diferentes de contribuição baseadas nos anos de duração do curso superior, bem como do tempo de graduação, com os valores aumentando a cada cinco anos.

O recurso arrecadado é destinado a bolsas permanências. O alvo do programa são os universitários mais pobres ou socialmente vulneráveis da instituição. O fundo representa 5% do financiamento público da universidade e 20% dos alunos formados anualmente receberam a bolsa de assistência estudantil, em algum momento do curso.

Dados mostram uma continuidade maior dos estudos entre os beneficiários, quando comparados a alunos até de extratos econômicos maiores, sem bolsa. O pagamento da taxa é suspenso quando o egresso fica sem renda.

9.2.5 Sessão 10: a economia política do financiamento do ensino superior

Ludger Woessmann, professor da Universidade de Munique, apresentou resultados de um estudo sobre os determinantes de maiorias políticas a favor ou contra a cobrança de mensalidade nas universidades. "Buscamos por meio de um experimento econômico saber o que influencia ou determina o pensamento das pessoas sobre o tema", explicou (Lergetporer e Woessmann, 2019, tradução nossa). Algumas possibilidades levantadas inicialmente foram: o desenho do programa, ou a disponibilidade (ou não) de informações factuais relevantes.

A Alemanha tem uma história particularmente interessante para um estudo dessa natureza. Em 1970, o governo federal baniu a cobrança de mensalidade nas universidades. Mas, em 2005, essa vedação foi derrubada pelos estados porque o governo federal não pode interferir em temas de educação no país. Entre 2006 e 2007, sete estados instituíram cobranças de aproximadamente € 500 por semestre, nas universidades. Entre 2010 e 2014, pressões políticas dos estudantes acabaram revertendo a situação e acabando com as mensalidades onde chegaram a existir.

Os seis questionários foram aplicados anualmente entre 2014 e 2019, quando o tema da cobrança de mensalidades na universidade estava muito em debate na mídia alemã. "Os resultados mostram que o debate público é completamente dominado por grupos de interesse", observou o pesquisador (Lergetporer e Woessmann, 2019, tradução nossa).

No experimento, quando se mostravam informações sobre o retorno da educação superior em termos dos ganhos de renda para os indivíduos com esse tipo de formação, isso afetava fortemente as respostas, que passavam a ser majoritariamente favoráveis à cobrança de mensalidade. Quando a pergunta era precedida também de uma breve informação sobre como funciona um ECR, o apoio à cobrança tornava-se substancialmente maior. Informações sobre os custos do ensino superior para o Estado ou o grau de desigualdade atrelado a esse nível de educação, no entanto, não tiveram efeito.

9.3 Dia 12 de julho

9.3.1 Sessão 11: contratos de capital humano (*income share agreements*)

Miguel Palacios, professor de finanças da Escola de Negócios da Universidade de Calgary (Estados Unidos), falou sobre uma modalidade diferente de financiamento, os contratos de capital humano. "Isso não é um empréstimo", fez questão de frisar (Palacios, 2019, tradução nossa).

Ele questionou a premissa apresentada nos dias anteriores, por diversos conferencistas, de que existe uma disfunção no mercado de financiamento da educação, tornando a participação do Estado com recursos e regulação fundamental. Segundo Palacios (2019), a existência de contratos de capital humano, uma solução 100% privada, mostra que não é bem assim.

Ele falou sobre o tema do ponto de vista de um especialista em finanças e não em educação. Segundo o professor, os contratos de capital humano são mais parecidos com um *equity* (fração dos dividendos de uma empresa pagos a uma determinada pessoa) do que com uma dívida. Como não existe a possibilidade de alongar o prazo do pagamento, que é fixo, diferentemente do modelo de ECR, alguns investidores obterão melhores retornos do que outros e isso faz parte do modelo.

Os contratos de capital humano têm se difundido em alguns países desde 2010, sob a alcunha de *income share agreements*. Atualmente existem dez empresas oferecendo esse tipo de *equity* para educação, entre elas a Lumni, da qual Palacios é sócio. Desde 2002, a Lumni fecha esse tipo de contrato. Primeiro no Chile, na Colômbia, no México, no Peru e, mais recentemente, nos Estados Unidos. Atualmente existem 10 mil estudantes financiados pela Lumni, com um valor de US$ 50 milhões investidos. O número de contratos tem dobrado a cada dois ou três anos, sistematicamente, segundo Palacios (2019). "Os contratos de capital humano maximizam o compartilhamento de risco porque fazem os que ganham mais, pagarem mais e financiarem os que estão na parte de baixo da distribuição de renda e não terão condições de devolver o investimento. Sendo assim um instrumento distributivo mais radical" (Palacios, 2019, tradução nossa). Hoje existe um teto máximo de valor de pagamento por parte daqueles que ganham mais. Isso foi instituído por questões legais. Ele enfatizou que por ser um empreendimento privado é importante pensar em como vender a ideia. "É preciso escolher as palavras que afetam menos os estudantes" (Palacios, 2019, tradução nossa).

Palacios (2019) defendeu a existência do que chamou de instrumentos de recuperação do custo de investimento em educação superior, entre eles os contratos de capital humano. Na sua visão, existe uma grande área a ser explorada pela iniciativa privada, complementar ao financiamento estudantil bancado pelo Estado. Mas esse mercado precisaria de regulamentação para que a coexistência com programas governamentais de crédito não quebre ou inviabilize as iniciativas puramente privadas.

9.3.2 Sessão 12: desafios institucionais no Brasil para pagamentos vinculados à renda além do Fies

Paulo Meyer Nascimento, do Ipea, iniciou salientando a existência de outras possibilidades de aplicação do ECR, para além do ensino superior. O presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), Antônio de Araújo Freitas Junior, apresentou alguns dados sobre esse nível de ensino no Brasil – 8 milhões de estudantes na graduação e 6 mil programas de pós-graduação. Mas apontou como origem dos problemas enfrentados a baixa qualidade da educação básica. "Como exigir mais dos alunos na educação superior com uma base assim?",[3] questionou.

Na sua percepção, o ECR poderia ser um ponto de inflexão importante na educação superior brasileira, caso reduzisse a inadimplência no setor privado e ajudasse a promover a qualidade. "Existe ainda um papel de encurtar o caminho para a maior qualidade da educação que é o ensino profissional que pode suprir as lacunas de competências dos alunos entre o básico e o superior".

Jefferson Manhães de Azevedo, reitor do IFF e membro do Conif, contestou o panorama dado pelo integrante do CNE a respeito dos gastos públicos com educação no Brasil. "Claro que os recursos podem ser melhor aplicados, mas não necessariamente significa que o patamar atual de investimento seja suficiente".[4] Segundo ele, é preciso relativizar o número de 5,1% do PIB aplicado em educação no Brasil, ao compará-lo com a média de 5,0% dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Um número mais apropriado seria o gasto por aluno, visto que o Brasil tem um contingente muito maior de crianças e jovens do que a maior parte desses países. O PIB por aluno no ensino fundamental está em US$ 3,7 mil no Brasil, contra uma média de US$ 8,6 mil da OCDE, sendo de US$ 3,5 mil no nível médio contra US$ 10 mil dos demais países e de US$ 14 mil no ensino superior, comparado à média de US$ 15,6 mil.

Ele lembrou que a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o gasto com o ensino básico era de 10% do PIB investidos, em 2024. Os recursos para essa ampliação viriam do Fundo Soberano do Pré-Sal, mas a destinação dos recursos foi alterada pelo Congresso em 2018 e agora há que se procurar outra fonte de financiamento para cumprir o PNE.

Ele finalizou com um panorama da rede federal de educação técnica, científica e tecnológica com 647 unidades em todo o país, 965 mil matrículas, correspondente a 64% das vagas no ensino técnico superior ofertadas. Além de 41 mil matrículas de pós-graduação. O perfil socioeconômico dos alunos é de 60% pretos e pardos, 65% com renda *per capita* familiar de menos de um salário mínimo, sendo que 30% destes chegam a ter renda inferior a meio salário mínimo. Todos os anos são ofertadas 438 mil vagas no sistema, com uma média de 1,8 milhão de candidatos. Azevedo ainda fez o seguinte questionamento:

> É preciso acreditar que a educação muda a vida e pensar nos potenciais de arrecadação no futuro como faz o modelo de ECR, e não apenas no que se poderia ganhar hoje com o pagamento dos alunos. Mas será que cobrar mensalidade no sistema público não vai levar a classe média e alta a sair dessas instituições, como aconteceu no ensino básico?

3. Os autores esclarecem tratar-se de informação disponibilizada verbalmente durante a conferência.
4. Os autores esclarecem tratar-se de informação disponibilizada verbalmente durante a conferência.

Segundo ele, existe uma preocupação muito grande do setor público em discutir cobrança de mensalidade pelo temor de que o Estado retire investimentos do setor, a partir da implantação de um modelo de ECR nas instituições públicas. "Mas se forem dadas garantias de que isso não ocorrerá vejo um amplo espaço para debate e formulação". Ele ressaltou, contudo, que, no seu ponto de vista pessoal, ideias que envolvem contribuições vinculadas à renda e recolhidas na fonte merecem ser amplamente debatidas, desde que sejam colocadas como alternativa para levantar recursos adicionais, não para substituir o investimento público.

João Otávio, da Abruc, defendeu a necessidade de se rediscutir fontes e modelos de financiamento para a educação. "Creio que o ECR faz sentido do ponto de vista da justiça social e tem tudo a ver com o momento atual do país". Segundo ele, o modelo de ECR também poderia ser usado para colocar em prática o Fies-empresa que nunca saiu do papel. Seria uma fonte para financiamento do ensino pós-secundário profissional, incentivando empresas a investirem na formação de pessoal.

Ele relatou a existência de capacidade ociosa instalada nas universidades comunitárias, por exemplo, durante os períodos matutino e vespertino, que poderia ser aproveitada na oferta de ensino técnico e tecnológico.

9.3.3 Sessão 13: possibilidades para financiamento vinculado à renda em outras áreas de política pública além da educação

Esta sessão discutiu como e se ECRs poderiam também mudar a forma de financiamento público em outras áreas de política pública.

Bruce Chapman (ANU) apresentou outras áreas de política social, particularmente aquelas que hoje funcionam de maneira regressiva, nas quais já se pensou em usar o modelo de ECR, na Austrália (Chapman, 2019b). Um exemplo citado por ele foi o de combate à seca. Produtores rurais afetados pela seca sofrem choques de renda em função da falta de chuva. O Estado poderia suavizar essas perdas de renda nos momentos de seca – tal como frequentemente é feito em seu país. A diferença, contudo, é que em vez de dar uma ajuda não reembolsável, o Estado poderia aliviar os efeitos da seca com um ECR, de forma que produtores rurais que conseguissem recuperar seus ganhos depois da fase crítica de seca acabariam por devolver os recursos concedidos pelo Estado no momento crítico. Chapman (2019b) explicou que

> O Estado pode projetar com grau razoável de confiabilidade a renda futura das pessoas; o governo pode 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 pensar em um ECR é como um seguro.

O grande ganho do modelo é o baixíssimo custo de transação apresentado, no qual o Estado gasta A$ 1 para coletar A$ 1 milhão. A dificuldade com os modelos de aplicação voluntária, por adesão do cidadão, ao contrário dos universais, como é o ECR do ensino superior na Austrália, é evitar dois efeitos: a seleção adversa (quando a pessoa opta porque pensa que vai pagar menos ou nada no futuro) ou questões morais que levam o indivíduo a mudar de comportamento para obter algum tipo de benefício a partir disso.

Em seguida, Tim Higgins (ANU) apresentou um estudo feito para a aplicação do ECR na ampliação da licença parental. A proposta exigiria que o beneficiário estivesse empregado antes de entrar de licença. "Seria um investimento em capital humano para a mãe e para o bebê, já que esse período extra de maior proximidade entre os dois, leva a ganhos significativos de saúde e desenvolvimento para as crianças" (Higgins, 2019b, tradução nossa).

A extensão da licença tem que ser o suficiente para valer a pena, mas não longa demais para reduzir a ligação dos beneficiários com o mercado de trabalho. A proposta seria que o empréstimo para continuidade da licença com remuneração, após o período regulamentar, fosse um débito assumido pelo casal, no momento do nascimento da criança (Higgins, 2019b). Mas é preciso cuidado para que as pessoas não peguem os recursos simplesmente porque é um bom negócio. Então, é preciso juros mínimos e alguma correção para garantir que não haverá desvio na finalidade do investimento que é aumentar o cuidado parental, no primeiro ano de vida da criança (Higgins, 2019b). Outra possibilidade seria colocar outros integrantes da família como fiadores do empréstimo, aumentando as chances de pagamento futuro. "Poderia significar um aumento da seguridade social existente hoje, a um custo baixo para o Estado", concluiu Higgins (2019b, tradução nossa).

Em seguida, Sergei Soares, do Ipea, apresentou uma proposta de fusão do FGTS e do seguro-desemprego no Brasil, usando o modelo do ECR. "Seria uma forma de melhorar esses dois tipos de seguro" (Soares, 2019a). Hoje o seguro-desemprego é não contributivo, financiado pelo Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), pago a quem perde o emprego formal, sem justa causa. Ademais, quem é demitido sem justa causa pode também sacar seu FGTS.

Pela proposta, todo e qualquer trabalhador receberia, em caso de desemprego e independentemente do seu salário antes da demissão, um valor mensal equivalente a 80% do valor vigente para o salário mínimo. Haveria, portanto, um valor padrão do seguro-desemprego, ao contrário das faixas compatíveis com a renda do trabalhador ao ser demitido, como acontece hoje. Esse benefício seria pago com recursos do FAT e teria uma duração limitada.

Adicionalmente ao seguro-desemprego padrão, o indivíduo poderia usar o seu FGTS para complementar ou estender para até dezoito meses o seu seguro-desemprego. Nos casos em que o saldo do FGTS fosse insuficiente para tanto, seria permitido, sob certas condições, "tomar emprestado" de seu saldo futuro. A ideia é chegar a um desenho cujo *mix* de recursos do FAT e do FGTS viabilize mais tempo de seguro-desemprego para quem realmente não consegue encontrar trabalho, ao mesmo tempo que crie um incentivo para o retorno ao trabalho e otimize o uso de recursos públicos para essa finalidade.

10 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

ACEVEDO-JARAMILLO, M. Conferencia internacional Financiación Contigente ao Ingreso. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/32DdI13>.

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.

BUCAREY, A. Financial aid in higher education: evidence from Chile. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MzMYsu>.

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>.

GUERRERO-AGUILAR, A. A. Chile's transition towards free higher education. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/35YGOtw>.

HIGGINS, T. Australian ICL history and development: the origins of HECS. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2p7rg6a>.

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

JOHNSTON, M. Sistema australiano de financiamento do ensino superior. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/33TM4gu>.

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>.

LERGETPORER, P.; WOESSMANN, L. The political economy of higher education finance: how information and design affect public preferences for tuition. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/31BVgVb>.

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.

PALACIOS, M. The relationship between income share agreements and income contingent loans, and why we need both. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ln0PYk>.

ROSA, R. E. Os desafios subjacentes ao funcionamento do Fies nos termos da Lei nº 13.530/2017. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2N7Ietr>.

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. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2Mppart>.

_____. Comentários à sessão 7: estruturando ECRs sustentáveis – erros, acertos e questões específicas de cada país. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA, 2019, Brasília. **Anais**... Brasília: Ipea, jul. 2019b.

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

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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