

Nascimento, Paulo A. Meyer M.

Working Paper

O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã:
Proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com
pagamentos vinculados à renda futura - funcionamento e fonte de
recursos

Texto para Discussão, No. 2784

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Nascimento, Paulo A. Meyer M. (2022) : O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã: Proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura - funcionamento e fonte de recursos, Texto para Discussão, No. 2784, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2784>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269152>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2784

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

PAULO MEYER NASCIMENTO



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

PAULO MEYER NASCIMENTO²

1. O autor agradece aos pareceres de André Gambier Campos e de Hadassah Laís de Sousa Santana, bem como aos comentários feitos por participantes de um seminário organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em dezembro de 2021, com mediação de José Aparecido Carlos Ribeiro. Eventuais erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade do autor, a quem única e exclusivamente cabe a responsabilidade pelo conteúdo deste texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG). *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

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

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**

FLÁVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**

JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

HERTON ELLERY ARAÚJO

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

PAULO DE ANDRADE JACINTO

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação (substituto)**

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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.

JEL: G59, H27, I22.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA.....	9
3 O SISTEMA PROPOSTO: ALCANCE E INSTRUMENTOS	14
4 O SISTEMA PROPOSTO: LINHAS GERAIS DE SEU FUNCIONAMENTO	19
5 PEC PARA INTRODUIZIR CONTRIBUIÇÃO DE EX-ESTUDANTES	28
6 INOVAÇÃO POR QUÊ?	36
7 COMO O NOVO SISTEMA AFETARIA AS IFES?	46
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	60

SINOPSE

Neste estudo, propõe-se um sistema público-privado de assistência financeira para estudantes de educação superior (ES) e de educação profissional e tecnológica (EPT). Funciona tanto como um seguro (só paga de volta se tiver renda compatível) quanto como um sistema de repartição às avessas (estudantes do passado financiam estudantes do presente). Estudantes teriam a possibilidade de contratar financiamentos oferecidos por instituições públicas e privadas nos parâmetros definidos em lei e por instrumentos regulatórios, sem necessariamente atrelar o financiamento contratado ao pagamento de encargos educacionais de qualquer natureza. O funcionamento do sistema pressupõe a introdução de uma nova contribuição no Sistema Tributário Nacional (STN). O novo tributo não aumenta a carga tributária, mas é central à proposta por ser a forma de viabilizar que a Receita Federal recolha pagamentos proporcionais à renda das pessoas financiadas. O novo tributo alcançaria ainda estudantes de cursos gratuitos ou com matrícula em cursos pagos, estes financiados pelo Estado. Assim, financia-se a expansão do segmento público e reduz-se o custo fiscal da assistência a estudantes do segmento privado. Ademais, o sistema proposto busca remover assimetrias que atravancam o mercado privado de crédito educativo e de investimento em pessoas.

Palavras-chave: educação superior; educação profissional e tecnológica; financiamento estudantil; contribuição financeira de ex-estudantes; financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.

ABSTRACT

It is proposed a broad two-tier income-contingent financing system for postsecondary students, designed for public and private providers and consisting of both income-contingent loans (ICLs) and income share agreements (ISAs), with repayments to be collected by the Federal Revenue System (FRS). Both students enrolled in tuition-free publicly run programmes and students enrolled in fee-paying programmes would be able to contract either ICLs or ISAs offered by both public and private financial institutions within the parameters defined by law and by regulatory instruments, without necessarily linking their ICLs and ISAs to the payment of tuition fees or other educational charges. In the case of students with no fees to pay (either because enrolled at tuition-free public institutions or attending fee-paying programmes totally or partially funded by the Government), the cost of the financial aid provided by the State would be added to the balances of the ICL or ISA accounts linked to their respective social security numbers. ICLs and ISAs contracted with duly certified financial institutions would also be accounted for in the balances of the individual accounts of students who resorted to such financing tools, and the law or other regulatory instrument must define debt ceilings. Repayments would be made in two different ways. Either debtors advance repayments directly to the organisation regulating the proposed system or postpone them and pay the debt through the tax system. This paper proposes legislative reforms to set the grounds to the new student funding system, which includes incorporating the tax-like contribution to the national tax system (as the way to involve the FRS in the repayment collection) as well as making the constitutionally mandatory free-of-charge provision in the public sector compatible with the collection of the new tax-like contribution from all graduates from public universities and VET institutions.

Keywords: higher education; vocational education and training; student financing; cost sharing in postsecondary education; income-contingent financing.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe a criação de uma nova contribuição no Sistema Tributário Nacional (STN), com vistas à estruturação de um Sistema Nacional de Financiamento Estudantil (SNFE). A despeito de sua natureza tributária, a contribuição proposta deve ser entendida como uma inovação a viabilizar, no Brasil, que a renda futura possa servir de colateral em empréstimos ou de *equity* para a alavancagem de projetos de investimento. Como se verá adiante, a ideia não é transformar indiscriminadamente o STN em um meio de coleta de reembolsos de empréstimos ou pagamento de dividendos; o novo tributo sequer aumentaria a carga tributária. Espera-se, contudo, que este texto ajude a convencer quem o lê de que as economias de escala e de escopo envolvidas no poder estatal de tributar podem ser direcionadas à remoção de falhas no mercado de capitais, ao menos em situações em que a correção dessas falhas tenda a ensejar benefícios sociais superiores aos benefícios privados eventualmente auferidos.

Especificamente no campo da assistência estudantil, as reformas delineadas ao longo deste estudo tornam possíveis dois mecanismos capazes de impulsionar o volume de recursos disponíveis a estudantes e a instituições de ensino, ao mesmo tempo que tendem a reduzir, paulatinamente, a pressão sobre os orçamentos públicos por recursos adicionais para a educação profissional e superior. De um lado, a proposta pautada no novo tributo incorpora programas governamentais componentes de retribuição financeira proporcional à renda. Com isso, reduz o custo fiscal de tais programas e os põe em linha com modelos de financiamento público frequentemente percebidos pela literatura como de vanguarda, tais como os que existem para financiar estudos superiores na Austrália, na Inglaterra, na Nova Zelândia, na Hungria e no Uruguai. De outro lado, fomenta mercados privados hoje incipientes: o de *debt* e o de *equity* voltados a estudantes de educação superior (ES) e de educação profissional e tecnológica (EPT).

A proposta lastreia-se na literatura sobre financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura¹ com elementos do Fundo de Solidariedade do Uruguai.² O desenho apresentado, contudo, difere do que existe até o momento em outros países, pois vai além de um programa governamental. Com efeito, o que se propõe neste texto é um sistema de natureza público-privada, com papéis complementares sendo desempenhados pelo governo, pelas instituições de ensino (públicas e privadas) e pelas instituições financeiras (públicas e privadas). Trata-se de um caminho

1. Ver coletâneas organizadas por Chapman, Higgins e Stiglitz (2014) e por Nascimento (2019a), como também a edição especial da *Economics of Education Review* organizada por Chapman e Doan (2019a) sobre o tema.

2. Ver Doneschi, Novas e Velázquez (2014) ou Doneschi (2019).

que, embora pautado pelo contexto institucional brasileiro, exige reformas legislativas significativas, inclusive por meio de emendas à Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Vale ressaltar que a proposta leva em consideração os problemas enfrentados pelo financiamento público à ES e ao ensino técnico, particularmente no que concerne às instituições federais de educação superior (Ifes), à assistência estudantil e ao Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

No que tange às Ifes, destacam-se as perdas, em termos reais, de orçamento de outros custeios e capital (OCC) observados desde a última década, problema aprofundado por cortes nominais e contingenciamentos³ que se sucedem desde a recessão de 2014 a 2016.⁴ Ainda no que se refere às Ifes também foram observadas as críticas de que o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em julho de 2019 e encaminhado para apreciação da Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei (PL) nº 3.076/2020,⁵ não as dotaria de orçamento compatível com suas necessidades de curto prazo (Andifes, 2019). Com relação à assistência estudantil, atenção cabe aos problemas de inadimplência que quase inviabilizam o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies),⁶ sem perder de vista questões específicas à assistência estudantil em geral, que envolve políticas e programas destinados a estudantes tanto do setor público quanto do setor privado. No que tange ao SNPG, o aperto orçamentário tem levado à redução do número de bolsas de pós-graduação e de pesquisa concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).⁷ No que se refere ao ensino técnico, a proposta leva em conta a contínua redução, desde 2015, no volume de recursos orçamentários destinados a essa modalidade, bem

3. Segundo noticiado pela imprensa, em 2019, o OCC foi de R\$ 6,1 bilhões. Em 2020, caiu para R\$ 5,5 bilhões. Em 2021, ocorreu nova queda, sendo naquele ano de R\$ 4,5 bilhões. Para 2022, a Lei Orçamentária Anual (LOA) reserva R\$ 5,3 bilhões para o OCC das 69 universidades federais. Trata-se de um ganho nominal em relação a 2020, mas é ainda menor do que o de anos anteriores e R\$ 1,7 bilhão a menos do que o que fora solicitado pelas reitorias (Bastos, 2022).

4. De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), tecnicamente, houve recessão no Brasil entre o segundo trimestre de 2014 e o quarto trimestre de 2016. Os critérios que levam a esse recorte temporal são contestados por autores diversos, querela que não é objeto deste trabalho. Optou-se por reproduzir, aqui, a delimitação que o Codace (2017) fez da recessão brasileira observada na década de 2010, frisando-se que, para alguns, ela teria se estendido para muito além do quarto trimestre de 2016.

5. Até o fechamento deste texto, o referido PL seguia aguardando constituição de comissão temporária pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

6. Ver Almeida Júnior *et al.* (2019).

7. Ver Comissões... (2019).

como evidência recente sobre impactos da formação profissional e tecnológica em ocupação e salários e de mecanismos para melhorar o *matching* entre a formação técnica e o emprego no Brasil (Nastari, 2015; O’Connell e Mation, 2021; Oliva, 2014). Este trabalho não adentra nessas questões todas, mas a proposta doravante delineada buscou ponderá-las.

Foram consideradas também as condições necessárias ao envolvimento da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no recolhimento de pagamentos vinculados à renda de ex-estudantes, valendo-se como ponto de partida das colocações de Linhares de Melo (2019) sobre os possíveis caminhos de colaboração das escriturações tributárias digitais para a automatização da cobrança do Fies e da literatura sobre contribuições no direito tributário brasileiro, em especial as obras de Paulsen e Velloso (2019), Paulsen (2021) e Mazza (2021).⁸

As linhas gerais da proposta, incluindo as reformas legislativas necessárias e uma discussão do porquê de o contexto institucional brasileiro pressupor uma solução tributária para o adequado funcionamento do sistema de financiamento estudantil em questão, são apresentadas na seção 4, logo após a seção 3 situar melhor o(a) leitor(a) quanto ao seu alcance e a seção 2 apresentar o diagnóstico do problema. A seção 5 sugere um rol de possibilidades para modificações na CF/1988 com vistas a tornar possível o sistema proposto. A seção 6 realça os pontos mais inovadores da proposta, discute potenciais problemas a serem considerados no seu detalhamento e enumera as políticas e os programas federais que tenderiam a ser afetados pelo SNFE. A seção 7 discorre, valendo-se de simulações apresentadas em Nascimento (2021), em Dearden e Nascimento (2019) e em Nascimento (2018), sobre o potencial de arrecadação dessa contribuição se incidisse sobre egressos(as) das Ifes. Discute-se na seção 7, inclusive, como a nova contribuição, que seria vinculada à renda futura de quem ainda sequer ingressou no sistema de educação superior público, poderia viabilizar recursos adicionais para as Ifes já durante a vigência do Plano Plurianual (PPA) em que o novo sistema fosse instituído. A seção 8 traz as considerações finais.

8. Agradecimentos especiais são devidos a Jorge Rachid e a Everardo Maciel, por se disporem a debater com o autor os financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura sob a ótica da administração tributária e do direito constitucional tributário. Sem essa interação, ocorrida principalmente no primeiro semestre de 2019, não teria o autor trilhado o caminho que o levou aos *insights* sobre a administração tributária advindos de Linhares de Melo (2019) e da equipe da RFB, nem a obras que discutem as contribuições no ordenamento jurídico brasileiro.

2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Assistência financeira para quem se qualifica e deseja prosseguir nos estudos para além da escolarização obrigatória é um desafio de política pública em muitos países. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento crédito educativo, bolsas de estudo e deduções em imposto de renda para gastos com educação são os instrumentos mais usuais de política com vistas a viabilizar/estimular o acesso, a permanência e a conclusão em cursos destinados à população adulta (Dynarski e Scott-Clayton, 2016).

Deduções em imposto de renda costumam ser políticas horizontais, a beneficiar contribuintes que investem na formação própria ou de dependentes. Em alguns casos, beneficia também firmas que investem na formação de seu pessoal. Programas governamentais de bolsas de estudo têm formatos variados, ora com foco maior em mérito (premiar estudantes com bom desempenho prévio), ora com foco maior em políticas de acesso, permanência e conclusão propriamente ditas (garantir meios para que pessoas com dificuldades financeiras possam estudar), frequentemente com foco misto nesses dois objetivos. Programas governamentais de crédito educativo também costumam assumir caráter misto, mesclando critérios de necessidade com critérios de desempenho ao delinear quem é elegível ao apoio. De modo geral, contudo, tendem a enfatizar critérios de necessidade, direcionando predominantemente o financiamento público a estudantes de baixa renda e/ou com maior restrição ao crédito.

Em última instância, programas de crédito educativo capitaneados por governos normalmente destinam-se a contornar uma falha recorrente no mercado de capitais, que leva a níveis subótimos de financiamento estudantil. Quem empresta não tem informação acurada sobre dois quesitos-chave afetos a quem toma o empréstimo: sua *capacidade* futura de pagamento e sua *disposição* futura a efetivamente honrar as prestações.⁹ Esse problema clássico de informações incompletas e assimétricas é acentuado, no crédito educativo, por dois fatos interligados. Primeiro, o bem financiado (educação) é intangível e, portanto, diferentemente do financiamento para a aquisição de bens móveis ou imóveis, não há como “tomá-lo de volta” em caso de não pagamento. Segundo, frequentemente pessoas que precisariam de crédito para viabilizar seus estudos não contam com avalistas ou fiadores, nem dispõem de bens para oferecer como garantia de pagamento. Com isso, as instituições financeiras tendem a oferecer contratos de empréstimo estudantil em volume muito aquém do que seria necessário,

9. *Capacidade de pagamento e disposição a pagar* são questões diferentes, pois a inadimplência pode decorrer tanto de incapacidade financeira quanto de risco moral. Empréstimos tradicionais, reembolsáveis por prestações com valores e datas de vencimento preestabelecidas, não conseguem contornar nem um, nem outro problema.

para as restrições financeiras não fossem empecilho para que pessoas com capacidade acadêmica e interesse em prosseguir seus estudos na vida adulta pudessem fazê-lo.

Como governos mundo afora tentam contornar esse problema? Em geral, ou entram como uma espécie de fiador das prestações do financiamento concedido por instituições financeiras ou, indo além, direcionam fundos públicos para programas governamentais de crédito educativo, que em geral emprestam a taxas de juros subsidiadas (frequentemente abaixo do custo de financiamento do próprio governo). Práticas em um (ou em ambos) desses sentidos passaram a se tornar comuns a partir dos anos 1950¹⁰ – antes disso, empréstimos bancários não costumavam ser usados como política pública para financiar estudantes e mesmo bolsas e afins eram, em muitos países, concessões das próprias instituições de ensino, amiúde sequer envolvendo apoio governamental. O forte crescimento da demanda por cursos técnicos e superiores ao longo das últimas sete décadas impulsionou a necessidade de programas governamentais de assistência estudantil em geral. Cresceu a oferta de bolsas de estudo financiadas com dinheiro público, como também o uso de incentivos fiscais como política de estímulo ao aumento da escolarização e da qualificação profissional da população adulta. Não obstante, o instrumento que mais cresceu com essa finalidade foi o crédito educativo – quiçá porque é o único dos três a pressupor algum reembolso por parte de quem é beneficiado(a).

Ao longo do tempo, porém, a entrada do poder público nesse mercado trouxe outros problemas. Um deles é a inflação dos encargos educacionais.¹¹ À medida que crescia a oferta de crédito educativo subsidiado por governos, aumentava o custo direto de estudar. Mesmo considerando que educação é um serviço tipicamente afeto ao que Baumol (2012) chamou de *doença dos custos*,¹² a literatura tem documentado evidência de que a crescente provisão de crédito educativo subsidiado por governos afeta esse mercado de duas formas: aumentando preços e reduzindo a sensibilidade-preço da demanda por formação superior (Goldin e Cellini, 2014; Mello e Duarte, 2020).

10. O país pioneiro no crédito educativo como política pública foi a Colômbia. Gabriel Betancur Mejía, idealizador da primeira organização governamental de crédito educativo de que se tem registro, relata o processo de concepção e implementação da colombiana Icetex (até hoje em operação) em Betancur-Mejía (1992).

11. Em consonância com a legislação em vigor (em especial, o art. 3º, § 1º, da Portaria do MEC de nº 270, de 29 de março de 2012), o termo *encargos educacionais* remete, neste trabalho, às parcelas de mensalidades, semestralidades e anuidades pagas à unidade de ensino.

12. O termo se refere à teoria proposta por William Baumol e William Bowen na década de 1960 para explicar por que os preços sobem mais rápido do que a inflação em certos setores da economia, como saúde e educação. De forma bem resumida, a doença dos custos está associada a salários que aumentam acima da produtividade do trabalho em alguns setores, simplesmente em resposta ao aumento da massa salarial observado nos setores mais produtivos.

Apresentando de outra forma, a expansão da oferta de crédito educativo subsidiado pelo poder público pode, em alguns contextos, vir a incentivar matrícula, mas: i) parte desse movimento advém do fato de que algumas das pessoas elegíveis ao empréstimo passam a aceitar encargos educacionais mais elevados – afinal, na prática, o governo está dividindo parte da conta; e ii) quanto menos focalizado o crédito subsidiado, mais pessoas verão no financiamento público uma oportunidade de deixarem de pagar de seu bolso as mensalidades e afins para tomar empréstimo barato para essa finalidade – liberando seus próprios recursos para outros investimentos. Evidência empírica da ocorrência desses dois efeitos é particularmente profícua nos Estados Unidos (Dynarski, 2015; Goldin e Cellini, 2014; Looney e Yannelis, 2019), onde não só a cobrança de encargos educacionais é regra, mas também são mais disseminadas pesquisas sobre financiamento estudantil. No entanto, há evidência desse movimento em outros países também, inclusive no Brasil: a explosão da oferta de crédito via o Fies entre 2010 e 2014, aliada a menor focalização e condições ainda mais facilitadas do que as praticadas em outros anos pelo mesmo programa federal, inflacionou os encargos educacionais e reduziu a sensibilidade-preço da demanda por cursos de graduação em instituições privadas de ensino no país (Mello e Duarte, 2020).

Outro problema com programas governamentais de crédito educativo é a inadimplência. No Fies, por exemplo, relatório do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aponta que 51% dos contratos que estavam em fase de pagamento em março de 2022 (envolvendo cerca de 1,1 milhão de ex-estudantes) encontravam-se em atraso há noventa ou mais dias, condição que faz o órgão classificá-los como créditos de difícil recuperação. Nos Estados Unidos, dívidas estudantis já superam o trilhão de dólares há alguns anos (Scott-Clayton, 2018) e a crescente inadimplência faz emergir recorrentes debates sobre reformas dos programas governamentais de crédito educativo, debates esses incrementados, em 2021, por um compromisso público do presidente Joe Biden de perdoar dívidas estudantis pendentes de trabalhadores do setor público (proposta que beneficiaria cerca de 580 mil pessoas e significaria perdoar US\$ 11,5 bilhões).¹³ No Chile e na Colômbia, a dívida estudantil foi o estopim de protestos que quase derrubaram governos desses países na primeira metade da década de 2010 (Salmi, 2013).¹⁴

Embora a inadimplência seja um dos resultados naturais de um empréstimo convencional e não necessariamente inviabilize uma política de crédito (Lochner e Monge-Naranjo, 2015),

13. Para mais detalhes, ver Governo... (2021).

14. No Chile, as manifestações de 2012 repercutiram nas eleições presidenciais de 2014, quando Michele Bachelet, então na oposição, saiu vencedora com uma plataforma que incluía compromisso em viabilizar vagas gratuitas em cursos de graduação. A (meia) transição do Chile para a gratuidade no ensino superior e os novos problemas que a iniciativa trouxe são discutidos em variados artigos. Para uma leitura em português a respeito, ver Delisle e Bernasconi (2019).

quando as prestações comprometem demais a renda, reduzem a capacidade de reembolsar o empréstimo.¹⁵ Se isso ocorre com muitas das pessoas financiadas – e Chapman, Dearden e Doan (2020) compilam evidência de pesquisas domiciliares a sugerir que assim tenda a ser para programas governamentais de crédito educativo de variados países, inclusive o Brasil –, elevam-se as perspectivas de inadimplência. Ademais, quando o não pagamento produz poucos efeitos práticos para a reputação de crédito (como foi o caso do Fies, em alguns momentos de sua história), pode vir a reduzir a disposição a reembolsar empréstimos estudantis.¹⁶

De todo modo, prognósticos acerca da inadimplência influenciam as decisões dos governos sobre o tamanho dos subsídios implícitos no desenho da política. A inadimplência nos empréstimos estudantis é, assim, um grande problema para o governo, pois compromete a sustentabilidade financeira de seus programas de crédito educativo, o que por si só tende a limitar perspectivas futuras de apoio financeiro do governo à educação superior (Chapman e Lounkaew, 2016).

No Brasil, o Fies tem passado por recorrentes reformas que ainda não foram capazes de lhe propiciar efetiva sustentabilidade financeira. Como se verá adiante, a proposta apresentada neste trabalho contribui para a sustentabilidade financeira do Fies. Seu desenho dispensa, por exemplo, taxas de juros subsidiadas. O modelo proposto também tende a contornar, de maneira eficiente, a questão da disposição a pagar, visto que os pagamentos são recolhidos na fonte. Ademais, como ajusta o valor das prestações à capacidade de pagamento da pessoa em cada momento de seu ciclo de vida, sempre que a renda aferível se encontra abaixo dos patamares mínimos preestabelecidos, rola-se automaticamente a dívida estudantil, sem necessidade de repactuações. Trata-se, pois, de um sistema que reduz o risco de não pagamento à perene falta de capacidade financeira.

O modelo permitiria inovar também o financiamento de instituições públicas de ensino, trazendo receita adicional por meio de contribuição de ex-estudantes. A CF/1988 veda a cobrança de encargos educacionais em cursos de graduação e em cursos técnicos ministrados por instituições públicas de ensino. Costuma-se alegar, por exemplo, que cobranças excluiriam ainda mais alguns segmentos já sub-representados na educação superior e que, com as ações afirmativas, as instituições públicas de ensino teriam aberto as portas para a diversidade e não mais seriam elitistas (Amaral, 2018; Costa *et al.*, 2021; Lenk e Pereira, 2017; Waltenberg, 2019).

15. Difícil definir qual o limite máximo de comprometimento da renda a supostamente manter viável o pagamento de dívidas estudantis. Tal limite decerto varia de contexto a contexto e até de pessoa a pessoa. A literatura internacional ainda é vaga nesse sentido, mas costuma tomar como parâmetro comprometimento não superior a 18% da renda pessoal bruta – ver discussão a respeito em Nascimento (2018).

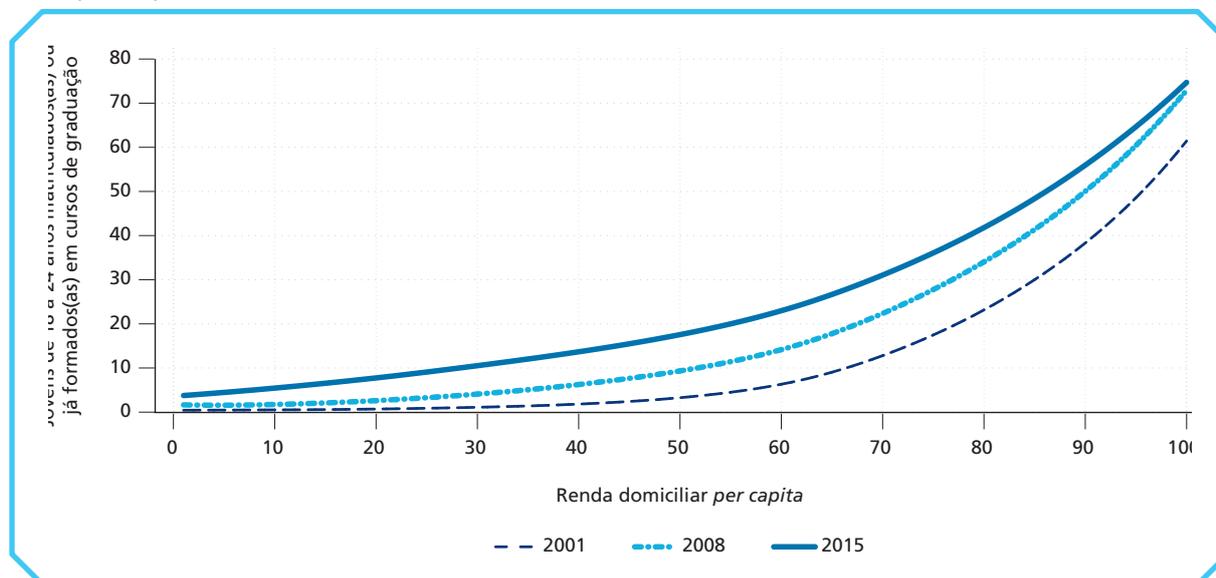
16. Essa hipótese é mais difícil de ser testada e não foi encontrado nenhum estudo que buscasse investigar fatores associados à disposição a pagar dívidas estudantis.

TEXTO para DISCUSSÃO

Ocorre, porém, que, sem financiamento compartilhado com usuários finais, aprofunda-se o subfinanciamento e, por conseguinte, restringe-se o crescimento das vagas em instituições públicas (Barr, 1993), o que dificulta ainda mais o acesso de estudantes de baixa renda e o cumprimento das metas 11 (concernente à EPT) e 12 (concernente à ES) do Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor. Além disso, ainda que as ações afirmativas tenham mudado o perfil discente em instituições públicas e aumentado a diversidade nos *campi*, não fizeram da ES (nem é esse seu objetivo) uma política pró-pobre. Mesmo com a gratuidade e as ações afirmativas na universidade pública¹⁷ e com a expansão de políticas de acesso e permanência no segmento privado (dados dos censos da ES indicam que, em anos recentes, chegaram-se a ápices de 40% das matrículas no ensino superior privado serem financiadas por bolsas ou crédito), segue havendo incidência muito maior de jovens de famílias ricas no ensino superior. O gráfico 1 mostra isso.

GRÁFICO 1

Incidência de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior (ou com curso superior completo) por centésimo de renda domiciliar *per capita* – Brasil
(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3KAt3ob>>. Acesso em: 2 maio 2022.

Elaboração do autor.

17. A primeira lei a regular ação afirmativa em universidade pública (no caso, cotas nas universidades estaduais fluminenses) data de dezembro de 2000. As primeiras matrículas de cotistas ocorreram em 2002. Em 2008, mais de dois terços das universidades federais brasileiras e muitas universidades estaduais já adotavam alguma forma de ação afirmativa. Lei de 2012 tornou compulsória a adoção de ações afirmativas no sistema federal, por meio de cotas. Sobre o tema, ver, por exemplo, Daflon, Feres Júnior e Campos (2013) e Silva (2020).

O modelo proposto neste trabalho não exige nenhum tipo de pagamento enquanto se estuda. Garante gratuidade no ponto de uso e exige contribuição se, e apenas se, a renda pós-formatura superar patamar mínimo preestabelecido, o que lhe confere um caráter de seguro, do ponto de vista de quem estuda. Não se confunde tampouco com um crédito consignado, pois é à renda futura (e não à contemporânea) que são atrelados os pagamentos. Importante ressaltar, ainda, que, embora se faça necessária a criação de um tributo para viabilizar o sistema descrito nas próximas seções, não se trata de um aumento na carga tributária: o novo tributo é simplesmente o instrumento a viabilizar toda a engrenagem proposta.

Viabilizam-se recursos adicionais que podem, inclusive, financiar assistência para que estudantes de baixa renda tenham condições de estudar, de forma que não se vejam compelidos(as) a evadir de seu curso para trabalhar. Vale lembrar que, para pessoas adultas, estudar não implica apenas ter de arcar com os custos diretamente relacionados aos estudos em si. São exemplos de tais custos os possíveis encargos educacionais incidentes e os gastos adicionais com transporte, alimentação, materiais de estudo e, em alguns casos, moradia. Ainda que os custos diretos envolvidos na decisão de estudar possam vir a ser, por si só, proibitivos para alguns segmentos da população, incorrem-se também em custos indiretos. Estes variarão conforme as necessidades e os objetivos de cada pessoa, mormente passando pela renda do trabalho que se deixa de auferir para frequentar o curso e por despesas adicionais que porventura se passa a ter com dependentes para poder se dedicar às atividades do curso, entre outros potenciais fatores a elevar o custo de oportunidade envolvido no ato de estudar.

3 O SISTEMA PROPOSTO: ALCANCE E INSTRUMENTOS

O SNFE aqui proposto tem natureza público-privada e envolve instrumentos de *debt* e *equity* destinados a estudantes de ES (em níveis de graduação e pós-graduação) e de EPT (em cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio), com pagamentos a serem recolhidos pela RFB, por meio de um novo tributo. Os termos *debt* e *equity* costumam ser utilizados em finanças corporativas para fazer menção, respectivamente, a capital de terceiros e a capital próprio. Na prática, *debt* remete a dívidas, como as contraídas por meio de empréstimos.¹⁸ Já *equity* é sinônimo de patrimônio líquido, mas costuma remeter à participação societária e designa, amiúde, o valor total líquido dos ativos em uma conta de investimento. Na proposta desenhada neste trabalho, figuram como instrumento de *debt* os empréstimos com amortizações condicionadas à renda

18. A rigor, em finanças, o termo *debt* refere-se a dívidas contraídas a partir da emissão de debêntures e de títulos. Entendemos que não se incorre em erro, contudo, utilizá-lo para se referir igualmente a dívidas decorrentes de empréstimos, até por ser frequente esse uso no mercado financeiro.

(ECR). Como instrumento de *equity*, os *income share agreements* (ISA), por vezes denominados, pela literatura especializada em financiamento estudantil, de contratos de capital humano. Antes de apresentar as linhas gerais de funcionamento do sistema proposto, cabe explicitar o que são ECRs e ISAs e que público seria elegível a essas modalidades de financiamento.

3.1 O que são ECRs e ISAs?

ECRs e ISAs são espécies de financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. Em ambos, o princípio basilar é que quem financia recebe uma proporção da renda futura de quem é financiado, a título de reembolso de um empréstimo (no caso dos ECRs) ou de remuneração pelo investimento feito (no caso dos ISAs). Em um e em outro, portanto, os pagamentos são atrelados à capacidade financeira de quem contratou o financiamento. No ECR, contudo, o princípio da capacidade contributiva (segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua capacidade de pagamento) é mesclado ao princípio do benefício (segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos), pois há necessariamente um teto de pagamentos, correspondente ao valor do saldo devedor do empréstimo. Já no ISA, dada a sua natureza de capital de risco, pode haver perda total da inversão financeira realizada, mas também podem vir a ser observados ganhos muito superiores ao montante principal investido.

As aplicações práticas dos financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura são no financiamento estudantil, embora se proliferem cada vez mais análises de possibilidades de aplicação a outras áreas de política pública (Chapman, Higgins e Stiglitz, 2014; Libich e Macháček, 2017; Nascimento, 2020; Nogueira *et al.*, 2020; Stiglitz, 2016). No financiamento estudantil, os casos de sucesso normalmente mencionados são os da Austrália e da Inglaterra, países nos quais a assistência estudantil provida pelo governo passa necessariamente por ECRs. Um número crescente de países vem tentando, com maior ou menor êxito, emular esses dois sistemas (Chapman, Dearden e Doan, 2020) – inclusive o Brasil, que tomou o modelo australiano como *benchmark* para a Lei nº 13.530/2017 (que introduz pagamentos vinculados à renda no âmbito do Fies), porém ignorando que ECR não é um crédito consignado¹⁹ e que seu adequado funcionamento pressupõe a atuação do órgão de administração tributária no recolhimento dos pagamentos. Os ISAs também existem

19. No crédito consignado, há vinculação a salários, aposentadorias e pensões hoje percebidas pelo beneficiário do crédito. Os pagamentos, contudo, não são vinculados à renda. O limite de crédito é vinculado à renda. Discute-se aqui um financiamento em que a capacidade de pagamento depende da renda do indivíduo no futuro, não da sua renda contemporânea. Os pagamentos são vinculados, não o limite de crédito. O prazo de amortização passa a ser flexível, deixa de haver inadimplência e juros subsidiados passam a ser uma ferramenta de política pública completamente desnecessária.

em alguns países (inclusive no Brasil, ainda que sem regulamentação específica), sempre operados pela iniciativa privada e sem envolvimento da administração tributária na coleta dos pagamentos. Enquanto assim forem, tendem a beneficiar reduzido número de estudantes de nichos específicos que demonstrem alto potencial acadêmico ou profissional e, portanto, despertem expectativa de elevado retorno financeiro futuro para seus investidores.

Palacios (2019) argumenta que um *mix* de ECRs e ISAs operados por governos poderia catalisar o uso de ambos os instrumentos de financiamento aqui apresentados. Ainda que ECR possa vir a ser a opção da maioria, Palacios (2019) cita experimentos conduzidos em países latino-americanos e publicados em Caetano, Palacios e Patrinos (2019), os quais mostram que estudantes avessos a dívidas tendem a preferir um ISA, podendo alguns escolher não tomar financiamento algum para estudar (mesmo quando precisam) se apenas empréstimos propriamente ditos forem oferecidos. Neste trabalho, argumenta-se, adicionalmente, que um sistema público-privado de financiamento estudantil que ofereça ao estudante tanto ECR quanto ISA tenderia a levar o setor privado a se concentrar em estudantes de alto potencial e/ou em nichos variados das classes média e alta (desenvolver-se-ia, pois, um mercado hoje incipiente), enquanto o governo teria condições de implementar programas mais sustentáveis de assistência a estudantes de baixa renda e a estudantes com dificuldades reais de obter financiamento no mercado privado, além de viabilizar um justo mecanismo de retribuição financeira dos(as) ex-estudantes dos estabelecimentos públicos de ensino.

Tanto na Austrália quanto na Inglaterra, atualmente os dois países-referência nesse campo, os pagamentos vinculados à renda de quem egressa do sistema de ensino são recolhidos pelo órgão de administração tributária. Pode-se então optar, em ambos os países, por antecipar os pagamentos, a qualquer momento. A opção majoritária, contudo, é pela cobrança via retenções na fonte de parcela de seus rendimentos futuros – o exemplo mais comum são os descontos em folha de pagamentos. Os valores retidos na fonte são recolhidos pelos respectivos órgãos de administração tributária, por meio de seus sistemas de escrituração fiscal, sendo os montantes recolhidos equiparados, por esses órgãos, ao pagamento de tributos. Os pagamentos seguem efetuados dessa forma até que o órgão responsável pelo gerenciamento do ECR (o Ministério da Educação, órgão da administração pública direta, no caso da Austrália, e a Student Loans Company, órgão da administração pública indireta, no caso da Inglaterra) verifique o fim da obrigação e solicite ao órgão de administração tributária (o Australian Taxation Office, no caso da Austrália, e o HM Revenue & Customs, no caso da Inglaterra) que retire aquela pessoa do rol de devedores(as), cessando as retenções na fonte. Todo o gerenciamento do financiamento estudantil, portanto, cabe a um órgão gestor, não ao órgão de administração tributária.

3.2 Que estudantes seriam elegíveis?

A fim de tornar claro a que grupos estudantis o sistema proposto alcançaria, cabe discorrer brevemente sobre a organização do sistema educacional brasileiro.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) divide a educação brasileira em dois níveis: educação básica e educação superior. A primeira vai da creche (não obrigatória, para crianças de até 3 anos, anterior à pré-escola) até o ensino médio (normalmente cursado, quando correto o fluxo, entre 15 e 17 anos, embora a conclusão até os 19 anos costume ser considerada na faixa etária adequada). É composta, portanto, por três etapas: a educação infantil (com duas fases, a creche e a pré-escola), o ensino fundamental (com duas fases, os anos iniciais – do 1º ao 5º ano – e os anos finais – do 6º ao 9º ano) e o ensino médio (de fase única, em formatos de três ou quatro séries). A educação superior divide-se em cursos e programas: cursos sequenciais, cursos e programas de graduação (podendo os cursos serem em grau de bacharelado, licenciatura ou tecnólogo/a), cursos e programas de pós-graduação (podendo abranger pós-graduação *lato sensu*, que envolve aperfeiçoamentos e especializações, e *stricto sensu*, que conduz aos graus de mestre/a e de doutor/a), e cursos e programas de extensão (cursos, eventos e prestação de serviços de cunho educacional, cultural e científico, com vistas a transformar comunidades do entorno da instituição de ensino).

A EPT é uma modalidade transversal aos níveis e às etapas.²⁰ Abrange os cursos de formação inicial e continuada (FIC) – cursos de qualificação profissional que, quando não integrados aos ensinos fundamental ou médio, não exigem formação prévia –, os cursos técnicos integrados ao ensino médio – incluindo aí o curso normal (magistério) –, os cursos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio – que exigem matrícula distinta e normalmente ocorrem em outra instituição que não a escola onde cursa ou cursou ensino médio –, os cursos superiores de tecnologia (CST) – que conduzem ao grau de tecnólogo(a) e integram, portanto, a educação superior – e cursos de bacharelado, licenciatura ou de pós-graduação oferecidos pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).²¹ A formação técnica e profissional é também um dos cinco itinerários formativos que compõem o currículo do novo ensino médio, tal qual prevê a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).²²

20. São também modalidades a educação especial, a educação de jovens e adultos (EJA), a educação a distância (EaD), a educação básica no campo, a educação escolar indígena e a educação escolar quilombola.

21. Conforme disposto no art. 1º da Lei nº 11.892/2008, compõem a Rede Federal: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais); a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG); as escolas técnicas vinculadas às universidades federais; e o Colégio Pedro II.

22. A respeito dos variados tipos de oferta de EPT, consultar Moraes e Albuquerque (2019).

O SNFE envolveria estudantes dos níveis básico e superior. Estudantes de nível superior poderiam contratar ECRs e ISAs se fossem estudantes dos cursos de graduação ou de pós-graduação, matriculados em cursos na modalidade presencial, a distância ou híbridos (com componentes presenciais e componentes a distância), tanto em estabelecimentos públicos quanto privados, desde que oficialmente reconhecidos os seus cursos. Caberia discussão à parte se estudantes matriculados(as) em cursos sequenciais, que também integram a educação superior, seriam igualmente alcançáveis pelo sistema em tela.

Estudantes de nível básico poderiam contratar ECRs e ISAs, a princípio, se e apenas se estivessem matriculados(as) em cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio cadastrados no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), instituídos pela Portaria MEC nº 870/2008 e periodicamente revisado. Caberia discussão à parte se o sistema deveria ser extensível também a estudantes matriculados em cursos FIC não integrados à educação básica,²³ como também se o financiamento poderia ser contratado apenas por estudantes com ao menos 18 anos de idade completos ou se seria permitida a contratação por menores de idade, assistidos(as) por seus respectivos(as) responsáveis. Entre os demais cursos de EPT, os que são integrados à educação básica, por serem parte da escolarização obrigatória,²⁴ não dariam elegibilidade a contratar ECRs nem ISAs, enquanto os CSTs, por serem cursos de graduação, como

23. Dado que cursos de qualificação profissional (isto é, cursos FIC não integrados à educação básica) têm sido o foco de *startups* que conjugam formação com financiamento via ISAs, é natural que estudantes matriculados em cursos dessa natureza pudessem recorrer ao SNFE proposto neste trabalho.

24. A escolarização obrigatória no Brasil vai dos 4 aos 17 anos de idade, alcançando, em um fluxo escolar adequado – sem atrasos, repetências ou abandonos –, da pré-escola ao ensino médio. O art. 208, inciso I, da CF/1988 impõe como dever do Estado garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Cursos técnicos, quando concomitantes ou subsequentes ao ensino médio – isto é, sem integração à matrícula no ensino regular –, e cursos de educação superior não fazem parte da escolarização obrigatória, pois não se inserem no rol de direitos e deveres que se extrai do art. 208, inciso I, da CF/1988. Não obstante, devem ser gratuitos quando ministrados por uma instituição pública, pois o art. 206, inciso IV, da Carta Magna estabelece gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, independentemente do nível ou da modalidade – à exceção, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), dos cursos de extensão, aí inclusos, na interpretação do próprio Egrégio Tribunal, os cursos de pós-graduação *lato sensu* (Brasil, 2017).

também os cursos de bacharelado, licenciatura e pós-graduação ministrados pela Rede Federal,²⁵ dariam tal elegibilidade a estudantes neles matriculados(as).

4 O SISTEMA PROPOSTO: LINHAS GERAIS DE SEU FUNCIONAMENTO

O sistema ora proposto funcionaria como um mecanismo de repartição às avessas. Recolhem-se contribuições compulsórias de ex-estudantes para financiar atuais estudantes. A ideia é que a contribuição se limite a um percentual da renda e que cada contribuinte opte, enquanto ainda estudante, e de acordo com as linhas de financiamento disponíveis, se deseja que sua cobrança cesse uma vez transcorrido determinado período (configurando um ISA) ou atingido patamar máximo de pagamento (configurando um ECR), com o prazo e o teto de pagamento lhes sendo informados previamente. Em todo caso, durante a incidência da contribuição, permaneceriam liberados(as) de pagamento quem ganhasse até o limite de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). As contribuições seriam automaticamente recolhidas na fonte, o que torna imperiosa a atuação da RFB.

Do ponto de vista da RFB, a contribuição de ex-estudantes seria tratada como um tributo. Já do ponto de vista de quem paga a contribuição e para fins de gestão da política de financiamento estudantil, o valor recolhido poderia ser entendido como retribuição ao investimento feito na formação técnica ou superior – mais especificamente, como pagamentos das prestações de um ECR ou dos dividendos de um ISA. Isto porque a proposição aqui colocada pressupõe um valor máximo da contribuição a ser paga por cada indivíduo, valor esse que reflita ao menos parte do investimento na sua formação, ou um prazo máximo para recolhimento dos pagamentos, prazo esse longo o suficiente para minimizar problemas de risco moral e para que, na média, seja arrecadada de cada pessoa quantia semelhante à receita média esperada da opção que impõe um teto de pagamento.

Por “minimizar problemas de risco moral” entenda-se, neste contexto, reduzir perdas decorrentes de mudanças de comportamento com o intuito deliberado de escapar da cobrança.

25. Não confundir o termo *Rede Federal*, que remete a um conjunto específico de instituições federais que ofertam cursos de EPT (enumeradas no art. 1º da Lei nº 11.892/2008 – ver nota de rodapé nº 20), com a sigla Ifes, que remete às instituições federais que ofertam cursos de ES. Instituições da Rede Federal que ofertam cursos de graduação ou de pós-graduação também costumam ser classificadas como Ifes, mas nem toda Ifes que oferta cursos de EPT integra a Rede Federal, pois para isto há que estar enumerada no art. 1º da Lei nº 11.892/2008. A título de exemplo, as universidades federais são Ifes, mas não compõem a Rede Federal – ainda que ministrem CSTs ou que tenham escolas técnicas a elas vinculadas (estas são parte da Rede Federal, não as universidades federais a que estão vinculadas).

A contribuição precisa incidir por um prazo suficientemente longo para minimizar perdas com o não pagamento. Por um lado, contribuintes afetados(as) circunstancialmente por choques adversos de renda usufruem do ajuste automático dos seus pagamentos ao fluxo de seus rendimentos, pagando mais quando podem mais e menos nos momentos em que podem menos (ou nada quando nada podem pagar). Por outro, um horizonte suficientemente longo de cobrança torna difícil e oneroso sistematicamente ocultar renda ou recorrer a artifícios contábeis diversos com vistas a reduzir ou até mesmo a eliminar a incidência do tributo. A obrigação tributária só se encerra quando transcorrido o prazo previsto para a coleta dos pagamentos do ISA ou quando zerado o saldo devedor do ECR.

Método apresentado em Dearden (2019) e aplicado a dados do Brasil em Nascimento (2018; 2021) e em Dearden e Nascimento (2019) permite simular pagamentos vinculados à renda de coortes de indivíduos por um longo período, mesmo quando só se dispõe de dois anos consecutivos de informação sobre renda pessoal. É possível daí calibrar parâmetros do sistema, inclusive o prazo máximo de amortização que a lei definiria para um ECR e o período que tenderia a, na média, equalizar o *payoff* de um ISA ao montante médio que se pode esperar recuperar em ECRs contratados por indivíduos que viessem a ser capazes de pagar de volta 100% do valor presente de seu empréstimo.

4.1 O envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos

O envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos dessa contribuição é essencial, pois não há mecanismos mais eficientes de aferição da renda e mais eficazes de recolhimento de pagamentos a ela vinculados do que os sistemas de escrituração fiscal digital mantidos pela RFB. Não basta tampouco recolher os pagamentos por desconto em folha de salários, pois isso reduziria bastante a base de contribuintes, deixando de fora, inclusive, ex-estudantes com bom padrão de renda que não são assalariadas/os (Nascimento, 2018).

Assim sendo, os pagamentos das prestações do ECR ou dos dividendos do ISA, ambos vinculados à renda, precisariam ser formalmente configurados como pagamentos de um tributo. Elimina-se de pronto a hipótese de recorrer a um imposto, por ser este um tributo de destinação

indeterminada,²⁶ ou a uma contribuição de melhoria, por decorrer de obras públicas. Tampouco um empréstimo compulsório, por ser restituível, moldar-se-ia aos pagamentos de ex-estudantes, embora a possibilidade de instituí-lo no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (Brasil, 1988, art. 148, inciso II) coloque esse instrumento – majoritariamente entendido pela doutrina brasileira como espécie tributária (Machado, 2017; Paulsen, 2021) – como um possível caminho para a antecipação de receita que as Ifes teriam com os futuros pagamentos de ECRs e ISAs por parte de seus egressos.²⁷

Para a finalidade ora proposta, recomenda-se a instituição de uma nova contribuição. Trata-se de uma opção que torna natural o envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos vinculados à renda, com precedentes exitosos e que demandaria a existência de um órgão gestor que fornecesse os débitos à RFB e dela recebesse os créditos (Linhares de Melo, 2019) – em suma, que desempenhasse justamente o papel que escapa à missão da RFB e que seria igualmente essencial no desenho proposto adiante para o SNFE. São contribuições, por exemplo, o salário-educação, o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), a contribuição patronal que mantém o Sistema S, as contribuições de intervenção no domínio econômico (Cides, sendo os principais exemplos a Cide-Combustíveis e a Cide-Royalties) e as contribuições voltadas ao custeio da Seguridade Social (as previdenciárias, a contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, a Cofins-Importação, a Contribuição Social sobre

26. Como ensina Paulsen (2021, grifo do autor citado), “os impostos são tributos cujo *produto não pode ser previamente afetado* a determinado órgão, fundo ou despesa, nos termos do art. 167, inciso IV, da CF/1988, salvo as exceções expressas na própria Constituição, como a necessária aplicação de percentuais em atividades voltadas aos serviços de saúde e à educação e a possibilidade de afetação à administração tributária”. Estão os impostos, portanto, sujeitos ao chamado *princípio da não afetação*, excluídas as vinculações constitucionais. O princípio da não afetação é a razão maior de não ser recomendável instituir imposto como fonte de receita para o SNFE. Afinal, a receita arrecadada não poderia ser destinada aos estabelecimentos públicos onde estudaram os contribuintes, nem repassada aos agentes privados com quem os(as) contribuintes, enquanto estudantes, contrataram ECRs ou ISAs para financiar custos diretos ou indiretos de seus estudos.

27. Ver a seção 7 deste texto.

o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição Social do Trabalhador). Todas são recolhidas pela RFB,²⁸ responsável unicamente pela administração da cobrança, cabendo a outras entidades a gestão da receita oriunda de cada uma dessas contribuições.

Poder-se-ia pensar, inicialmente, em recorrer a outra espécie tributária, a taxa. Tais quais as contribuições, as taxas são frequentemente classificadas pela doutrina nacional como tributos vinculados, por decorrerem de uma atividade estatal (Ferreira, 2006). Enquanto as contribuições vinculam-se a uma destinação legal específica, as taxas são vinculadas ao exercício do poder de polícia ou à utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis (Paulsen, 2021). A formação de nível técnico ou superior, mesmo quando prestada por instituições privadas, pode ser percebida como um serviço público divisível e passível de valoração proporcional ao serviço prestado. Matrícula em cursos técnico ou de educação superior, portanto, poderia justificar a cobrança de uma taxa. Não se trata, porém, de uma espécie tributária que costume envolver a RFB no recolhimento do pagamento, além do que, como alerta Paulsen (2021), o montante devido ao título de taxa deva estar relacionado ao custo do serviço prestado, não à renda do usuário do serviço – embora seja salutar ressaltar que a vinculação à renda, ao menos no caso dos ECRs, seria a maneira de estipular o *ritmo de pagamento*, não o montante devido.

Importa notar, porém, que, na proposta em tela, o fato gerador não é a prestação de serviços educacionais. O novo tributo teria um fato gerador peculiar. Inicia-se com um negócio jurídico: ou a contratação de ECRs e/ou de ISAs nas instituições financeiras ou a confirmação de matrícula paga pelo Estado em componentes curriculares de cursos elegíveis ao SNFE. Concretiza-se quando há a aquisição de renda (produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos) ou de proventos de qualquer natureza (assim entendidos os acréscimos patrimoniais não incorporados ao conceito de renda) por parte do sujeito passivo da obrigação tributária estabelecida pelo contrato de financiamento firmado ou pela confirmação da matrícula financiada pelo Estado. Essa observação elimina de vez a taxa como alternativa ao que está em discussão neste texto, pois o fato gerador de uma

28. Mazza (2021) observa que, no passado, era comum a arrecadação de contribuições mediante delegação legal da capacidade ativa para sua cobrança (parafiscalidade), dando ensejo ao uso da denominação “contribuições parafiscais” para a elas se referir. Com o advento da Lei nº 11.457/2007, contudo, praticamente todas as contribuições federais passaram a ser arrecadas pela administração direta, permanecendo genuinamente parafiscais somente as contribuições de interesse das categorias profissionais e as contribuições para custeio dos serviços sociais. O termo *contribuições especiais* é a nomenclatura utilizada por Paulsen (2021), Mazza (2021) e boa parte dos tributaristas brasileiros, que incorporam o adjetivo *especiais* para distinguir três subcategorias abrangidas pelo termo (quais sejam, as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas) das contribuições de melhoria, que os autores citados classificam como tipo de contribuição diferente das contribuições especiais.

TEXTO para DISCUSSÃO

taxa é um *fato do Estado* – a prestação de um serviço público ou o exercício do poder de polícia –, e não um *fato do contribuinte* (Souza e Catana, 2007) – como é o caso quando este, por meio da contratação de um ECR ou de um ISA, opta por diferir e vincular à sua renda futura o pagamento de sua coparticipação no investimento em sua própria formação.

Uma contribuição adequa-se melhor aos propósitos expostos neste texto, não só por já haver outras aplicações práticas dessa espécie tributária sob a alçada da RFB. Vale lembrar ser esta uma espécie tributária qualificada pela destinação (Mazza, 2021), qual seja, custear “ações voltadas a finalidades específicas que se referem a determinados grupos de contribuintes, (...) [n]ão pressupondo nenhuma atividade direta, específica e divisível”, de forma que “não são dimensionadas por critérios comutativos, mas por critérios distributivos, podendo variar conforme a capacidade contributiva de cada um” (Paulsen, 2021, grifo do autor citado). A contribuição proposta neste texto teria finalidade específica (fonte de recursos para o SNFE) que se refere a um determinado grupo de contribuintes (indivíduos que fizeram cursos técnicos ou de ES em estabelecimentos públicos de ensino ou que, enquanto matriculados em cursos desses níveis ou modalidades, quer em estabelecimentos públicos quer em estabelecimentos privados, contrataram ECRs ou ISAs para financiar custos diretos ou indiretos de seus estudos). Sua cobrança, ademais, passa mais por critérios distributivos do que por critérios comutativos.

Por um lado, a contribuição cobrada do(a) ex-estudante cessará se o montante recolhido alcançar o valor que foi emprestado sob a forma de um ECR – realçando o caráter comutativo do negócio jurídico que acarretou a obrigação tributária, apesar de os pagamentos atrelarem-se à capacidade contributiva da pessoa (apenas, como mencionado, para fins de ditar o *ritmo* do pagamento da contraprestação ao serviço educacional). Por outro lado, se, em vez de um ECR, o fato a ensejar a incidência da contribuição for a contratação de um ISA, praticamente desaparece o caráter comutativo e importará sobretudo a capacidade de pagamento ao longo do decurso de tempo previamente avençado para a retribuição financeira da pessoa beneficiária do investimento que lhe fora destinado por meio do próprio ISA – torna-se secundário, nessa situação, o valor efetivamente pago pelo(a) contribuinte e o quanto esse montante guarda relação com o investimento financeiro feito no(a) então estudante. Em ambas as situações, a receita recolhida na forma de uma contribuição viabiliza que mais estudantes venham a ser financiados(as) – dando ares de um sistema de “repartição às avessas” ao SNFE ora proposto e realçando a prevalência de critérios distributivos na contribuição aqui defendida.

Sob a ótica econômica, além de explorar os ganhos de eficiência decorrentes da atuação direta da RFB no recolhimento dos pagamentos, duas outras razões, relacionadas ao *modus operandi* da cobrança de contribuições, fortalecem a recomendação de se recorrer a essa espécie tributária

como maneira de viabilizar, com equidade, a coparticipação dos(as) beneficiários(as) diretos do SNFE. Primeira, é compatível tanto com ECRs quanto com ISAs. Segunda, pressupõe ao menos um órgão gestor para as seguintes atribuições: i) informar à RFB os débitos devidos e por quem; e ii) dar destinação à receita arrecadada pela RFB. Juntos, esses fatos permitem centralizar em uma agência reguladora, em um órgão público ou em uma entidade paraestatal o gerenciamento de um amplo SNFE, envolvendo ECRs e ISAs disponibilizados por instituições financeiras públicas e privadas a estudantes de cursos em níveis técnico, tecnológico, de bacharelado, licenciatura e pós-graduação, matriculados(as) em instituições públicas ou privadas, que busquem alívio financeiro para pagar mensalidades ou custear outras despesas pessoais enquanto estudam, como também programas governamentais de financiamento estudantil que envolvam renúncias fiscais, bolsas de estudo ou empréstimos estudantis e o apoio a estudantes atrelado à imunidade tributária de que gozam entidades beneficentes de assistência social que prestam serviços educacionais.

Vale mais uma vez ressaltar que, no contexto aqui apresentado, o fato gerador nasce de um negócio jurídico (matrícula ou contrato de financiamento) e se concretiza quando há aquisição de renda ou de proventos de qualquer natureza por parte do sujeito passivo da obrigação tributária. A prestação em si de um serviço educacional não é fato gerador do tributo proposto neste trabalho. A incidência de um tributo sobre a renda de ex-estudantes só se justifica como forma de envolver a RFB no recolhimento dos pagamentos, viabilizando, a partir disso, um amplo e eficiente SNFE com pagamentos vinculados à renda.

O intuito não é aumentar a carga tributária, ainda que uma parcela dos pagamentos possa ser direcionada ao Tesouro Nacional (se houver opção política nesse sentido). Busca-se, primordialmente, aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais no campo do financiamento estudantil: paga quem pode, quando pode e na proporção que sua renda permita, assegurando que ninguém deixe de estudar por não ter como pagar as despesas relacionadas a um curso técnico ou superior. Esta é a ideia central dos financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. Enquanto em outros países são implementados majoritariamente como empréstimos estudantis cujos pagamentos são recolhidos juntamente com o imposto de renda, no Brasil, faz-se necessário instituir um tributo, para que seja justificada a atuação direta da RFB no recolhimento dos pagamentos vinculados à renda.

A contribuição é, portanto, o mecanismo que viabiliza o sistema de repartição às avessas que se desdobra a partir dela, com ex-estudantes cofinanciando quem hoje estuda. Recomenda-se, ainda, que a nova contribuição incida sobre toda fonte de renda auferível da pessoa, inclusive aquelas que são isentas de pagamento de imposto de renda (a exemplo de dividendos, lucro com ações isentas de imposto de renda, rendimentos de aplicações financeiras isentas de imposto de renda e

até bolsas de estudo) – afinal, trata-se do reembolso de um investimento na formação da pessoa, não de um mecanismo de tributação da renda. Do ponto de vista da RFB, apresenta-se como um tributo, mas pode perfeitamente ser comunicada para o grande público como a solução formal encontrada para dar sustentabilidade a uma política nacional de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura.

4.2 O Sistema Nacional de Financiamento Estudantil

As contribuições a serem pagas por ex-estudantes seriam, no longo prazo, a fonte principal de recursos do SNFE. Além do levantamento de recursos adicionais para as instituições públicas de ES, da otimização dos programas governamentais de assistência estudantil e do apoio a estudantes atrelado à imunidade de que gozam entidades beneficentes de assistência social que prestam serviços educacionais, espera-se que a atuação da RFB no recolhimento dos pagamentos vinculados à renda fortaleça um mercado privado de financiamento estudantil.

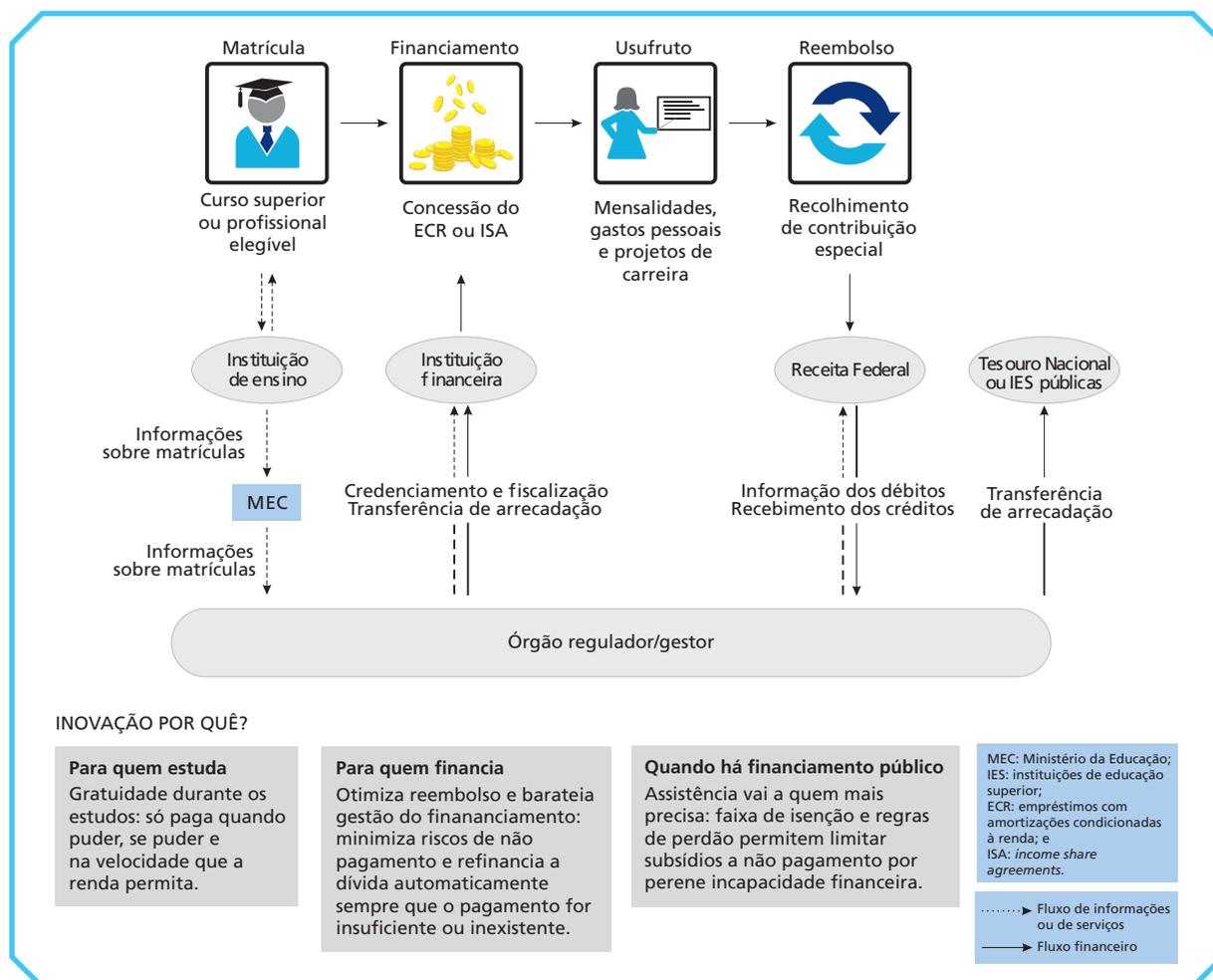
O sistema proposto pode ser sumarizado a partir da descrição a seguir dos agentes nele envolvidos.

- 1) Estabelecimentos públicos ofertam cursos gratuitos de ES e EPT.
- 2) Estabelecimentos privados ofertam cursos pagos de ES e EPT.
- 3) Agentes financeiros públicos e privados ofertam as modalidades de financiamento estudantil com pagamentos vinculados às rendas previstas em lei (ECRs e ISAs), para as quais são elegíveis estudantes devidamente matriculados(as) em cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino médio, em cursos de graduação ou de pós-graduação, seja a matrícula em estabelecimentos públicos, seja a matrícula em estabelecimentos privados.
- 4) Novos(as) estudantes matriculados em cursos gratuitos de estabelecimentos públicos, novos(as) beneficiários(as) de programas governamentais de bolsas de estudo e estudantes matriculados(as) em cursos pagos de ES ou de EPT que recorrem a ECRs ou a ISAs previstos em lei passam a dever a nova contribuição aqui proposta.
- 5) Entidade estatal ou paraestatal recebe atribuição legal para atuar na regulação desse mercado, recebendo dos agentes financeiros os detalhes dos contratos firmados de financiamento estudantil, de estabelecimentos oficiais de ensino os dados das matrículas em cursos gratuitos e de órgãos governamentais a relação de beneficiários de programas oficiais de bolsas de estudo ou de assistência estudantil.

- 6) A RFB recebe da entidade que atua na regulação a relação de débitos, recolhe dos(as) devedores(as) os pagamentos na forma da contribuição proposta neste texto e repassa ao agente operador do SNFE os créditos recolhidos.
- 7) O agente operador do SNFE (que pode ser o órgão regulador ou outra entidade estatal ou paraestatal à qual a lei outorgue essa atribuição) recebe da RFB os créditos recolhidos e, valendo-se das informações mantidas pelo órgão regulador, os distribui de acordo com o que cabe a cada um dos agentes financeiros, ao Tesouro Nacional ou aos estados e municípios participantes do sistema.

A figura 1 ilustra o funcionamento do SNFE.

FIGURA 1
Funcionamento do Sistema Nacional de Financiamento Estudantil



Elaboração do autor.

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

Seria, portanto, atribuição: do órgão regulador manter registros das matrículas dos estudantes financiadas(os) e regulamentar a atuação dos agentes financeiros na operação de ECRs e de ISAs; da RFB arrecadar, fiscalizar e administrar a contribuição; e do agente operador gerenciar os débitos estudantis e distribuir os montantes pagos. Restaria definir a quem caberia gerenciar convênios firmados com estados e municípios que optassem por integrar ao sistema nacional seus programas próprios de financiamento estudantil. Por meio de tais convênios, os estados e municípios integrantes do SNFE passariam a se valer da estrutura montada para também obter pagamentos vinculados à renda de ex-estudantes de seus sistemas públicos de ensino superior e profissional e dos(as) beneficiários(as) de seus programas de bolsa, de assistência estudantil e de crédito educativo.

O novo sistema permite viabilizar aumento de receita para estabelecimentos oficiais de ensino, desde que haja uma política de direcionamento para essas instituições de ao menos parte da receita arrecadada ou da expectativa de receita com os pagamentos.²⁹ Programas governamentais de financiamento estudantil se tornariam mais sustentáveis, pois a contribuição seria, ao mesmo tempo, uma fonte perene de recursos, uma forma muito mais eficaz de cobrar dos(as) beneficiários(as) sua retribuição ao investimento feito pelo Estado e um meio para estimular o setor privado a investir mais e melhor na formação técnica e superior.

Um mercado privado de financiamento estudantil tenderia a se desenvolver com mais facilidade porque o envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos minimizaria riscos de não pagamento por ato deliberado do(a) devedor(a) e ainda simplificaria a gestão do financiamento, barateando-o. Instituições de ensino e estudantes se beneficiariam dos aportes de novos recursos.³⁰ Pagamentos vinculados à renda futura e o risco reduzido de perdas (por conta do envolvimento da RFB na coleta) criariam condições institucionais propícias a um aumento dos investimentos público e privado na ES e na EPT, expandindo vagas e trazendo incentivos a uma formação de qualidade, dado que a receita futura das instituições envolvidas nesse sistema dependeria da capacidade futura de pagamento das(os) ex-estudantes dos cursos. Isso ocorreria sem erigir barreiras adicionais de acesso, pois os pagamentos só são efetivados se e somente se a própria pessoa disponha de renda compatível e aferível pela RFB.

29. Ver discussão sobre o potencial dessa política para as Ifes na seção 7.

30. Ver evidência de como isso se deu na Inglaterra em Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2019).

4.3 Como funcionaria para estudantes

Para quem estuda, o sistema precisa ser o mais simples possível. A dívida estudantil acumulada por cada pessoa decorreria de:

- matrícula em cursos técnicos (concomitante ou subsequente ao ensino médio), em cursos de graduação ou de pós-graduação gratuitos oferecidos por Ifes, pela Rede Federal ou por instituições mantidas por redes estaduais ou municipais participantes do SNFE;
- bolsas permanência ou de estudos em níveis técnico, de graduação ou de pós-graduação financiadas pelo poder público; e
- ECRs ou ISAs firmados com agentes financeiros públicos ou privados nos moldes da lei, seja para financiar mensalidades em cursos pagos, seja para financiar outras despesas durante o período de estudos.

A dívida estudantil seria paga por meio da contribuição, na fonte, como discorrido – poder-se-ia pensar, ademais, em envolver o sistema de declaração de ajuste do IRPF. Usufruir de gratuidade proporcionada pelo Estado enquanto matriculado(a) em curso elegível ao SNFE ou contrair financiamento estudantil em uma das modalidades previstas (ECRs ou ISAs) abriria a hipótese de incidência do tributo, que seria devido toda vez que se concretizasse seu fato gerador: a aquisição de renda ou de proventos de qualquer natureza. Incorporada à nova contribuição à CF/1988, seriam disciplinadas por lei as modalidades e condições essenciais do financiamento, a base de cálculo do tributo e as formas de liquidação e de prescrição.

5 PEC PARA INTRODUIR CONTRIBUIÇÃO DE EX-ESTUDANTES

A introdução de uma contribuição nos moldes sugeridos neste texto exige normatização específica. Contribuições especiais são espécies tributárias previstas na CF/1988,³¹ sendo tratadas nos arts. 149, 149-A e 195 (Paulsen e Velloso, 2019). Quatro são os seus tipos: i) sociais; ii) de intervenção no domínio econômico; iii) do interesse de categorias profissionais ou econômicas; e

31. Paulsen e Velloso (2019) as nomeiam simplesmente como contribuições, como também foi feito nas seções anteriores deste texto. Ademais, explicam que o termo *contribuições especiais* costuma ser usado para diferenciá-las das contribuições de melhoria e preferem manter estas últimas como uma espécie tributária à parte, por pressuporem benefício específico ao contribuinte (valorização de seu imóvel em decorrência de obra pública), daí distando das demais contribuições (as “especiais”), que se guiam pelo princípio da solidariedade, não por benefícios individuais.

iv) de iluminação pública. Ressaltam Paulsen e Velloso (2019, p. 126) que “toda e qualquer contribuição tem de ser passível de recondução a uma dessas categorias, sob pena de invalidade”, devendo ter, em todo caso, “a solidariedade como critério inspirador” (*op. cit.*, p. 123).

Dos quatro tipos de contribuição especial, as sociais são as que mais fazem sentido para a aplicação aventada neste texto. Subdividem-se estas em contribuições sociais de seguridade social e contribuições sociais gerais. Entre as primeiras, estão as contribuições previdenciárias e a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – vale lembrar que seguridade social engloba saúde, previdência e assistência social. Encaixa-se, entre as segundas, a contribuição social do salário-educação, prevista pelo art. 212, § 5º, da CF/1988. Tendo por fim último a promoção da educação, a contribuição proposta neste texto cabe, a nosso ver, como contribuição social geral. O fato de ser destinada a recolher contrapartidas a investimentos que não adviriam apenas de fundos públicos, mas também de fundos privados, não invalida o argumento – até porque o art. 205 da CF/1988 expressamente afirma que a educação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Possível barreira à introdução como contribuição social geral da contribuição ora proposta está na redação dada pela Emenda à Constituição (EC) nº 33/2001 ao art. 149, § 2º, inciso III, alínea *a*, da CF/1988. Esse dispositivo condiciona as alíquotas *ad valorem* das contribuições sociais (como também as de intervenção no domínio econômico) ao faturamento, à receita bruta ou ao valor da operação. Veda, implicitamente, que a hipótese de incidência dessa espécie tributária remeta a rendimentos de pessoa física. Uma alternativa seria fazer incidir o tributo ora proposto a movimentações financeiras (nos moldes da extinta CPMF), pois aí caberiam alíquotas *ad valorem* sobre o valor da operação. Sem entrar nos méritos e deméritos de tributos em tais moldes,³² algo na linha da CPMF não se adequaria bem aos propósitos do sistema delineado neste texto, que pressupõe contribuições vinculadas à renda, não a movimentações financeiras das(os) ex-estudantes beneficiadas(os) por ECRs e ISAs. Tampouco faria sentido uma contribuição com alíquotas específicas (permitidas pelo art. 149, § 2º, inciso III, alínea *b*), pois tais modalidades de alíquota remetem à cobrança de um valor fixo por unidade de medida do bem ou serviço comercializado, não à renda do sujeito passivo da obrigação tributária.

32. Tanto à direita quanto à esquerda do espectro político-ideológico, parecem ser majoritárias e recorrentes as críticas de economistas a apontar os problemas de tributos *a la* CPMF – ver, por exemplo, Lisboa *et al.* (2021) e Restrepo (2019). Há, contudo, quem há muito a defenda – por exemplo, Cintra (2007).

Tendo em vista que a EC nº 33/2001 “passou a outorgar competência combinando os critérios da finalidade e da base econômica (havendo finalidade social, podem ser instituídas contribuições sociais sobre o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro)” e que “só se admite exceção mediante suporte constitucional específico” (Paulsen e Velloso, 2019, p. 135), conclui-se não ser suficiente lei para instituir a contribuição que viabilizaria o SNFE. Seria necessária uma emenda à Constituição para, no mínimo, reverter a vedação à incidência de contribuições sociais sobre folhas de pagamento, para só então ser discutida lei que regulamentasse o novo tributo. Assim, antecedendo lei complementar que regulamente a contribuição financeira de ex-estudantes, há de introduzi-la por meio de proposta de emenda à Constituição (PEC), seja para fazer dela uma contribuição social geral que foge à regra do art. 149, § 2º, inciso III, tal qual a contribuição do salário-educação (que pode ser classificada como uma contribuição social geral de regime jurídico qualificado, por incidir sobre folha de salários), seja para incorporá-la ao STN como uma contribuição de natureza jurídica própria, tal qual é a contribuição de melhoria.

Preferencialmente, recomenda-se que a nova contribuição seja, tal qual a contribuição de melhoria, uma espécie tributária que não necessariamente se encaixe em finalidades e bases econômicas comuns aos demais tipos de contribuição especial. Caberia à doutrina (que raramente é uniforme) classificá-la como um novo tipo de contribuição especial ou como uma completamente nova modalidade. Mantendo a solidariedade como princípio basilar do novo tributo, a sua previsão constitucional poderia apresentar-se no inciso III do art. 145 (Brasil, 1988), no qual já há a previsão das contribuições de melhoria,³³ com uma redação semelhante à que segue como exemplo (em itálico as inserções ora sugeridas).

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, *e contribuição solidária, em razão de investimento ou de apoio financeiro na forma da lei.*

A vantagem dessa opção é tornar possível introduzir aplicações específicas que viabilizassem ECRs e ISAs para diferentes necessidades de financiamento, tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas. Daria a flexibilidade necessária para a legislação infraconstitucional instituir,

33. Dado que a contribuição de melhoria tem caído em desuso, a nova contribuição poderia vir a substituí-la. Se viesse a ser esta a escolha política, a sugestão de nova redação do art. 145, inciso III, seria: “contribuição solidária, em razão de investimento ou de apoio financeiro na forma da lei”.

sem precisar voltar a modificar a CF/1988, tanto os sistemas de financiamento vinculados à renda futura quanto o que a sociedade demandasse em tempos porvindouros – como também para encerrar os que viessem a se mostrar dispensáveis. Essa seria uma alternativa que prepararia nosso ordenamento jurídico para operar futuramente amplos e variados sistemas de financiamento com pagamentos vinculados à renda, em linha com a literatura internacional, que vê potencial nesses mecanismos para melhorar a atuação governamental no gerenciamento de risco em muitas áreas.

Nessa linha, Libich e Macháček (2017) defendem ECRs, por exemplo, para artistas, atletas de alto rendimento, vítimas de desastres naturais e até para instituições financeiras em colapso, em substituição às transferências e aos subsídios que governos costumam conceder nesses casos. A coletânea organizada por Chapman, Higgins e Stiglitz (2014) traz capítulos que discutem, além de sua já consolidada aplicação para financiar estudos superiores, ECRs e modelos análogos para financiar extensão da licença parental, acesso a serviços de saúde, apoio a idosos, inovação empresarial, assistência jurídica e reforma do seguro-desemprego e da seguridade social.³⁴ Em meio à crise desencadeada pela pandemia da covid-19, Mankiw (2020) propôs para os Estados Unidos um auxílio emergencial que seria, na realidade, um financiamento com pagamento vinculado à renda, enquanto empréstimos emergenciais com pagamentos vinculados ao faturamento foram propostos para socorrer empresas na Austrália (Chapman e Haddon, 2020) e no Brasil (Nogueira *et al.*, 2020) – no caso brasileiro, a obra citada prevê empréstimos apenas para micro e pequenas empresas, com pagamentos por intermédio de uma Cide, tendo evoluído a proposta para um sistema perene (não mais emergencial) semelhante ao aqui apresentado, mantendo-se o foco nas micro e pequenas empresas, mas desta feita exclusivamente para financiar investimento e capital de giro associado ao investimento (Nogueira *et al.*, 2022).

Stiglitz (2016) vê sistemas desse tipo como uma inovação social, já testada para financiamento de estudantes de educação superior, que tenderá progressivamente a ser aplicada em outras áreas de política pública, paulatinamente reformulando a maneira como os governos proveem certos serviços e benefícios públicos e até mesmo como estruturam seus sistemas tributários. Convém ressaltar que o Brasil talvez seja um dos raros países com instituições e estruturas já consolidadas que poderiam acelerar a reformulação que Stiglitz (2016) antevê. Além de eficientes sistemas de aferição da renda e de recolhimento de tributos na fonte – requisitos mínimos para o adequado funcionamento de sistemas do tipo –, o próprio *modus operandi* das contribuições especiais, que operam com a RFB no recolhimento do tributo e com uma outra entidade responsável pela gestão da receita arrecadada, facilita o desenho de sistemas de ECRs e ISAs nos moldes aqui propostos. Dando passo além, atribuindo funções de regulação a alguma entidade estatal ou paraestatal,

34. Esta última aplicação é discutida para o contexto brasileiro, de maneira introdutória, em Nascimento (2020).

preexistente ou por ser criada, criam-se ainda condições propícias ao envolvimento da iniciativa privada na concessão de ECRs e ISAs, como sugerido tanto neste texto quanto na proposta apresentada por Nogueira *et al.* (2022) para micro e pequenas empresas.

Vale ponderar que, do ponto de vista econômico, o desenho de sistemas de ECR e ISA sejam mais complexos quando são pessoas jurídicas as beneficiárias do financiamento (pelo fato de serem mais difíceis os controles e, por conseguinte, mais críticos os problemas de risco moral e de seleção adversa). Apesar disso, do ponto de vista legal, a implementação é relativamente mais simples. Isto porque pagamentos vinculados ao faturamento podem envolver uma nova modalidade de Cide, que demanda apenas lei ordinária,³⁵ enquanto o SNFE (e provavelmente outros sistemas de ECR e ISA que beneficiassem pessoas físicas) exige emenda à Constituição, em face das limitações impostas pelo art. 149, § 2º, inciso III, da CF/1988. Daí a recomendação preferencial pela introdução de uma “contribuição solidária”, sugerida nesta seção mediante nova redação ao art. 145, inciso III, da CF/1988, de tal forma que teríamos uma espécie tributária específica para atender a todo e qualquer sistema de ECR e ISA que viesse a ser regulado em lei, quer fossem pessoas físicas quer fossem pessoas jurídicas as beneficiárias.

Alternativamente, caso a opção viesse a ser por circunscrever inicialmente a nova contribuição à proposição deste texto (qual seja, viabilizar um SNFE pautado em ECRs e ISAs), poder-se-ia optar por modificar o art. 212 da CF/1988. Os §§ 5º e 6º do referido artigo tratam do mencionado salário-educação, contribuição social que serve de fonte adicional de financiamento para a educação básica pública. Poderiam ser introduzidos, então, os §§ 10 e 11 ao art. 212 da CF/1988, instituindo a contribuição social para a manutenção do sistema de financiamento estudantil (em itálico as inserções ora sugeridas).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de

35. Ressalte-se, todavia, que Cides destinadas a sistemas de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura poderiam vir a ter sua constitucionalidade questionada. Isto porque as Cides são frequentemente entendidas como contribuições regulatórias – ou seja, são justificáveis quando se faz necessária alguma intervenção da União na economia, o que não é exatamente o caso aqui discutido. Inovação ainda não incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, os financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura talvez venham a demandar um tipo *sui generis* de contribuição até mesmo quando financiarem pessoas jurídicas – o que só fortalece o argumento em prol da opção por uma emenda que introduza na Constituição a contribuição que aqui chamamos de solidária, de natureza jurídica própria e destinada especificamente a sistemas de financiamento desse tipo, seja a parte financiada pessoa física ou jurídica.

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (Brasil, 1988).

(...)

§ 10 A educação profissional e a educação superior terão como fonte adicional de financiamento a contribuição social para investimento no estudante, recolhida, na forma da lei, por ex-estudantes cujos estudos em nível técnico, em oferta concomitante ou subsequente ao ensino médio, como também em nível de graduação ou em nível de pós-graduação, em instituições de ensino públicas ou privadas, tenham sido total ou parcialmente custeados na forma da lei.

§ 11 As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social para investimento no estudante serão distribuídas proporcionalmente ao número de estudantes que tenham sido financiados pelos estados e municípios integrantes do sistema nacional de financiamento estudantil, na forma da lei.

Essa alternativa aproximaria, de pronto, o modelo proposto do que existe no Uruguai, onde uma contribuição (não vinculada à renda, no caso uruguaio) é devida por ex-estudantes cuja renda supere determinado patamar, sendo direcionado os recursos arrecadados a um fundo que financia o pagamento de bolsas permanência a estudantes de baixa renda matriculados no sistema público gratuito (Doneschi, 2019). O modelo aqui proposto teria, a princípio, alcance mais amplo, com os recursos arrecadados servindo de fonte adicional de financiamento para o ensino público e os programas governamentais de bolsas de estudo, como também a um mercado privado de ECRs e de ISAs.

Importante ressaltar que, para que não deixe de alcançar quem egressa de instituições públicas de ensino, tanto a opção pela previsão da nova contribuição no art. 212 quanto a opção por prevê-la no art. 145 da CF/1988 (Brasil, 1988) decerto não eliminariam a necessidade de modificar também o art. 206, inciso IV, tal como no exemplo a seguir (em itálico as inserções ora sugeridas).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, *sem embargo à contribuição solidária de que trata o art. 145, III.*

Ou:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, *sem embargo à contribuição social de que trata o art. 212, §§10 e 11.*

É possível ainda cogitar modificar apenas o art. 206 com uma redação que introduza a contribuição que viabilize o SNFE aqui sugerido e, ao mesmo tempo, deixe claro no ordenamento jurídico que tal tributo não confronta o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos.³⁶ Neste caso, seria suficiente que o referido dispositivo constitucional passasse a vigorar com uma redação conforme a seguir (em itálico as inserções ora sugeridas).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, *ressalvada a retribuição individual mediante contribuição financeira, por parte de quem teve seus estudos em nível técnico concomitante ou subsequente, em nível de graduação ou em nível de pós-graduação em instituições públicas ou privadas de ensino total ou parcialmente custeados na forma da lei.*

36. Alterar a natureza jurídica das Ifes, de forma a torná-las entidades de direito privado, poderia ser uma alternativa à modificação do preceito constitucional que trata da gratuidade. Porém, diante do verbete 12 da Súmula Vinculante do STF e de decisões que a ela se seguiram, seria de se esperar que a Suprema Corte estendesse o alcance do termo *estabelecimentos oficiais* a entidades de direito privado que estivessem relacionadas a sistemas públicos de educação superior. Disponível em: <<https://bit.ly/2krqw9Q>>. Acesso em: 3 set. 2019.

TEXTO para DISCUSSÃO

A redação anterior assemelha-se à sugerida pela PEC nº 34, de 2014,³⁷ tendo como principal diferença que, ao contrário da referida PEC, não apresenta a prestação de serviço à comunidade como alternativa ao pagamento da contribuição financeira. Isto não impediria que a lei regulamentasse casos específicos de prestação de serviços públicos que ensejassem abatimentos no montante devido, como, por sinal, já é feito no âmbito do Fies. Incluem-se, ademais, cursos técnicos (concomitantes ou subsequentes ao ensino médio) entre as modalidades de curso que poderiam ser objeto do novo sistema – ponto que também vai além da redação proposta na PEC nº 34/2014.

Vale notar que não se faz menção, nas redações sugeridas nesta seção, à palavra *egressos*, pois a ideia é de que a contribuição seja vinculada também à renda de estudantes ainda matriculados(as), desde que auferirem rendimentos acima do patamar de isenção, e a ex-estudantes que não chegassem a concluir o curso (neste último caso, em montante máximo proporcional à parcela do curso em que esteve matriculado). Ressalte-se, por fim, que, de alcance mais amplo do que a PEC nº 34/2014, a última das redações sugeridas especificamente para o art. 206 viabilizaria não só pagamentos vinculados à renda de ex-alunas(os) de instituições públicas de ensino (mantidas pela União ou por outros entes da Federação), de beneficiários(as) de financiamento público para estudar em entidades privadas e de beneficiários(as) de bolsas de estudo custeadas por órgãos públicos, mas também viabilizaria a regulação de um mercado de ECRs e de ISAs operados por instituições financeiras, tanto públicas quanto privadas. Trata-se de ponto que importa destacar como relevante na proposta apresentada neste texto, pois traz a iniciativa privada para o financiamento de estudantes de alto potencial acadêmico e/ou matriculadas(os) em cursos de mais prestígio social (onde mormente se concentram filhos/as das classes média e alta), liberando o poder público para se concentrar no financiamento a estudantes que teriam mais dificuldades de obter crédito na maioria das instituições financeiras (frequentemente filhos/as das famílias mais pobres ou estudantes que escolhem cursos de baixo prestígio social).

Note-se que, em todas as sugestões de alteração no texto constitucional apresentadas nesta seção, remete-se à lei para a regulamentação do sistema de financiamento cujos pagamentos vinculados à renda seriam cobrados por meio de uma contribuição. Qualquer das alternativas ora sugeridas para alteração em preceitos constitucionais lançariam as bases para o legislador infraconstitucional regular um SNFE nos moldes apresentados neste texto. A despeito de ter sido apresentada como recomendação preferencial a redação que introduziria uma contribuição de alcance mais geral (viabilizando outras possíveis políticas além do financiamento educacional), a mais pertinente decerto será aquela que se mostre politicamente mais viável no momento de sua efetiva proposição. Recomenda-se fortemente, ademais, que eventuais propostas de emenda à

37. Já arquivada (Figueiró *et al.*, 2014).

Constituição inspiradas nas alternativas aqui discutidas sejam apresentadas em conjunto com PL que detalhe o sistema de financiamento estudantil delineado neste texto, sob pena de desvirtuar por completo o propósito original.

Ressalte-se ainda que, para alcançar ex-bolsistas de pós-graduação e ex-estudantes do setor privado financiados pelo modelo aqui proposto, não seria necessária mudança no art. 206, inciso IV, mas continuaria sendo indispensável emenda à Constituição que introduzisse a contribuição que viabilizaria o SNFE. Assim, recomenda-se prever na Carta Magna a possibilidade de incidência do novo tributo sobre ex-estudantes de cursos gratuitos ministrados por estabelecimentos oficiais de ensino, ainda que inicialmente a decisão política seja de eximir essas pessoas de qualquer tipo de pagamento. Caso a resistência de grupos organizados inviabilize mudanças no art. 206, inciso IV, ou a alteração proposta para o art. 145, inciso III, ou a alteração proposta para o art. 212 já seria suficiente para tornar constitucional a(s) lei(s) que desenhasse o sistema de financiamento estudantil aqui proposto e que instituisse no sistema tributário nacional a nova contribuição (indispensável para envolver a RFB no recolhimento dos pagamentos).

6 INOVAÇÃO POR QUÊ?

A maior inovação do SNFE proposta neste trabalho é se valer das economias de escopo implícitas no monopólio governamental de recolhimento de tributos para criar um amplo sistema intertemporal de compartilhamento de custos no ensino superior. Nesse sistema de compartilhamento, Estado, iniciativa privada e discentes de estabelecimentos públicos e privados de ensino ajudariam, no tempo e na proporção compatível com a capacidade de cada um(a), a levantar recursos para viabilizar acesso, permanência e conclusão em cursos técnicos e superiores a quem quer que necessitasse de alguma assistência enquanto estuda – seja para pagar mensalidades e outros encargos educacionais, seja para desfrutar de apoio financeiro para outras necessidades que lhes surjam durante o período em que estuda.

Ao Estado, cabem quatro papéis nesse sistema. Primeiro, financiar estabelecimentos públicos de EPT e ES. Segundo, manter programas de assistência estudantil, no formato de ECRs e/ou ISAs, com o intuito de viabilizar acesso e permanência a cursos técnicos e superiores, tanto em estabelecimentos públicos quanto em privados, a grupos mais vulneráveis de estudantes. Terceiro, regular e gerenciar o SNFE ora proposto. Quarto, recolher, por meio dos sistemas de escrituração fiscal administrados pela RFB, a contribuição que viabiliza todo o sistema proposto.

A estudantes matriculadas(os) nos cursos que lhes dariam elegibilidade a ECRs e ISAs (a princípio, como sugerido anteriormente, cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino

médio, cursos de graduação e pós-graduação) caberia, a quem recorresse a ECRs e/ou ISAs, um único, porém duplo, papel. Ao contratarem ECRs e/ou ISAs, seriam beneficiárias(os) do novo sistema de financiamento estudantil. Ao auferirem renda que lhes coloquem na condição de contribuintes do IRPF, aquelas(es) que houverem contraído ECRs e/ou ISAs tornar-se-iam sujeitos passivos de uma obrigação tributária, até que zerem o saldo devedor de seus ECRs ou findem o tempo de pagamento dos “dividendos” dos seus ISAs.

À iniciativa privada cabem dois papéis: i) a própria oferta de cursos técnicos e superiores, área em que atuam milhares de instituições privadas em todo o país; e ii) o financiamento estudantil. Existem diversas instituições financeiras privadas desempenhando esse segundo papel, algumas delas associadas às próprias mantenedoras das instituições de ensino. Também existem diversos atores privados envolvidos em variadas modalidades de assistência estudantil, inclusive na forma de bolsas e afins. A introdução de um sistema de pagamentos vinculados à renda futura e recolhidos pelos sistemas de escrituração fiscal da RFB tenderia a catapultar ambas as iniciativas.

Para instituições financeiras atuantes em nichos de crédito estudantil, ECRs e ISAs com pagamentos recolhidos pela RFB trariam riscos muito menores do que os envolvidos em financiamentos tradicionais. Por um lado, a renda futura serve de colateral – ressalte-se que estudantes frequentemente não dispõem de bens próprios para oferecer em garantia para tomar um empréstimo. Por outro, aferição da renda e recolhimento do pagamento na fonte sob a supervisão da RFB reduz substancialmente riscos de não recebimento por ato discricionário de quem deve. Para instituições privadas que mantêm programas de bolsas e afins para cursos de EPT e de ES, passaria a haver à disposição, se desejassem, um sistema capaz de expandir o próprio orçamento de suas iniciativas com contribuições financeiras dos(as) ex-beneficiários(as) que viessem a alçar voos maiores.

Ressalte-se, ademais, que o novo sistema incentivaria investimento empresarial em formação continuada da força de trabalho. A própria lei do Fies (Lei nº 13.530/2017) prevê linhas de financiamento do programa que visem a esse objetivo, chamadas de Fies-Trabalhador, quando contratada em caráter individual por estudantes trabalhadores(as), e de Fies-Empresa, quando contratada por empresas para custeio da formação profissional e tecnológica e de graduação de trabalhadores(as). Essas duas linhas adicionais haviam sido inseridas desde 2010 na antiga lei do Fies (Lei nº 10.260/2001), com nova redação dada no fim de 2011 pela Lei do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Lei nº 12.513/2011). Na prática, ainda não saíram do papel. Com ISAs e ECRs em operação, o risco de ambas as modalidades seria reduzido, atraindo fontes privadas de financiamento. O investimento de empresas em formação continuada de seus quadros de colaboradores(as) tenderia a ser particularmente atrativo, pois, além da redução de riscos propiciada pelo recolhimento dos pagamentos na fonte pela RFB, há a redução de riscos

com o envolvimento das próprias empresas na seleção do investimento a ser feito – isto é, em quem investir e que competências e habilidades desenvolver.

Financiamentos com pagamentos vinculados à renda têm especial potencial de minimizar um problema frequentemente chamado pela literatura especializada de *poaching externalities*:³⁸ o receio que muitas empresas têm de investir em formação continuada de colaboradores(as) para depois perdê-los(as) para concorrentes, beneficiando ao fim mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada. Nesse sentido, os ISAs, por poderem acarretar retornos que superam o custo da formação, são uma ferramenta particularmente promissora para disseminar investimentos empresariais em capital humano, pois, como ressalta Nascimento (2019b):

ainda que perdas continuassem a existir nos casos de captura [*poaching*] e de baixos rendimentos futuros, a empresa obteria retornos não só via ganhos de produtividade decorrentes da qualificação, como também por meio dos retornos obtidos a partir de remunerações mais elevadas do trabalhador qualificado (p. 81).

6.1 Seleção adversa, risco moral e outras questões

Uma grande vantagem dos reembolsos de acordo com a renda é proteger a pessoa tanto de choques circunstanciais na renda quanto de rendimentos sistematicamente baixos ao longo da vida. Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura podem ser analisados, portanto, como um financiamento propriamente dito ou como um tipo de seguro. Dito isto, em que medida problemas de risco moral e de seleção adversa podem emergir e como contorná-los?

Risco moral e seleção adversa tendem a se tornar problemas relevantes em mercados nos quais há assimetrias de informação. No sistema em discussão, as informações costumam ser assimétricas porque os(as) segurados(as)/financiados(as) detêm melhor informação do que a seguradora (no caso, uma instituição financeira) sobre sua capacidade e disposição para fazer esforços em direção a resultados desejáveis, bem como sobre sua propensão a assumir riscos. Nesse contexto, o risco moral remete ao aumento da probabilidade de o evento segurado (insuficiência de renda aferível) acontecer, dado que o(a) segurado(a) tem menos incentivos para evitar o desfecho arriscado e a seguradora não tem meios para observar de maneira fidedigna os esforços do(a) segurado(a) para evitar tais riscos. A seleção adversa remete à situação em que a seguradora, incapaz de observar o tipo de risco dos(as) segurados(as), acaba com uma carteira de clientes composta

38. Para uma revisão ampla sobre o tema, ver Stevens (1996).

predominantemente por pessoas de risco. Soler (2020) – com adaptações em relação ao original – exemplifica assim os problemas de risco moral e de seleção adversa. Ela escreve pensando especificamente no contexto dos ISAs, mas o que diz se aplica também a ECRs:

se os alunos tiverem mais informações do que os investidores sobre seus planos futuros, isso pode levar a uma seleção adversa, em que apenas estudantes com certas características se auto selecionam para ISAs. Por exemplo, estudantes que sabem que irão para empregos bem remunerados tenderiam a tomar empréstimos tradicionais, enquanto estudantes que planejam procurar empregos com rendimentos mais baixos ou que optam por cursos que geram retornos esperados mais baixos no mercado de trabalho podem se auto selecionar para ISAs. Risco moral também se faz presente: se renunciar a uma porcentagem de sua remuneração pós formatura afetar o incentivo ao trabalho, haverá quem decida se esforçar menos nos estudos ou na procura de emprego, como também quem aceite empregos com salários mais baixos (Soler, 2020, p. 2, tradução nossa).

O grau em que financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura induzirão a seleção adversa está relacionado à disponibilidade de alternativas mais atraentes de financiamento (Racionero, 2014). Se, por um lado, é de se esperar que estudantes com expectativa de altos e rápidos retornos financeiros fujam de ISAs – embora, como mostram experimentos conduzidos em países da América Latina por Caetano, Palacios e Patrinos (2019), estudantes avessos(as) a dívidas prefiram ISAs a ECRs, mesmo quando envolvem *payoffs* que lhe sejam piores –, por outro, só tenderão a preferir empréstimos convencionais a ECRs se os primeiros oferecerem juros menores, se planejarem inadimplir seus contratos ou por aversão maior a tributos do que a dívidas decorrentes de empréstimos convencionais (por mais que o tributo no sistema aqui proposto seja apenas o meio usado para operacionalizar o reembolso de ECRs e ISAs).

Com os reembolsos sendo recolhidos na fonte por meio de um tributo, reduzem-se substancialmente os riscos de não pagamento por ato deliberado do(a) devedor(a), o que também permite supor que, tudo o mais constante, juros sejam menores em um ECR do que em um empréstimo convencional. No contexto brasileiro, inclusive, é necessário que o tributo proposto como parte da engrenagem do SNFE alcance todas as fontes de renda aferíveis pela RFB, inclusive as que sejam isentas para fins de IRPF, a fim de não se deixar de alcançar ex-estudantes com alta renda do capital, porém com baixa renda do trabalho – até porque, como argumentam Fernandes, Campolina e Silveira (2018), o fenômeno conhecido como *pejotização* transforma em rendimento de capital parte significativa da renda do trabalho de muitos profissionais liberais.

Os sistemas nacionais de ECR em operação na Austrália, na Nova Zelândia, na Inglaterra e, mais recentemente, na Hungria têm mostrado que financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura substituem com vantagens os empréstimos convencionais como sistema de financiamento estudantil (Barr *et al.*, 2019). São, ademais, ferramentas capazes de viabilizar, com justiça social, o compartilhamento de custos entre Estado e ex-estudantes, incrementando o financiamento do segmento público de ensino e garantindo ainda, a quem estuda, gratuidade no ponto de uso (Murphy, Scott-Clayton e Wyness, 2019). Para que funcionem a contento, são necessárias informações acuradas e atualizadas sobre matrículas e rendas, além de ser importante que a coleta dos pagamentos seja a mais automatizada possível e vinculada às fontes correntes de rendimento, razão pela qual o ideal é que envolva na coleta os mecanismos mais eficientes de recolhimento de tributos (Chapman e Doan, 2019b). No Brasil, o governo federal tenta, desde a promulgação da Lei nº 13.530/2017, emular o modelo australiano no Fies, mas, sem recorrer a uma solução tributária, tem reiteradamente falhado em tirar os pagamentos vinculados à renda do papel (Nascimento, 2019c).

Cabe lembrar que, mesmo sem o envolvimento do sistema tributário, oferta privada de ISAs tem sido registrada em variados países, inclusive no Brasil. A julgar por informações disponíveis em seus *websites*, selecionar estudantes, firmar parcerias com possíveis empregadores e fazer uso de inteligência artificial e *big data* para checar informações sobre rendas e paradeiros são estratégias a que três *startups* que, desde 2020, ofertam ISAs no país parecem estar recorrendo para contornar problemas de seleção adversa e de risco moral – duas delas só financiam cursos que elas mesmas ministram, enquanto a terceira admite exigir avalistas, em alguns casos. O tempo dirá se essas estratégias serão suficientes para as três consolidarem seus produtos financeiros e/ou para novas concorrentes aparecerem, mas é de se esperar que tal modelo de negócios, ainda que venha a prosperar, se limite a nichos específicos. O sistema proposto neste texto busca propiciar o arranjo institucional necessário para que esse tipo de iniciativa ganhe escala e consistência.

De todo modo, a seleção adversa segue sendo um problema em potencial se as regras do financiamento favorecerem a participação de estudantes que prevejam uma ou mais dessas condições para si no futuro: i) baixos rendimentos ao longo da vida; ii) baixa participação na força de trabalho; iii) permanência na economia informal por longos períodos; e iv) planos de emigrar ou passar extensos períodos no exterior. Os efeitos da condição (iv) podem ser minorados por meio dos acordos que a RFB já mantém com organismos de administração tributária de outros países. A informalidade é bastante menor entre pessoas com curso superior do que na força de trabalho em geral (Nascimento, 2018), ademais de serem justamente das condições i), ii) e iii) que ECRs e ISAs naturalmente protegem. São essas três, igualmente, as condições para as quais se justificam subsídios públicos *ex post*, assumindo que a assistência estudantil federal e boa parte

da assistência estudantil mantida por estados e municípios envolveriam programas de ECR e/ou de ISA se o sistema ora proposto vier futuramente a vingar. Além disso, se ECRs e ISAs forem o único ou majoritário canal de acesso à assistência estudantil provida pelos entes nacionais e subnacionais, mais fácil implementar desenhos que viabilizem subsídios cruzados (por exemplo, prevendo regras que na prática façam ex-estudantes de renda mais alta ajudarem a financiar as perdas com o não pagamento de ex-estudantes com renda mais baixa).

Compete ainda discutir possíveis questões de risco moral de curto e longo prazos relacionadas ao sistema proposto neste trabalho. No curto prazo, há a possibilidade de vir a ser observado algum aumento da concentração de contribuintes logo abaixo dos patamares de mudança de faixa de renda para fins de cobrança do reembolso do ECR ou do ISA. Chapman e Leigh (2009) reportam evidência disso nos primeiros anos de operação do ECR australiano, mas mostram que foi um movimento de pequena monta e que se dissipou com poucos anos. Práticas de evasão e elisão fiscal, no entanto, precisariam ser coibidas, por normas e fiscalização, desde os primeiros anos de funcionamento do SNFE ora proposto. No longo prazo, o risco moral pode se manifestar na forma de distorções na oferta de trabalho, se as alíquotas do novo tributo forem muito altas, uma vez que a oferta de trabalho é afetada pela taxa marginal de tributação sobre a renda (Barr *et al.*, 2019). À medida que sejam bem dosados os valores máximos permitidos para dívida por Cadastro de Pessoa Física (CPF), bem como as alíquotas e os prazos de pagamento, e desde que a comunicação (do governo e dos operadores privados) seja suficientemente eficaz em mostrar a potenciais envolvidos(as) que o novo tributo é apenas o meio para viabilizar o sistema de financiamento, esse risco tende a ser reduzido.

De toda forma, o detalhamento do desenho do SNFE aqui proposto é fundamental para mitigar os problemas de seleção adversa e de risco moral, inclusive nos pormenores que caberão a leis, decretos, portarias e outros instrumentos regulatórios que se farão necessários na sequência às modificações constitucionais sugeridas na seção 5. Além do mais, especificamente em relação a programas governamentais de ECRs e ISAs, cabe realçar alguns pontos concernentes ao compartilhamento de riscos.

Primeiro ponto: quem deve arcar com os custos de não reembolso quando os desembolsos vêm de fontes públicas? Enquanto o sistema em vigor na Hungria compartilha os riscos de não pagamento no próprio grupo de mutuários(as), em países como a Austrália, a Nova Zelândia e a Inglaterra, tais riscos recaem integralmente sobre os respectivos tesouros nacionais (Nascimento, 2018). Del Rey e Racionero (2010) mostram que, quando a aversão ao risco é suficientemente grande, mesmo a opção por mutualizar os riscos de não pagamento pode induzir o nível ótimo de participação na ES, desde que os indivíduos estejam totalmente segurados (ou seja, tanto os

custos diretos da educação quanto os indiretos estão cobertos). Garcia-Penalosa e Walde (2000), por sua vez, mostram que, quando os retornos à educação são muito incertos, quanto maior a proteção contra choques adversos de renda, maior a probabilidade de participação na ES. Para Higgins (2010), isto implica que, quando há potencial para externalidades positivas (como costuma ser visto o caso da participação na ES), o custo de não pagamento em programas governamentais de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura deve recair inteiramente sobre o poder público.

Do ponto de vista de quem toma o financiamento, como um grande atrativo dos ECRs e ISAs, é precisamente a característica intrínseca de seguro que há neles, a possibilidade de o reembolso não acontecer é, portanto, um subsídio embutido. Ao contrário do inadimplemento em empréstimos convencionais, não leva a penalidades. De todo modo, Barr *et al.* (2019) citam como característica desejável de um bom programa governamental desse tipo que as alíquotas e faixas de renda sejam definidas de forma que pelo menos parte dos custos do não pagamento sejam suportados por ex-estudantes de alta renda, mas com um limite máximo de pagamento para evitar os problemas de seleção adversa e de risco moral, incluindo aí o que o primeiro autor chama, desde Barr (2001), de *problema de Mick Jagger*.

Havendo cursado, no início da década de 1960, algumas disciplinas na prestigiada London School of Economics (LSE), o cantor Mick Jagger já teria pagado, se desde então lhe fosse cobrado um tributo por toda a vida a título de retribuição pelos investimentos que o Estado fizera em sua formação superior, uma quantia muito maior do que o custo de seus estudos na LSE – isso sem nem sequer seus rendimentos ao longo da vida decorrerem de seu inconcluso curso de graduação. Além de ilustrar que um puro e simples tributo do graduado poderia levar a situações de cobranças desproporcionais ao serviço prestado, o problema de Mick Jagger remete ao risco em potencial de estudantes com altas expectativas em relação a seus rendimentos futuros passarem a evitar o segmento público de ensino, se matrículas em estabelecimentos desse segmento ensejassem, para essas pessoas, uma contribuição financeira obrigatória com base em sua renda futura e sem limite máximo de pagamento.

Associar a contribuição a um ECR contorna esse problema por haver limite máximo de pagamento, dado pelo saldo devedor. Os ISAs não têm, a princípio, limite máximo de pagamento, embora haja um *trade off* entre prazo de pagamento de um ISA (que precisa ser longo o suficiente para ser viável) e os riscos de se tornarem relevantes problemas de seleção adversa (o que aconteceria se o prazo de pagamento do ISA viesse a ser longo demais) e de risco moral (que podem emergir também se o prazo de pagamento for curto demais, pois se tornam maiores os incentivos a ocultar renda). Há, ademais, uma questão jurídica a ser considerada: o princípio constitucional da vedação

ao confisco tende a tornar mais prudente que a própria legislação que viesse a regular o SNFE impusesse tetos de pagamento para os ISAs, como já fazem as próprias *startups* que oferecem essa modalidade de financiamento no Brasil.

De todo modo, na dinâmica do sistema proposto neste trabalho, um programa governamental deveria ser focalizado (para não inviabilizar o mercado privado de ECRs e ISAs) e, preferencialmente, deveria ofertar tanto ECRs quanto ISAs, calibrando seus diversos parâmetros (limite de financiamento, juros, prazo e alíquotas de pagamento) de forma a, no agregado, se manter no custo fiscal planejado. Enquanto instituições financeiras tenderiam a concentrar sua oferta em ECRs ou em ISAs, a vantagem de um programa público oferecer tanto um quanto outro está em permitir que estudantes se autosselecionem no instrumento de financiamento mais de acordo com suas preferências e expectativas, de maneira que o financiamento público atenda ao maior número possível de pessoas elegíveis (Palacios, 2019).

Vale notar que o limite máximo de pagamento não impede a adoção de desenhos que, na prática, levem pessoas de alta renda a pagar alguma coisa além do valor presente dos desembolsos do seu financiamento. Em um ECR, isso pode ser feito por meio da política de juros, de encargos e despesas adicionais ou mesmo definindo um prazo mínimo de cobrança a ser cumprido mesmo que o saldo devedor tenha sido zerado. Em um ISA, a definição do prazo de pagamento deve levar em conta as perdas esperadas com quem não virá a ter renda suficiente para dar “lucro” a quem investe. Pode-se ainda pensar em desenhos híbridos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a campanha de 2016 do então candidato à Presidência Jeb Bush chegou a propor um programa que abria uma linha de crédito para estudantes de educação superior a ser paga por meio de uma contribuição cujas alíquotas cresceriam conforme o montante efetivamente emprestado e que incidiria por até 25 anos ou até que houvesse sido pago 1,75 vezes o valor presente dos desembolsos feitos em favor do(a) estudante (Chingos, 2016). Alguns dos ISAs oferecidos por *startups* no Brasil seguem desenho parecido.

Segundo ponto concernente ao compartilhamento de riscos quando a assistência estudantil envolve fundos públicos – neste caso, com ou sem reembolsos contingentes à renda: como compartilhar o risco de não pagamento também com as instituições de ensino? Trata-se de uma questão particularmente chave quando há provedores privados envolvidos na oferta de cursos financiáveis, pois há grande assimetria de informação nesse mercado e é provável que nem estudantes nem governo sejam capazes de filtrar bons cursos com acurácia ou de regular preço com eficácia (Nascimento, 2018). Algumas recomendações de política podem ser aventadas para tratar essa questão: i) exigir contrapartidas financeiras das instituições de ensino que ofereçam vagas financiáveis pelo programa governamental de assistência estudantil, contrapartidas essas

que variem de acordo com a taxa de não pagamento entre ex-estudantes de cada instituição; ii) relacionar o número de vagas financiáveis em um curso aos reembolsos pretéritos de ex-estudantes desse curso; e iii) oferecer linhas de financiamento que comprometam parcela crescente da renda em proporção direta ao montante efetivamente financiado. A alternativa i) é a adotada atualmente pelo Fundo Garantidor do Fies (Almeida Júnior *et al.*, 2019). A opção ii) pressupõe recorrer ao padrão pretérito de reembolso dos(as) egressos(as) de um curso para determinar o acesso presente ao financiamento por parte de atuais estudantes desse mesmo curso, tendo chegado a ser implementada em planos de financiamento estudantil do governo federal dos Estados Unidos durante a gestão de Barack Obama (Cellini, Darolia e Turner, 2020). A alternativa iii) é o pilar da proposta discutida em Chingos (2016).

Como será discutido a seguir, o SNFE proposto neste trabalho mudaria completamente as políticas federais de assistência estudantil. Um risco que não pode ser menosprezado é o da sua descontinuidade, na hipótese de vir a ser implementado. Na Tailândia, por exemplo, um sistema de ECR chegou a ser adotado em 2006, sendo descontinuado logo no ano seguinte, quando o novo governo tomou posse (Chapman e Lounkaew, 2010). Trata-se de um risco político, mas os instrumentos regulatórios que viessem a detalhar o SNFE precisariam também prever o que aconteceria com os contratos assinados caso governos futuros viessem a dismantelar o sistema.

6.2 Os programas e as políticas federais que o SNFE afetaria

Além das modificações constitucionais que introduzissem o novo tributo e que redefiniram o instituto da gratuidade em estabelecimentos públicos de forma a acolhê-lo, a operacionalização do SNFE nas linhas delineadas neste trabalho exige toda uma série de reformas em nível infra-constitucional. São necessárias ao menos duas leis ordinárias: uma para disciplinar as modalidades e condições essenciais do financiamento (inclusive tetos de endividamento), a base de cálculo e as formas de liquidação do tributo, bem como os mecanismos de gerenciamento e regulação do novo sistema; outra para dar atribuições de agência reguladora do SNFE a uma entidade estatal ou paraestatal, preexistente ou por ser criada. Não é possível incluir as atribuições de agência reguladora na mesma lei do SNFE, porque a criação de uma agência reguladora exige lei ordinária específica.

Ademais, à medida que o SNFE reestruturasse a política federal de assistência estudantil, algumas leis seriam afetadas. Abaixo dessas leis, todo um manancial de decretos, portarias e instruções normativas seria revogado total ou parcialmente, conforme a regulamentação do SNFE avançasse. Para entender o alcance das transformações esperadas, cabe antes esclarecer um pouco a constelação de políticas e programas federais existentes no âmbito da assistência estudantil no Brasil.

TEXTO para DISCUSSÃO

Para estudantes do sistema federal de educação superior, além da gratuidade garantida pelo art. 206, inciso IV, da CF/1988, há um conjunto de programas destinados à prestação de assistência estudantil, com diferentes graus de focalização e mecanismos de operacionalização. Não entraremos nas especificidades de cada um, mas cabe enumerá-los.

- 1) Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), de que trata o Decreto nº 7.234/2010.
- 2) Programa Bolsa Permanência (PBP), sobre o qual dispõe a Portaria nº 389/2013.
- 3) Programa de Educação Tutorial (PET), objeto da Lei nº 11.180/2005.
- 4) Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), ao qual alude o Decreto nº 4.875/2003.
- 5) Em nível de pós-graduação, há variadas modalidades de bolsa de estudos oferecidas pela Capes e pelo CNPq.

A tendência seria que todas essas iniciativas fossem incorporadas ao SNFE, à provável exceção do Promisaes, por se tratar de uma iniciativa de cooperação técnico-científica e cultural com outros países – o que significa dizer que contempla estudantes de nacionalidade estrangeira, que não seriam, pelo menos a princípio, elegíveis ao SNFE.

Para estudantes de instituições privadas de ensino, há os programas e as políticas federais descritos a seguir.

- 1) Fies, atualmente regulado pela Lei nº 13.530/2017.
- 2) Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096/2005.
- 3) Bolsas de estudo e outros auxílios mantidos por instituições de ensino sem fins lucrativos, como contrapartida exigida para a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas Educação), condição exigida pelo art. 195 da CF/1988 para que lhes seja outorgada imunidade tributária.

ProUni e Cebas Educação remetem, respectivamente, a renúncias fiscais e a uma imunidade tributária outorgada pela CF/1988, que não deixariam de existir. Na prática, contudo, tornar-se-iam receitas tributárias diferidas, ao menos nas parcelas que viessem a ser arrecadadas por meio da contribuição de ex-estudantes. Modificações precisariam ser feitas na lei complementar a estabelecer condições para a imunidade tributária a que têm direito as entidades beneficentes,³⁹ pois as

39. Quando este trabalho foi finalizado, estava em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 134/2019, que tinha por objetivo estabelecer as condições legais para que tais entidades façam jus à imunidade tributária outorgada pela CF/1988.

contrapartidas dessas entidades no âmbito de cursos alcançados pelo SNFE estariam inseridas no bojo da política federal de assistência estudantil. Também a legislação tocante ao Fies e ao ProUni demandariam extensa revisão.

O SNFE também repercutiria nos segmentos público e privado de EPT, como antecipado na subseção 3.2. Além do que foi discorrido sobre o alcance do novo sistema a matrículas de EPT, cabe aqui ressaltar que o SNFE tenderia a incorporar as ações atualmente associadas ao programa Novos Caminhos, por meio do qual o MEC executa os recursos atinentes ao Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513/2011. Em especial, vagas financiadas pelo Estado em cursos de EPT abarcados pelo SNFE (subseção 3.2), seja por mecanismos de gratuidade, seja por meio de bolsas-formação, passariam a compor a dívida estudantil dos(as) beneficiários(as). A própria Lei nº 12.513/2011 decerto acabaria por ser revogada pela lei de criação do novo sistema.

Finaliza-se a constelação de políticas e programas federais de assistência estudantil com as bolsas permanência do ProUni, o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST) e a dedução de gastos com educação do IRPF. Bolsas permanência contemplam beneficiários(as) de bolsas integrais do ProUni. Na sistemática do SNFE, tornar-se-iam ECRs ou ISAs. O mesmo aconteceria com os auxílios estudantis pagos no âmbito do PNAEST, embora esse programa não venha, na prática, sendo operacionalizado nos últimos anos. Por fim, a dedução de gastos com educação do IRPF não entra no alcance do SNFE proposto neste trabalho.

7 COMO O NOVO SISTEMA AFETARIA AS IFES?

Estudos adicionais poderiam discutir, em maior profundidade, as especificidades atinentes à aplicação desta proposta a bolsas de pós-graduação e a financiamento de estudantes matriculados em instituições privadas de ensino. No que tange a ex-estudantes das Ifes, o governo, além de recolher (por meio da RFB) os pagamentos vinculados à renda, poderia adotar diferentes caminhos para o desenho da política. Dois dos caminhos possíveis são descritos a seguir.

- 1) (a) Fazer aportes discricionários e (b) antecipar para as Ifes a receita esperada com a contribuição ora proposta, reduzindo futuramente o custo fiscal de (b) à medida que a RFB recolhesse os valores efetivamente pagos pelos ex-estudantes.
- 2) (a) Fazer aportes discricionários e (b) liberar que cada Ifes estipule o valor que achar mais adequado para cada tipo de matrícula, cabendo-lhes receber do governo, além dos aportes discricionários, os montantes arrecadados dos pagamentos de seus respectivos ex-estudantes.

TEXTO para DISCUSSÃO

Um sistema baseado em (1) implicaria regulação do teto de contribuições, pois o governo faria o desembolso integral no momento da matrícula e só anos mais tarde recuperaria parte dos custos com o recolhimento de pagamentos vinculados à renda dos ex-alunos. A opção (1) também significaria risco zero para as Ifes, pois caberia somente ao governo arcar com as perdas decorrentes de não pagamento (de quem chegasse ao fim da vida sem alcançar o seu teto de contribuição) e de subsídios (caso o teto de contribuição fosse ajustado ao longo do tempo por uma taxa inferior à taxa de juros pagas pelo governo ao captar recursos para antecipar para as Ifes os pagamentos que seus estudantes somente farão no futuro).

Um sistema baseado em (2) compartilharia risco com as Ifes, pois estas só receberiam os aportes (b) que seus ex-estudantes conseguissem pagar. Desobrigaria, assim, o Estado a regular o teto de contribuição, que poderia ser estipulado por cada Ifes para cada um de seus cursos. Por um lado, tal sistema traria incentivos maiores à melhoria de qualidade dos cursos e à oferta de serviços de orientação profissional a estudantes. Por outro lado, exigiria regulamentações mais complexas, pois traria junto um potencial mercado de securitização dos aportes (b), mercado esse que decerto se desenvolveria à medida que as Ifes buscassem formas de antecipar ao menos parte da receita que só no futuro teriam com as contribuições de ex-estudantes.

O caminho (1) aproxima-se do sistema australiano. O caminho (2) até então é meramente teórico, não havendo ainda sistemas que operem dessa forma. Um terceiro caminho – este em linha com a forma de operação do sistema inglês depois das reformas feitas naquele país em 2012 – seria extinguir por completo os aportes (a) e vincular todo o orçamento discricionário das Ifes às fontes de receita (b), com o governo antecipando 100% ou parcela bem elevada da contribuição que seria devida pelo(a) aluno(a) no futuro. A implicação prática desta alternativa é trocar os aportes (a) pela maximização dos subsídios *a posteriori* que estão implícitos no mecanismo de obtenção das receitas (b).

Ocorre que, tanto em (1) quanto em (2), o valor a ser pago por cada matrícula tenderia a refletir, em alguma medida, as diferenças entre os cursos no que diz respeito a custos para as Ifes e o potencial retorno financeiro futuro para os(as) alunos(as). Caberia aos aportes discricionários garantir o financiamento mínimo para cobrir despesas das Ifes que seriam indivisíveis por curso ou departamento, além de, a depender das regras estabelecidas para a divisão desses aportes entre as Ifes, servirem adicionalmente como instrumento indutor de alguma prática que o MEC desejasse incentivar. Assim sendo, um caminho que extinguisse por completo os aportes (a) exigiria elevar muito o valor da contribuição devida pelos(as) ex-alunos(as) e ainda retiraria do MEC uma importante ferramenta de política pública. Por essas razões, esse terceiro caminho é deixado de fora das proposições deste texto, cuja recomendação central é manter as contribuições vinculadas

à renda de ex-estudantes como fonte suplementar de receita para as Ifes, jamais como mecanismo para eliminar por completo os aportes discricionários do Tesouro Nacional.

Propõe-se um quarto caminho a ser seguido, uma vez incidente a nova contribuição a ex-estudantes das Ifes. O governo federal anteciparia todo ano para cada Ifes, como acréscimo a seu orçamento discricionário, a receita esperada com os futuros pagamentos de quem colar grau pela instituição. A estimativa da receita esperada pode ser feita por meio do método proposto em Dearden (2019) e aplicado a dados do IBGE por Dearden e Nascimento (2019) e Nascimento (2018; 2021) para avaliar *ex-ante* os impactos fiscais e distributivos de um ECR, aplicando como fator de expansão dos pagamentos esperados o fluxo de concluintes das Ifes no último ano para o qual houver dados disponíveis do Censo da Educação Superior e do Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes).⁴⁰ A receita futura efetivamente arrecadada com a contribuição paga por ex-estudantes das Ifes (inclusive o que houver sido pago por quem não chegou a concluir seu curso) poderia, então, ser direcionada à conta única do Tesouro Nacional.

Seria necessário levantar recursos para que o MEC pudesse fazer o investimento inicial que este quarto caminho pressupõe. Propõe-se recorrer a empréstimos com organismos internacionais ou à emissão de títulos públicos ou, ainda, a empréstimos compulsórios (este último, um tipo de tributo restituível – subseção 4.1), respeitados os limites de endividamento fixados em lei. Trata-se, porém, de uma proposta com múltiplos benefícios de curto, médio e longo prazos, conforme a seguir descrito.

- 1) *Permite contornar os problemas mais urgentes de financiamento das Ifes*: a antecipação às Ifes da receita esperada com o pagamento de egressos representaria, nos cenários mais conservadores, um aumento de quase 50% nos repasses discricionários previstos pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 (chegando a quase 70% do orçamento previsto após o contingenciamento anunciado em abril de 2019).
- 2) *Viabiliza um progressivo autofinanciamento da expansão de vagas no sistema federal de ensino superior*: com mais recursos disponíveis, mais vagas podem ser oferecidas pelas Ifes, contribuindo para o alcance da meta 12 do PNE.
- 3) *Cria incentivos para as Ifes formarem mais gente e com melhor qualidade*: como as estimativas de receita futura passariam a depender da capacidade de pagamento das pessoas formadas pelas Ifes em anos passados, as instituições de ensino teriam não só novos aportes de recursos para expandir vagas; elas teriam sobretudo incentivo a formar com qualidade cada vez mais gente,

40. Os censos da educação superior registram matrículas de graduação; o GeoCapes registra matrículas de pós-graduação.

TEXTO para DISCUSSÃO

o que tenderia a se desdobrar em políticas próprias de permanência e conclusão, de orientação profissional para estudantes em vias de se formar e de autoavaliação.

- 4) *Reduz o incentivo a “estudantes profissionais”*: atrelando-se o débito estudantil à quantidade de créditos acadêmicos em que a pessoa se matriculou ao longo de seu percurso na Ifes, há um contraincentivo a desistir de disciplinas e de cursos no meio do caminho, ou a fazer múltiplos cursos ao longo da vida, práticas que oneram mais ainda as Ifes quando a oferta é total e incondicionalmente gratuita.

As novas matrículas em cursos de graduação e de pós-graduação ministrados pelas Ifes passariam a seguir um sistema único de créditos acadêmicos, proporcionais ao número de horas-aula estimadas para a consecução de cada uma das modalidades de atividade acadêmica nele previstas – até aí, a inovação seria desenhar um sistema de créditos acadêmicos uniforme para todas as Ifes. O próximo passo seria agrupar os cursos oferecidos pelas Ifes de acordo com os custos estimados para ofertá-los. Daí seria estruturada uma tabela de valores financeiros por crédito acadêmico, com valores diferentes para cada grupo de cursos. Ao encerrar seu vínculo com a Ifes, a(o) estudante acumularia um débito igual ao número de créditos acadêmicos das atividades curriculares para as quais se matriculou vezes a unidade de medida financeira à qual corresponde cada crédito acadêmico de seu curso. Isso permitiria que a base de cálculo da contribuição a incidir sobre ex-estudantes de cursos gratuitos de Ifes fosse dada por:

$$\begin{aligned} & \text{base de cálculo da contribuição} = n^{\circ} \\ & \text{de créditos acadêmicos com matrícula confirmada} \times \\ & \text{valor em R\$ para cada crédito acadêmico do curso em questão.} \end{aligned}$$

Aproximando ainda mais o modelo proposto do que a literatura internacional recomenda (Barr *et al.*, 2019), sugere-se que a contribuição recolhida de ex-estudantes com bom padrão de renda futura equivalha a algo mais do que 100% do débito estudantil adotado como base de cálculo do novo tributo. Dessa maneira, o débito estudantil, acrescido de um adicional, define a contribuição máxima a ser paga pela pessoa, permitindo ainda que o custo fiscal do não pagamento (por parte de quem vier a persistentemente apresentar baixa renda) seja, ao menos parcialmente, compensado pela contribuição paga por ex-estudantes que efetivamente obtenham um retorno financeiro depois de formados. A proposta é que cesse a obrigação tributária quando fosse zerado esse montante, a ser atualizado pela Taxa de Longo Prazo (TLP) ou pela taxa básica de juros (a Selic). Perdoa-se a dívida se o indivíduo morrer antes de concluir o seu pagamento.

Esse formato aproximaria o investimento na formação superior de um ECR. Os percentuais de vinculação aplicados posteriormente sobre a renda da pessoa ditariam o ritmo segundo o qual cada ex-estudante retribui ao Estado parcela do investimento feito em sua formação. Tal

retribuição seria, então, recolhida, na forma de uma contribuição (essa espécie tributária não poderia ter denominação mais apropriada do que nesta aplicação) sempre que o rendimento do sujeito passivo da obrigação tributária superasse determinado patamar – o próprio sistema de cobrança seria simplificado se esse patamar viesse a ser a faixa de isenção do IRPF, embora seja recomendado que a nova contribuição incida sobre toda e qualquer fonte de renda aferível pela RFB, não apenas as que compõem a base de cálculo do IRPF. Findam-se os pagamentos quando alcançado o teto de contribuição, cabendo ao órgão gestor do SNFE comunicar à RFB a chegada desse momento (ou seja, quem gerencia os saldos devedores é um outro órgão público, não a RFB).

Não obstante, propõe-se que seja facultado ao estudante optar por pagamentos por prazo determinado. Nesses casos, a nova contribuição se aproximaria mais de outras aplicações dessa espécie tributária, ao mesmo tempo que o investimento na formação superior se aproximaria de um ISA. Para quem optasse por este formato, a base de cálculo da contribuição seria o retorno financeiro que, presumidamente, o curso ocasionara para um(a) ex-estudante da Ifes. A virtual impossibilidade de calcular individualmente tal retorno é a razão de se definir um retorno presumido. Uma possibilidade seria considerar rendimentos acima do patamar equivalente à renda média de quem não tem nível superior. Para fins de simplificação, contudo, recomenda-se que a faixa de isenção do IRPF seja tomada para essa finalidade. A(s) alíquota(s) do novo tributo incidiria(m), então, sobre rendimentos acima desse limite.

7.1 Potencial de arrecadação da contribuição de ex-estudantes das Ifes

Nesta subseção, apresentam-se os resultados de simulações do potencial de arrecadação dessa contribuição financeira quando incidente sobre ex-estudantes de curso de graduação das Ifes. Foram considerados, nessas simulações, pagamentos da contribuição apenas no formato em que esta aproxima-se de um ECR, tomando-se os parâmetros da tabela 1.

TABELA 1

Parâmetros para simulações do potencial de arrecadação de recursos adicionais para as Ifes pelo SNFE

	Faixas de renda do IRPF 2017 (R\$)	Vinculação da renda para pagar o ECR (%)	Alíquota do IRPF (%)
1	Até 22.847,76 (faixa de isenção)	0	0
2	Entre 22.847,77 e 33.919,80	3,75	7,5
3	Entre 33.919,81 e 45.012,60	7,5	15,0
4	Entre 45.012,61 e 55.976,16	11,25	22,5
5	Acima de 55.976,16	13,75	27,5

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

	Faixas de renda do IRPF 2017 (R\$)	Vinculação da renda para pagar o ECR (%)	Alíquota do IRPF (%)
Índice de correção do saldo devedor			
	Durante o curso		Inflação
Após o curso	Nos anos em que os rendimentos não ultrapassam faixa de isenção		Inflação
	Nos anos em que os rendimentos são superiores à faixa de isenção		TLP
<p>É adicionada uma sobretaxa de 25% ao montante inicial do empréstimo. Isso ajuda a reduzir o custo fiscal do juro real zero durante o curso e para egressos com renda abaixo do limite de isenção. Trata-se, na prática, de um mecanismo de subsídio cruzado, pois só paga efetivamente essa sobretaxa quem consegue pagar de volta 100% do financiamento.</p>			

Fonte: Nascimento (2021, p. 28).

Na sequência, consideram-se dados sobre ingressos e conclusões em 2018 e como a receita esperada de uma hipotética contribuição de ex-estudantes impactaria no orçamento discricionário das Ifes em 2019. Embora houvesse dados de matrículas para 2019 e de orçamento para 2020 e 2021 quando este trabalho foi realizado, optou-se por fazer as simulações a partir de dados orçamentários de 2019 para evitar colocar na análise os anos atípicos em que a pandemia do novo coronavírus pode ter afetado muitas tendências em direções e escalas ainda por serem mais bem compreendidas. Como são analisados hipotéticos efeitos do novo sistema no orçamento de um determinado ano, foi feita a escolha de se recorrer aos dados de ingresso e conclusão do ano, pois assim tenderia a acontecer em cenários em que fossem efetivamente implementados o novo tributo e o SNFE que se organizaria a partir dele. Daí a opção por utilizar dados de matrícula referentes a 2018, tendo como fonte o Censo da Educação Superior daquele ano.

Em 2018, 156.918 pessoas concluíram cursos de graduação em Ifes no Brasil. Se atribuíssemos a cada uma delas montantes semelhantes aos das dívidas médias de estudantes matriculados em cursos análogos em instituições privadas e que tiveram 100% do valor de suas mensalidades financiadas pelo Fies, teríamos um montante devido por essas pessoas equivalente a R\$ 7,6 bilhões (em valores de 2019; também são em valores desse ano todos os demais montantes obtidos nas simulações). Se vinculássemos à renda futura delas uma alíquota equivalente a 50% da respectiva alíquota que viessem a pagar de imposto de renda, a RFB conseguiria arrecadar algo entre R\$ 3,4 bilhões e R\$ 7,1 bilhões como pagamento dessa contribuição destinada às Ifes onde estudaram.

O intervalo é tão grande porque compreende resultados de simulações diversas que partem das seguintes escolhas.

- 1) As alíquotas incidem ou sobre a renda bruta total (como no cálculo das contribuições previdenciárias antes da reforma de 2019) ou sobre a renda marginal (como no cálculo do imposto de renda).
- 2) Ou a renda dos indivíduos permanece estagnada (sem ganhos acima da inflação) durante toda a vida ou os rendimentos sobem, em média, 1% acima da inflação durante o período simulado.
- 3) Ou todos os indivíduos são “congelados” durante toda a vida na mesma posição relativa da distribuição de renda em que estavam no ano 1 (simulação estática) ou se projetam para todos os anos as mudanças relativas na distribuição de renda que puderam ser observadas de um ano para o outro nos dados utilizados (simulação dinâmica).

O cenário mais conservador projeta uma arrecadação entre R\$ 3,4 bilhões e R\$ 4,1 bilhões. Este seria o intervalo esperado para a arrecadação se as alíquotas incidissem sobre a renda marginal – como no imposto de renda – e os rendimentos de quem tem nível superior permanecessem, na média, sem ganhos acima da inflação durante todo o período projetado. O cenário mais otimista projeta uma arrecadação entre R\$ 5,2 bilhões e R\$ 7,1 bilhões. Assim seria se as alíquotas incidissem sobre a renda bruta total – como nas contribuições à Previdência antes da reforma de 2019 – e os rendimentos de quem tem nível superior tivessem ganhos reais médios de 1% ao ano (a.a.) durante o período projetado. O piso do mais conservador e o teto do mais otimista fazem o largo intervalo informado anteriormente.

Se essa política de financiamento viesse a ser efetivamente implementada, o ideal é que fosse atribuído um custo por crédito de atividade curricular em que a pessoa se matriculasse. Findo o prazo para trancamento da matrícula, a dívida referente às matrículas daquele período seria incorporada ao montante devido pela pessoa, fosse ela aprovada em todos os componentes curriculares ou não. Países que adotam esse sistema operam dessa forma. Há implícito nesse modelo um desincentivo a desistir de disciplinas findo o prazo de trancamento e um incentivo a estudar mais para passar nas disciplinas, o que é positivo. E a implicação prática é que o tamanho da dívida variaria de acordo com a quantidade de créditos de componentes curriculares cursados pela pessoa.

Quem não chegasse a concluir o curso, portanto, carregaria mesmo assim uma dívida estudiantil, proporcional à parcela do curso em que chegou a se matricular. Isto não impõe um ônus indevido à pessoa, pois – vale lembrar – a dívida só é paga se e somente se a pessoa vem a auferir renda compatível para tanto. É de se esperar, em tese, algum retorno financeiro para quem tem curso superior incompleto, em comparação com quem não teve sequer oportunidade de começar um curso superior. Nada mais justo, portanto, que ex-estudantes que alcançam um patamar de renda acima da faixa de isenção também paguem essa contribuição – proporcionalmente ao quanto do curso chegou efetivamente a frequentar.

Se aos 362.005 ingressantes das Ifes em 2018 fossem atribuídas dívidas estudantis nessa sistemática, daria um montante de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões por semestre, ou de R\$ 4,6 bilhões por ano. Se todos chegassem a se formar, o montante total da dívida dessa coorte de estudantes seria superior a R\$ 18 bilhões. Ocorre que não mais do que a metade chega a se formar em até cinco anos, pelo que indica os dados dos últimos anos dos censos da educação superior. Para saber qual seria a dívida esperada para cada coorte de ingressantes e o quanto seria possível arrecadar de fato, seria preciso incorporar à análise também dados sobre quem não conclui os cursos. Mesmo sem esses dados em nossas simulações, há um potencial nada desprezível de arrecadação de uma contribuição financeira de ex-estudantes de Ifes.

7.2 Como a contribuição de ex-estudantes poderia aumentar o orçamento das Ifes no curto prazo

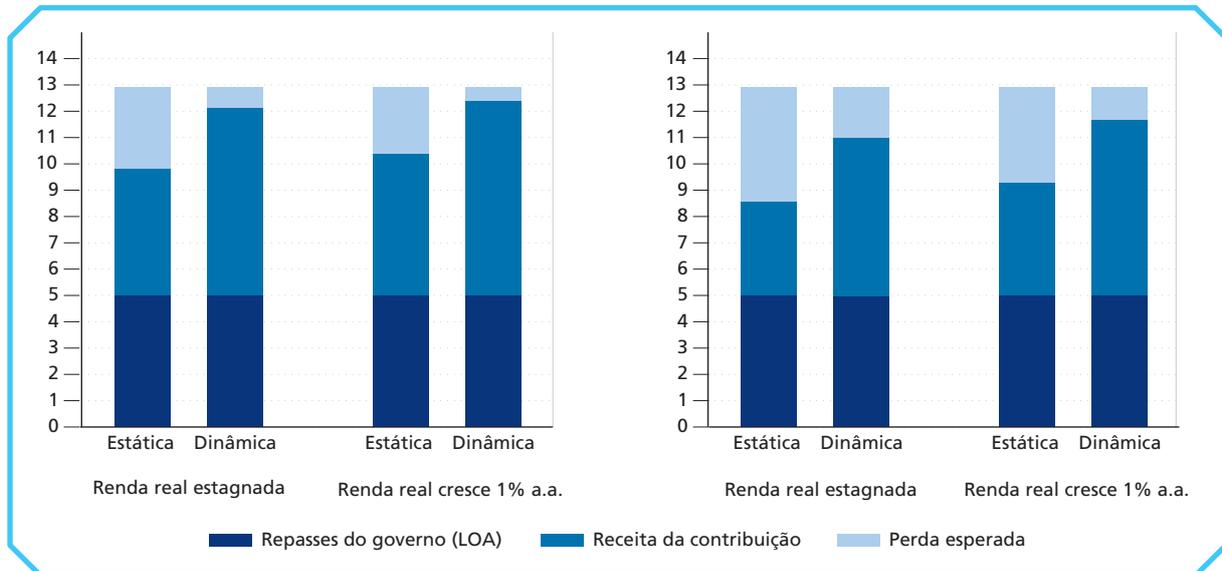
Se o governo antecipasse para as Ifes o montante devido por 156.918 graduados/as (total de formados pelas Ifes em 2018), multiplicaria por 2,5 o valor total dos repasses discricionários previstos depois do contingenciamento feito em abril de 2019. Mesmo que decidisse repassar às Ifes apenas a estimativa mais conservadora de pagamento efetivo, o governo já aportaria R\$ 3,4 bilhões aos quase R\$ 5,0 bilhões de repasses previstos depois dos contingenciamentos de abril de 2019 – 68% de acréscimo. O gráfico 2 mostra o impacto esperado de tal contribuição sobre o orçamento discricionário das Ifes.

GRÁFICO 2

Orçamento das Ifes (projeção), se o governo: i) fixar repasses em R\$ 5 bilhões; e ii) pagar as Ifes 100% do valor das matrículas até o quantitativo de formados(as) em 2018, arcando com as perdas por não pagamento
(Em R\$ 1 bilhão)

2A – Alíquotas sobre a renda bruta total

2B – Alíquotas sobre a renda marginal



Elaboração do autor.

Obs.: Não estão incluídas as despesas obrigatórias nos repasses do governo, nem pagamentos e perdas para quem não concluiu o curso.

Para antecipar esses recursos, o governo precisaria:

- ou realocar recursos do orçamento;
- ou tomar empréstimos com organismos internacionais;
- ou emitir títulos públicos para captar os recursos necessários para antecipar às Ifes a receita futura de uma contribuição desse tipo;
- ou levantar recursos por meio de empréstimos compulsórios.

A fim de viabilizar a antecipação, para as Ifes, dos pagamentos estimados de ex-estudantes dessas instituições, seria necessário, em valores de 2019, levantar recursos da ordem de:

- R\$ 3,4 bilhões por ano, caso a opção fosse por antecipar apenas a quantia equivalente à estimativa mais conservadora de pagamento efetivo por parte dos egressos;

TEXTO para DISCUSSÃO

- R\$ 4,1 a R\$ 7,1 bilhões por ano, caso a opção fosse antecipar a quantia equivalente a alguma das estimativas feitas para o pagamento efetivo nos demais cenários ilustrados na figura 1; e
- R\$ 7,6 bilhões por ano, caso a opção fosse por antecipar para as Ifes 100% do montante que os egressos saem devendo, parte do qual não virá a ser efetivamente paga (devido à insuficiência de renda de alguns e aos subsídios implícitos no desenho proposto).

Vale lembrar que essas estimativas não levam em conta o potencial de pagamento de quem tenha ingressado, mas não tenha concluído cursos de graduação em uma Ifes. Na hipótese de uma política assim ser efetivamente implementada, tais pagamentos poderiam também ser antecipados às Ifes ou poderiam ficar para o Tesouro Nacional, como recurso a compensar a perda esperada com a contribuição vinculada à renda dos egressos (ilustrada pelas barras azul-claro do gráfico 2). Direcionar ao Tesouro Nacional os pagamentos que viessem a ser recolhidos dos ex-alunos(as) que evadiram traz um incentivo às Ifes para maximizarem o fluxo de formados – fortalecem-se, pois, políticas de redução da evasão.

7.3 Qual o ritmo esperado dos pagamentos?

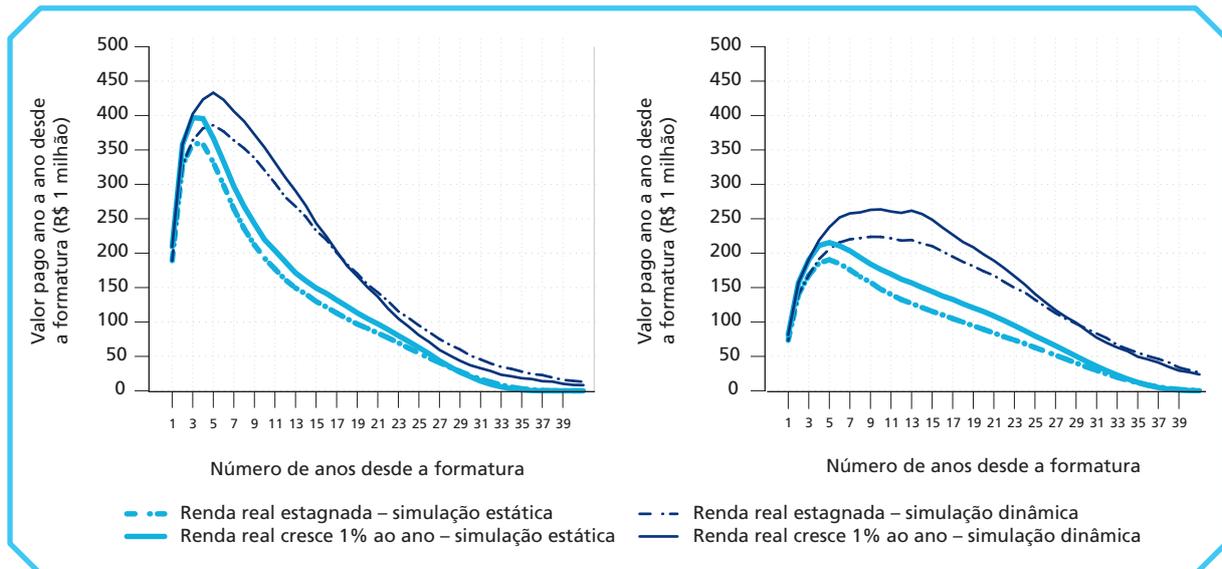
Para cada coorte de egressos(as), os fluxos de pagamentos são crescentes nos primeiros sete anos, estabilizam-se por um tempo e depois começam a cair, conforme o gráfico 3. A arrecadação passa a ser decrescente à medida que mais e mais egressos(as) da mesma coorte saldam suas dívidas. Quanto mais o tempo avança para os egressos de um determinado ano, mais a arrecadação se torna residual para aquela coorte, pois advém de quem apresenta baixo padrão de renda ao longo da vida e, por isso, leva mais tempo para concluir seus pagamentos.

GRÁFICO 3

Estimativas dos fluxos anuais de pagamentos para aproximadamente 150 mil graduados(as) pelas Ifes

3A – Alíquotas sobre a renda bruta total

3B – Alíquotas sobre a renda marginal



Elaboração do autor.

Alguns nunca chegariam a zerar suas dívidas estudantis. Isto não é um problema para esta política de financiamento, tendo em vista que o objetivo é arrecadar uma retribuição financeira de quem obteve retorno condizente com sua formação em nível superior. O sistema de cobrança se ajusta à capacidade de pagamento do(a) ex-aluno(a) e quem não obtém o retorno esperado acaba sendo subsidiado ao fim da vida. Esta é uma das grandes vantagens do sistema proposto, pois compartilha os custos da formação superior na proporção do retorno financeiro obtido pela pessoa, assegurando a cada uma que sua decisão de fazer um curso de graduação ou de pós-graduação não lhe colocará em dificuldades financeiras.

Duas outras coisas são interessantes de destacar em relação ao tempo de pagamento. Uma é que o tempo médio necessário para zerarem suas dívidas é menor entre homens do que entre mulheres, em todas as partes da distribuição de renda. Como reflexo disso, menos mulheres conseguem pagar integralmente seus empréstimos. Esses resultados decerto refletem o fato de que a entrada em massa das mulheres no ensino superior e no mercado de trabalho nas últimas cinco décadas não se traduziu em igualdade de salários, nem em igualdade de taxas de participação na força de trabalho, embora valha ressaltar existirem desigualdades relativamente elevadas tanto entre homens quanto entre mulheres. É de se esperar que padrões de renda e amortização variem bastante também entre etnias e a depender de onde more a pessoa – as análises deste trabalho não exploraram essas diferenças.

TEXTO para DISCUSSÃO

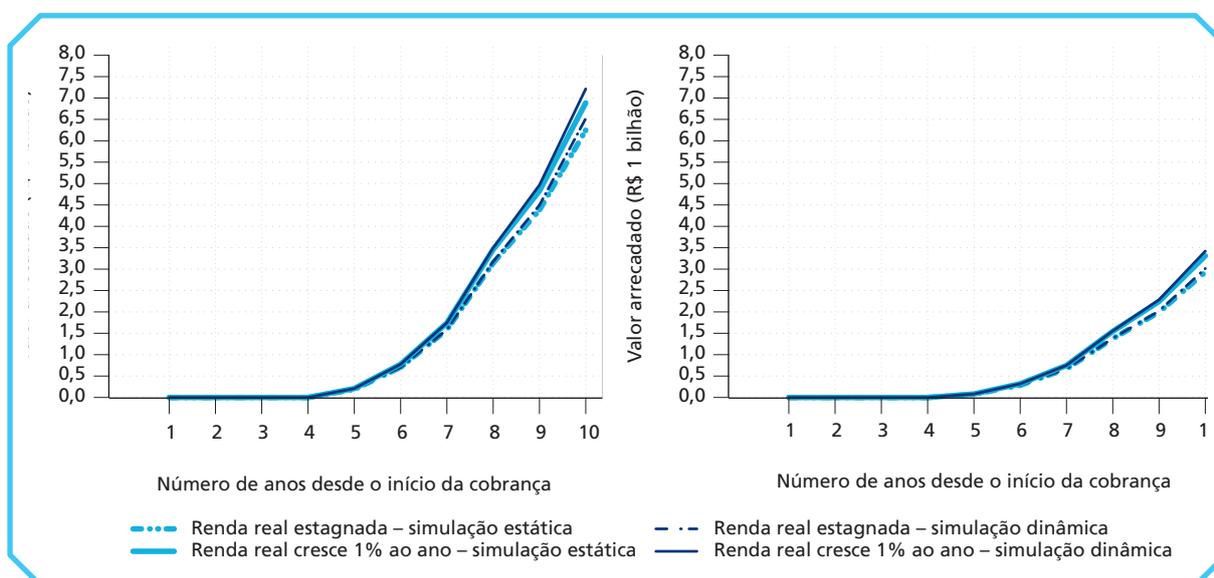
A outra coisa é que, como a cada ano há um novo fluxo de concluintes dos cursos das Ifes, nos primeiros dez anos, já seriam arrecadados montantes próximos aos estimados para cada fluxo de 150 mil formados(as) – e isso se não houvesse crescimento no fluxo anual de formados das Ifes. O gráfico 4 ilustra esse ponto.

GRÁFICO 4

Estimativas da arrecadação anual nos dez primeiros anos se todos os anos as Ifes formassem aproximadamente 150 mil pessoas

4A – Alíquotas sobre a renda bruta total

4B – Alíquotas sobre a renda marginal



Elaboração do autor.

É de se esperar que o advento de recursos adicionais incentive a expansão de vagas, de matrículas e, em especial, de conclusões nas Ifes. Movimento nesse sentido foi observado na Austrália (Chapman, 2011) e na Inglaterra (Murphy, Scott-Clayton e Wyness, 2019), principalmente na década subsequente à introdução de seus respectivos sistemas de ECR para custear as matrículas em cursos de graduação. Indução a esse comportamento pode ser reforçada por metas de expansão às quais estejam condicionados os repasses integrais destinados às Ifes da arrecadação proporcionada pela contribuição de ex-estudantes. Como contrapartida que dê credibilidade aos repasses, sugere-se, para discussão futura, que as regras de distribuição da receita com a contribuição de egressos (incluindo aí as metas de desempenho) sejam incorporadas às disposições transitórias da CF/1988, de maneira análoga ao que fora feito na instituição do novo regime fiscal na EC nº 95/2016.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto propôs um SNFE capaz de organizar e fomentar investimentos públicos e privados na formação de estudantes em níveis técnico (para cursos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio), de graduação (para cursos de bacharelado, licenciatura ou tecnologia) e de pós-graduação (especializações, mestrados e doutorados). O sistema seria organizado a partir de uma contribuição a ser paga por ex-estudantes desses níveis e dessas modalidades de ensino. A contribuição seria vinculada à renda da pessoa, recolhida pela RFB e administrada por uma entidade estatal ou paraestatal, como retribuição financeira ao investimento feito por operadores financeiros credenciados na formação profissional ou superior da pessoa.

Tal investimento poderia assumir feições de um empréstimo (*debt*) ou de um instrumento financeiro de capital próprio (*equity*). No formato de empréstimo (um ECR), o indivíduo deixaria de pagar a contribuição quando os pagamentos atingissem um teto, a ser estipulado de acordo com o custo do curso que fez, sendo aplicada proporcionalmente a quem faz apenas parte do curso. O prazo de pagamento se ajustaria automaticamente à capacidade de pagamento de cada pessoa, estando implícito um mecanismo de prescrição para quem chega ao fim da vida sem ter conseguido zerar sua dívida estudantil. No formato de *equity* (um ISA), a contribuição seria devida durante um período preestabelecido, sem conexão direta a um saldo devedor, embora caiba discutir se seria o caso de estabelecer teto de pagamento do ISA, a fim de serem evitados questionamentos judiciais do novo tributo, sob o argumento de apresentar caráter confiscatório.

A contribuição em questão tornaria possível atribuir à RFB a administração da cobrança dos pagamentos de ECRs e ISAs, colocando o Brasil na vanguarda de um modelo de financiamento estudantil discutido em círculos restritos desde meados da década de 1950 (Friedman, 1955), inclusive em texto para discussão do Ipea publicado originalmente em 1979 (Souza e Faro, 2019), e que, com o envolvimento do órgão de administração tributária, vem se mostrando viável e eficiente desde sua introdução na Austrália em 1989, na Nova Zelândia em 1991, na Inglaterra em 1997 e, mais recentemente, na Hungria (Barr, 2014). Nesse contexto, são descritas, a seguir, algumas finalidades.

- 1) Aumentar o orçamento discricionário das Ifes e das instituições vinculadas à Rede Federal.
- 2) Complementar o orçamento das instituições de EPT e de ES mantidas por outros entes da Federação que aderissem ao novo sistema.
- 3) Financiar estudantes matriculados(as) em instituições privadas de EPT e de ES.

TEXTO para DISCUSSÃO

Serviria, ademais, para retribuir o investimento na forma de:

- 4) Bolsas permanência e bolsas de estudo, em níveis técnico, de graduação e de pós-graduação, providas por entes públicos ou privados.

O envolvimento da RFB na administração da cobrança dos ECRs e ISAs do SNFE exige modificação constitucional, a fim de inserir no STN uma nova contribuição. Essa modificação pode se dar por meio de nova redação ao art. 145, inciso III, da CF/1988, ou pela inserção de novos parágrafos ao art. 212 da CF/1988 – neste segundo caso, instituindo para a formação em níveis técnico e superior uma fonte adicional de financiamento análoga ao que representa o salário-educação para a educação básica. Para que a contribuição alcançasse ex-alunos(as) de instituições públicas e, assim, pudesse atender às finalidades (1) e (2), faz-se necessária, ainda, emenda ao art. 206, inciso IV, da CF/1988, de forma a tornar claro que a nova contribuição de ex-estudantes não confronta o princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino. Há ainda a alternativa, a depender da viabilidade política, de fazer uma única modificação, inserindo a previsão da nova contribuição no próprio art. 206, inciso IV. Para a finalidade (3), ajustes na legislação do Fies, do ProUni e do Pronatec/Novos Caminhos podem ser necessários, demandando estudos adicionais. A finalidade (4) não exige modificação constitucional (além da necessária para introduzir a contribuição proposta neste texto), mas também demanda estudos adicionais.

Frise-se que o SNFE que ora se delineia não faz prescindir de outras receitas tributárias à manutenção do ensino. Como visto na seção 7, para o segmento público, seu grande diferencial é viabilizar recursos adicionais por meio de um sistema de compartilhamento de custo fundado na progressividade tributária – não se trata de um sistema capaz de desobrigar o poder público a custear e a investir em estabelecimentos públicos de ensino. Esses recursos adicionais poderiam ser de livre alocação entre elementos de despesa, de custeio ou de investimento ou poderiam ter destinação específica – somente a título de exemplo, poderiam, no caso das Ifes, financiar o PNAES, ampliando-o e aproximando-o do Fundo de Solidariedade do Uruguai, que é mantido por contribuições que variam conforme o custo do curso em que se formou e que são compulsórias para egressos da educação superior pública com renda acima de determinado limite (Doneschi, Novas e Velázquez, 2014; Doneschi, 2019).

O SNFE também teria como diferencial transformar em receita diferida o que se deixa de arrecadar por conta de imunidades tributárias e renúncias fiscais – parte da receita renunciada seria recuperada com os pagamentos vinculados à renda dos ex-favorecidos(as) por assistência fundada nos benefícios tributários às mantenedoras das instituições de ensino de onde são egressos(as). A contribuição poderia ser estendida a quem viesse a ter seus estudos técnicos

ou superiores financiados por estados ou municípios que optassem por aderir a esta política federal, da mesma forma que serviria para recolher os pagamentos dos ECRs e ISAs contratados por estudantes nas entidades financeiras.

São bastante complexas as reformas necessárias para a completa implementação do sistema proposto neste texto. Muitos dos aspectos aqui tratados são especialmente intrincadas do ponto de vista político – mais até do que do ponto de vista técnico. É possível, portanto, que viesse a ser parcialmente implementado, ou que sua implementação ocorresse em etapas. Em sua plenitude, a proposta visa concomitantemente três objetivos: i) levantar recursos adicionais a estabelecimentos públicos de ES e de EPT; ii) conciliar proteção social com sustentabilidade fiscal em políticas públicas de assistência estudantil; e iii) desenvolver um mercado privado de crédito educacional e de investimento em pessoas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, M. F. *et al.* A reestruturação do Fies. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**: a produção do Ipea até 2018. Brasília: Ipea, 2019. p. 303-310.

AMARAL, N. C. A cobrança de mensalidades nas universidades federais: uma fonte alternativa viável? *In*: CANZIANI, A. (Ed.). **Financiamento da educação superior no Brasil**: impasses e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. p. 129-153.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Carta de Vitória Andifes**. Brasília: Andifes, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3L6QyG8>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BARR, N. Alternative funding resources for higher education. **The Economic Journal**, v. 103, n. 418, p. 718-728, 1993.

_____. **Economics of the Welfare State**. 1st. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Income contingent loans and higher education financing: theory and practice. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

BARR, N. *et al.* The US college loans system: lessons from Australia and England. **Economics of Education Review**, v. 71, n. C, p. 32-48, 2019.

BASTOS, F. Conta não vai fechar: universidades dizem que orçamento é insuficiente. **SBT News**, 13 fev. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/39lct50>>. Acesso em: 2 maio 2022.

BAUMOL, W. J. **The cost disease**: why computers get cheaper and health care doesn't. New Haven: Yale University Press, 2012.

BETANCUR-MEJÍA, G. **The institutionalization of educational credit**. Bogota: Apice, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Recurso Extraordinário nº 597854**. Brasília: STF, 26 abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3lZ0fc>>. Acesso em: 12 fev. 2021

CAETANO, G.; PALACIOS, M.; PATRINOS, H. A. Measuring aversion to debt: an experiment among student loan candidates. **Journal of Family and Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 117-131, 2019.

CELLINI, S. R.; DAROLIA, R.; TURNER, L. J. Where do students go when for-profit colleges lose federal aid? **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 12, n. 2, p. 46-83, maio 2020.

CHAPMAN, B. The Australian university student financing system: the rationale for, and experience with, income-contingent loans. *In*: ARMSTRONG, S.; CHAPMAN, B. (Ed.). **Financing higher education and economic development in East Asia**. Canberra: ANU Press, p. 83-106, 2011.

CHAPMAN, B.; DEARDEN, L.; DOAN, D. Global higher education financing: the income contingent loans revolution. *In*: CALLENDER, C.; LOCKE, W.; MARGINSON, S. (Ed.). **Changing higher education for a changing world**. London: Bloomsbury Academic, p. 87-100, 2020.

CHAPMAN, B. J.; DOAN, D. Introduction to the special issue Higher Education Financing: student Loans. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 1-6, 1º ago. 2019a.

_____. Financiamento do ensino superior: questões conceituais e a experiência internacional. *In*: NASCIMENTO, P. A. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019b. p. 269-274.

CHAPMAN, B. J.; HADDON, C. **Revenue contingent loans for covid-19 economic recovery**. Canberra: ANU, 2020.

CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CHAPMAN, B. J.; LEIGH, A. Do very high tax rates induce bunching? Implications for the design of income contingent loan schemes. **Economic Record**, v. 85, n. 270, p. 276-289, 2009.

CHAPMAN, B. J.; LOUNKAEW, K. Income contingent student loans for Thailand: alternatives compared. **Economics of Education Review**, v. 29, n. 5, p. 695-709, 2010.

_____. Student loan design for higher education financing: conceptual issues and empirical evidence. *In*: MEETING OF THE ECONOMICS OF EDUCATION ASSOCIATION, 25., 2016, Badajoz, Espanha. **Anais...** Badajoz: Aede, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3L2JoCL>>. Acesso em: 6 set. 2016.

CHINGOS, M. M. Jeb Bush's student loan plan should outlive his campaign. **Evidence Speaks Reports**, v. 1, 11 fev. 2016. Disponível em: <<https://brook.gs/3qqEW92>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

CINTRA, M. O mito da regressividade da CPMF. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 61, n. 12, p. 10-11, 2007.

CODACE – COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS. **Comunicado de 30 de outubro de 2017**. Rio de Janeiro: FGV Ibre, 2017.

COMISSÕES vão discutir cortes no CNPq e na Capes em audiência na quinta-feira. **Senado Notícias**, 3 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2IXNEx7>>. Acesso em: 5 set. 2019.

COSTA, J. S. M. *et al.* **Expansão da educação superior e progressividade do investimento público**. Brasília: Ipea, 2021.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DEARDEN, L. Evaluating and designing student loan systems: an overview of empirical approaches. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 49-64, 1º ago. 2019.

DEARDEN, L.; NASCIMENTO, P. M. Modelling alternative student loan schemes for Brazil. **Economics of Education Review**, v. 71, n. C, p. 83-94, ago. 2019.

DEL REY, E.; RACIONERO, M. Financing schemes for higher education. **European Journal of Political Economy**, v. 26, n. 1, p. 104-113, 2010.

DELISLE, J.; BERNASCONI, A. Lições da transição do Chile para a gratuidade no ensino superior. *In*: NASCIMENTO, P. M.; MEYER, M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**: a produção do Ipea até 2018. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 283-288.

DONESCHI, A.; NOVAS, V.; VELÁZQUEZ, C. Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. **Páginas de Educación**, v. 7, n. 1, p. 88-90, mayo 2014.

DONESCHI, A. P. Fondo de Solidariedad: how close and how far it is and it could be from an income contingent design? *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, Brasília, Distrito Federal, 2019. **Anais...** Brasília: Ipea, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35AxzQ8>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

DYNARSKI, S. **An economist's perspective on student loans in the United States**. Munich: CESifo, Oct. 2015. (Working Paper, n. 5579). Disponível em: <<https://bit.ly/3lwfmFM>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

DYNARSKI, S.; SCOTT-CLAYTON, J. **Tax benefits for college attendance**. Cambridge: NBER, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3bwrpbu>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. **The distributive impact of income taxes in Brazil**. Brasília: IPC-IG, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3g08Rzo>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

FERREIRA, F. F. A natureza tributária e as espécies de contribuições especiais. **Boletim Jurídico**, v. 4, n. 208, 2006.

FIGUEIRÓ, R. *et al.* Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2014. Brasília: Senado Federal, 29 out. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3JENiBC>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. *In*: SOLO, R. A. (Ed.). **Economics and the public interest**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955. p. 123-144.

GARCIA-PENALOSA, C.; WÄLDE, K. Efficiency and equity effects of subsidies to higher education. **Oxford Economic Papers**, v. 52, n. 4, p. 702-722, 2000.

GOLDIN, C.; CELLINI, S. R. Does federal student aid raise tuition? New evidence on for-profit colleges. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 6, n. 4, p. 174-206, Nov. 2014.

GOVERNO Biden vai perdoar US\$ 1,74 bi em dívida estudantil após reforma. **Exame**, 6 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3lWXRGr>>. Acesso em: 20 out. 2010.

HIGGINS, T. **Essays in the development and costing of income contingent loans**. Canberra: ANU, 2010.

LENK, W.; PEREIRA, F. B. Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem? **Revista Debate Econômico**, v. 4, n. 2, p. 70-95, 23 jun. 2017.

LIBICH, J.; MACHÁČEK, M. Insurance by government or against government? Overview of public risk management policies. **Journal of Economic Surveys**, v. 31, n. 2, p. 436-462, 2017.

LINHARES DE MELO, A. Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do Fies. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMENTO VINCULADO À RENDA: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, 2019, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2lGl8A4>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

LISBOA, M. *et al.* Sete mitos sobre a Reforma Tributária. **Jota: Jornalismo e tecnologia para tomadores de decisão**, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36fgelc>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

LOCHNER, L.; MONGE-NARANJO, A. **Student loans and repayment: theory, evidence and policy**. Cambridge: NBER, Jan. 2015. (Working Paper, n. 20849). Disponível em: <<https://bit.ly/3wnCLH4>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

LOONEY, A.; YANNELIS, C. How useful are default rates? Borrowers with large balances and student loan repayment. **Economics of Education Review**, v. 71, n. C, p. 135-145, 1º ago. 2019.

MACHADO, H. B. Natureza jurídica do empréstimo compulsório. **Nomos**, v. 37, n. 1, p. 119-134, 2017.

MANKIW, N. G. A proposal for social insurance during the pandemic. **Greg Mankiw's Blog**, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jxoon7>>. Acesso em: 8 out. 2021.

MAZZA, A. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MELLO, J. M. P.; DUARTE, I. F. The effect of the availability of student credit on tuition: testing the Bennett Hypothesis using evidence from a large-scale student loan program in Brazil. **Economía**, v. 20, n. 2, p. 179-222, 2020.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. **As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores**. Brasília: Inep, 2019.

MURPHY, R.; SCOTT-CLAYTON, J.; WYNESS, G. The end of free college in England: implications for enrolments, equity, and quality. **Economics of Education Review**, v. 71, p. 7-22, 2019.

NASCIMENTO, P. M. **Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

NASCIMENTO, P. M. **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019a.

_____. Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). **Financiamentos**

com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019b. p. 51-113.

_____. Epílogo: financiamentos vinculados à renda têm futuro no Brasil? *In*: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura:** a produção do Ipea até 2018. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019c. p. 325-330.

_____. Financiamentos vinculados à renda futura, seguridade social e qualificação profissional: literatura e proposições. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, v. 70, p. 73-82, set. 2020.

_____. **Empréstimos com amortizações condicionadas à renda:** cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil. Brasília: Ipea, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tFqLPz>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

NASTARI, R. L. B. **Três ensaios em economia da educação.** São Paulo: FGV, 2015.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* **SOS covid-19: vacinação em massa para as micro e pequenas empresas:** uma proposta de crédito contingente ao faturamento para os pequenos negócios fazerem frente aos impactos da covid-19 no Brasil. Niterói: Itapuca; Cocuyo, 2020.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* **Aníbal Pinto, Schumpeter e Friedman em um coquetel:** uma proposta de sistema de capacitação e financiamento do aumento da produtividade das MPES com pagamento quando e se o negócio prospera. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2754).

O'CONNELL, S. D.; MATION, L. F. **Tell us what you need:** matching public job training to local skill demand with employers' input. Stephen D. O'Connell, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tswtUG>>. Acesso em: 31 out. 2021.

OLIVA, B. T. **Três ensaios de economia da educação.** São Paulo: FGV, 2014.

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: ALTERNATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR E OUTRAS ÁREAS DE POLÍTICA PÚBLICA, 2019, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2VtF48x>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário completo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PAULSEN, L.; VELLOSO, A. P. **Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RACIONERO, M. Income contingent loans for higher education and beyond. *In*: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. (Ed.). **Income contingent loans**: theory, practice and prospects. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2014.

RESTREPO, F. The effects of taxing bank transactions on bank credit and industrial growth: evidence from Latin America. **Journal of International Money and Finance**, v. 93, p. 335-355, 2019.

SALMI, J. The challenge of sustaining student loan system: Colombia and Chile. **International Higher Education**, n. 72, p. 21-23, 2013.

SCOTT-CLAYTON, J. The looming student loan default crisis is worse than we thought. **Evidence Speaks Reports**, v. 2, n. 34, 2018.

SILVA, T. D. **Ação afirmativa e população negra na educação superior**: acesso e perfil discente. Brasília: Ipea, 2020.

SOLER, M. C. International evidence on income share agreements: perceptions and characteristics of ISAs recipients. **Social Science Research Network**, 25 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36GpLI6>>. Acesso em: 2 mar. 2021.

SOUZA, A. M. E.; FARO, C. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**: a produção do Ipea até 2018. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 19-32.

SOUZA, V. R. P.; CATANA, L. L. T. O. Espécie tributária: taxas. **Boletim Jurídico**, v. 4, n. 242, 2007.

STEVENS, M. Transferable training and poaching externalities. *In*: BOOTH, A. L.; SNOWER, D. J. (Ed.). **Acquiring skills**: market failures, their symptoms and policy responses. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 21-40.

STIGLITZ, J. Income contingent loans: some general theoretical considerations, with applications. *In*: STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Ed.). **Contemporary issues in microeconomics**. New York: Palgrave Macmillan, IEA, 2016.

WALTENBERG, F. D. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. *In*: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**: a produção do Ipea até 2018. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 241-248.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

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

