

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS
DE CRÉDITO AO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E
COLOMBIANO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FERNANDA PEIXOTO SOUTO

BRASÍLIA-DF

2019

FERNANDA PEIXOTO SOUTO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS
DE CRÉDITO AO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E
COLOMBIANO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Antônio Lassance - Orientador
Prof. Dr. Milko Matijascic - Coorientador

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Souto, Fernanda Peixoto

S728a Uma análise comparativa dos programas de crédito ao ensino superior brasileiro e colombiano / Fernanda Peixoto Souto – Brasília: IPEA, 2019.

106 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Antônio Lassance

Coorientação: Milko Matijascic

Inclui Bibliografia.

1. Educação. 2. Crédito Educativo. 3. Ensino Superior. 4. Comparação. 5. Políticas Públicas. 6. Colômbia. 7. Brasil I. Lassance, Antônio. II. Matijascic, Milko. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 378.362

FERNANDA PEIXOTO SOUTO

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS
DE CRÉDITO AO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E
COLOMBIANO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 27 de setembro de 2019.

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Almir de Oliveira Júnior – IPEA

Prof. Dr. Milko Matijascic - Coorientador – IPEA

Prof. Dr. Antônio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior – Orientador – IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

Dedico este trabalho à minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer meus pais, Elvia e José, que sempre colocaram a educação em primeiro lugar, incentivando e apoiando todas as minhas decisões.

Ao meu companheiro de vida, Dêmilli, obrigada pelo encorajamento durante esse tempo.

À grande incentivadora deste projeto, a chefe e amiga, Paula Bicudo, muito obrigada pela compreensão e flexibilidade nas horas de trabalho.

Aos meus queridos colegas de turma, agradeço por tornarem essa jornada mais leve e divertida. Um agradecimento muito especial à Sâmia Russo, que compartilhou todas as angústias ao longo do curso.

Família, amigos e colegas de trabalho, obrigada pelo apoio durante todo o percurso.

À equipe do IPEA, muito obrigada pela oportunidade, pelo esforço de materializar esse curso e por oferecer um corpo docente tão qualificado para nossa formação.

Obrigada ao Dr. Paulo Nascimento, que deu grandes contribuições na banca de qualificação e ajudou na estruturação deste projeto.

Ao meu orientador, Lassance, pela paciência e dedicação ao longo do caminho.

E, um agradecimento especial, a meu coorientador, Milko, obrigada pelo suporte e pelas contribuições no decorrer deste projeto.

Lista de Abreviaturas

ALC	América Latina e Caribe
CG-FIES	Comitê Gestor do FIES
Creduc	Crédito Educativo para Estudantes Carentes
ECR	Empréstimos Contingentes à Renda
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
eSocial	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FG-Fies	Fundo Garantidor do FIES
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
HELP	<i>Higher Education Loan Programme</i>
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior
IES	Instituições de Ensino Superior
IPC	Índice de Preço ao Consumidor colombiano
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIA	População em Idade Ativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento colombiano
PNE	Plano Nacional de Educação brasileiro
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SECAP	Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisfies	Sistema Informatizado do Fies
SNIES	Sistema Nacional de Informação do Ensino Superior
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TBM	Taxa bruta de matrícula

Lista de Figuras

Figura 1- Opções de estrutura de programas de crédito educativo.....	48
--	----

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Distribuição de beneficiários por faixa de renda per capita (2010-2016).....	54
Gráfico 2- Evolução do número de contratos do FIES (em mil).....	56
Gráfico 3- TBM na educação superior, por faixa etária (2004 a 2015).....	57
Gráfico 4 - Subsídio implícito: comparação do FIES com outros programas.....	60
Gráfico 5 - Participações percentuais dos diversos grupos que compõem a PIA em idade ativa (até 44 anos de nível superior).....	70
Gráfico 6 - Proporção de contrato conforme classificação de risco (2016)	83
Gráfico 7 - Custo Total Médio da Educação Superior em relação ao PIB <i>per capita</i>	89

Lista de Tabelas

Tabela 1- Estudantes de curso de graduação presenciais beneficiários do FIES matriculados em empresas educacionais com ações na BM&FBovesta (2014).....	58
Tabela 2 - Risco de crédito da carteira em fase de amortização do FIES - Junho/2018	62
Tabela 3 - Distribuição da PIA	71

Lista de Quadros

Quadro 1- Opções de estrutura de programas de crédito educativo	24
Quadro 2- Evolução das alterações ocorridas no FIES	55
Quadro 3 - comparativo de mudanças ocorridas no FIES.....	69
Quadro 4 - detalhamento do programa Tú Eliges.....	81
Quadro 5 - Comparativo dos programas de crédito educativo (Brasil e Colômbia)	91

Resumo

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), apesar das mudanças recentes, tem suscitado diversas críticas quanto a sua sustentabilidade financeira, ameaçando a continuidade da política. Análises e comparações internacionais podem auxiliar na construção de soluções para o FIES mostrando formas de aprimorá-los. Este trabalho realizará uma comparação com o Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior (ICETEX), o vanguardista neste tipo de programa. As dificuldades encontradas no Brasil são, em muitos casos, as mesmas encontradas em outros países, por isso a comparação internacional é relevante na construção de modelos mais eficientes.

Palavras-Chave: Educação, crédito educativo, ensino superior, comparação, Colômbia, Brasil, política pública.

Abstract

The “Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”, despite recent changes, has raised several criticisms of its financial sustainability, threatening the policy continuity. International analysis and comparisons can assist in building solutions to FIES, by showing ways to improve. This paper will make a comparison with the Colombian Institute of Educational Credit and Technical Studies Abroad (ICETEX), the first of its type. The difficulties encountered in Brazil are, in many cases, the same as those found in other countries, so international comparison is relevant in creating more efficient models.

Keywords: Education, educational credit, higher education, comparison, Colombia, Brazil, public policy.

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas	7
Lista de Figuras	8
Lista de Gráficos	8
Lista de Tabelas	8
Lista de Quadros	8
Resumo	9
Abstract	9
Introdução	12
1. Referencial teórico: possibilidades e limitações de programas de crédito ao ensino superior	15
1.1. Relevância do investimento em educação superior	16
1.2. Financiamento estudantil como forma de ampliar a educação superior	18
1.3. Programas de Crédito Estudantil: desenhos possíveis	22
1.4. Principais problemas dos programas de crédito estudantil	28
1.5. Empréstimo Contingente à Renda (ECR)	35
1.6. Considerações finais do capítulo	39
2. Metodologia	41
3. Programa de crédito educativo brasileiro: o Fundo de Financiamento Estudantil .	45
3.1. Histórico de programas de crédito educativo no Brasil	46
3.2. O Fundo de Financiamento Estudantil e os fatores que levaram a sua reformulação .	48
3.2.1. Criação do FIES	50
3.2.2. Flexibilização excessiva do FIES	50
3.2.3. Medidas de ajuste do FIES	52
3.2.4. Reflexo das medidas de ajuste	53
3.2.5. Análise de indicadores que motivaram as alterações do FIES.....	55
3.2.6. Principais críticas ao modelo do FIES.....	59
3.3. O Novo Fundo de Financiamento Estudantil	63
3.3.1. Modalidades do novo FIES	64
3.3.2. Comitê Gestor do FIES (CG-FIES).....	65

3.3.3.	Juros definidos para o Novo FIES	65
3.3.4.	Prazos de carência e amortização	66
3.3.5.	Risco de crédito do programa	68
3.3.6.	Impactos esperados das alterações do Novo Fies e novos desafios	68
3.4.	Considerações finais do capítulo.....	74
4.	A experiência colombiana e sua comparação com o caso brasileiro.....	76
4.1.	Breve histórico da educação superior colombiana	77
4.2.	O Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior	79
4.2.1.	Detalhamento do programa ICETEX	80
4.2.2.	Risco de crédito da carteira do ICETEX	82
4.2.3.	Sistema de funding do ICETEX	84
4.2.4.	Gestão da qualidade da IES	85
4.2.5.	Cobertura do ICETEX	86
4.3.	Próximos desafios do Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior	87
4.4.	Comparativo do Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior com Novo Fundo de Financiamento Estudantil.....	88
4.5.	Considerações finais do capítulo.....	93
	Considerações Finais	95
	Referências Bibliográficas	99

Introdução

Conhecer as políticas de financiamento estudantil e seus principais problemas faz-se necessário para compreender os modos de regulação e de funcionamento presentes em diferentes programas. Existem várias experiências das quais o Brasil pode aprender, esse trabalho, focará na comparação com o caso colombiano. A análise comparada dos programas de crédito ao ensino superior do Brasil, via Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), e da Colômbia, por meio do ICETEX, será útil na construção de soluções aos problemas enfrentados pelos programas.

Os programas de empréstimos estudantis na América Latina e Caribe (ALC) tiveram origem em 1950, com a criação do Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior (ICETEX). A experiência bem-sucedida do ICETEX levou vários outros países latino americanos a seguirem seu exemplo durante os anos 60 e 70.

Por sua própria natureza, os programas de crédito estudantis enfrentam um dilema. Como instrumentos de promoção da equidade, eles têm uma responsabilidade social importante e precisam ser concebidas para servir as necessidades de financiamento dos estudantes de baixa renda. E como responsáveis pelo financiamento, são obrigados a respeitar os princípios básicos de viabilidade para poder continuar a operar de forma sustentável.

Contudo, a tarefa de promover e manter a viabilidade financeira dos esquemas de empréstimos estudantis torna-se complexa por sua alta vulnerabilidade às flutuações econômicas, visto que os ciclos econômicos influenciam diretamente os retornos dos programas – uma crise, por exemplo, pode ampliar o desemprego entre os graduados, aumentando a taxa de inadimplência do programa. Com isso, a demanda para novos empréstimos estudantis e a capacidade dos diplomados de pagar seus empréstimos são influenciadas, em grande medida, por mudanças nas condições econômicas vigentes, especialmente os níveis de emprego.

O Brasil enfrenta uma séria crise fiscal desde meados de 2014, apresentando recorrentes resultados primários deficitários, que reduzem o valor de investimento governamental e ampliam a dívida pública. A crise do governo tem consequências sobre o crescimento econômico, a geração de emprego e renda e o bem-estar geral da população. Essa situação econômica também impacta nas decisões de consumo da população, principalmente nas decisões que envolvem elevado custo, como o investimento em ensino superior.

Por isso, melhorar a eficiência e a sustentabilidade financeira dos programas de empréstimos estudantis torna-se um grande desafio. O financiamento estudantil apresenta-se como uma proposta para promover uma igualdade de acesso à educação superior e reduzir pressões orçamentárias.

Dada sua relevância, o presente trabalho abordará as principais características dos programas de crédito educativo, focando no programa brasileiro e no programa colombiano. Será feita exploração bibliográfica do tema e análise das variáveis dos sistemas, como taxa de juros, abrangência e taxa de inadimplência. E, dessa forma, compreender e aprimorar a política de financiamento estudantil a partir da experiência internacional, principalmente, do FIES e do ICETEX.

Comparações de políticas públicas em diversos países podem auxiliar na construção de programas mais eficientes, efetivos e eficazes. Ao se analisar problemas que são comuns aos programas de crédito educativo e as formas utilizadas por outros países para contorná-los um país pode aprimorar a forma como implementa e gere suas políticas. Portanto, a análise comparada foi escolhida para observar como programas de crédito educativo são construídos e geridos em outros países e como cada um lida com problemas relacionados à sustentabilidade financeira e à gestão destes programas.

Cada país tem um objetivo ao encampar um projeto de crédito educativo, enquanto alguns visam a recuperar os custos, outros têm objetivos sociais, como o aumento da participação da população pobre no ensino superior e a redução da desigualdade.

O FIES foi criado com o intuito de permitir a inserção de alunos de baixa renda em cursos e instituições de ensino superior e contribuir para a elevação das taxas de matrícula previstas no Plano Nacional de Educação (PNE). O ICETEX, segue a mesma toada: busca ampliar o acesso à educação superior para contribuir com a meta determinada no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e permitir que alunos de baixa renda possam cursar uma graduação.

Este trabalho fará um apanhado da literatura sobre o tema e aprofundará nos programas brasileiro e colombiano, da seguinte forma:

- No primeiro capítulo será elaborado um panorama geral dos programas de crédito educativo com uma revisão da literatura focada nas possibilidades e limitações de programas de crédito ao ensino superior, além disso, será apresentado o Empréstimo

Contingente à Renda (ECR), desenho considerado modelo para programas de crédito educativo;

- O segundo capítulo apresentará a metodologia utilizada e sua justificativa;
- O terceiro capítulo está focado no programa brasileiro, mostrar-se-á o processo histórico dos programas de crédito educativo no Brasil, após, será dada atenção ao FIES, quais foram as mudanças que ocorreram no programa ao longo dos anos, culminando na criação do Novo FIES. Encerrando o capítulo, será apresentada quais foram as motivações para as alterações ocorridas e quais as limitações observadas no novo modelo.
- O programa colombiano será destrinchado no quarto capítulo. Assim como no caso brasileiro, buscou-se apresentar as principais características do ICETEX e seus próximos desafios. O capítulo se encerra com uma comparação do modelo brasileiro e colombiano.

Somadas a estes capítulos, ao final do estudo, serão apresentadas as considerações finais. As percepções e lições aprendidas, tanto através da análise do FIES e do ICETEX, quanto através da comparação, serão valiosas para fornecer uma base de conhecimento comparativa, e, a partir da experiência internacional, poder-se-á conhecer possíveis ajustes que contribuam para um melhor desenho para o FIES, auxiliando no processo de democratização do acesso à educação superior.

1. Referencial teórico: possibilidades e limitações de programas de crédito ao ensino superior

A educação superior é relevante para o desenvolvimento econômico nacional e para promover melhores oportunidades de vida individual, como alegam Lucas (1988) e Romer (1990). O Brasil já possui elevado gasto em educação, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018), ao longo dos últimos anos, houve aumento expressivo da despesa com educação. No período 2008-2017, a despesa com educação apresentou crescimento acumulado real de 91%, aproximadamente 7,4% a.a. restando pouco espaço orçamentário para o setor público investir em educação superior.

Uma das formas de ampliar o acesso à educação superior e promover o desenvolvimento econômico é por meio de programas de crédito educativo. O FIES tem importante participação no sistema de educação superior brasileiro, mas, para aprimorá-lo, é necessário conhecer as formas de funcionamento e as melhores práticas internacionais.

À medida que os sistemas de ensino superior enfrentam pressões de demanda crescente e de austeridade fiscal, reduzindo a oferta pública de vagas em universidades, a assistência financeira para que os estudantes possam acessar e arcar com os custos diretos e indiretos do ensino superior tornou-se uma questão premente em muitos países.

O financiamento estudantil apresenta-se, pois, como uma forma de promover uma ampliação do acesso ao ensino superior e de reduzir as pressões financeiras para o Estado, assim como reduzir as desigualdades de oportunidades. Com esse propósito, governos de diversos países desenvolveram seus programas de empréstimo estudantil e suas experiências têm sido debatidas para aperfeiçoar políticas públicas semelhantes.

Governos devem conceber e implementar sistemas equitativos e eficazes de apoio ao estudante para ajudar aqueles que, de outra forma, seriam impedidos de acessar o ensino superior. E, para isso, podem construir um modelo de empréstimo estudantil com diversas formas, com diferentes graus de subsídio, focalização da população atendida e métodos de reembolso.

Este capítulo apresenta uma revisão de literatura sobre o tema e conta com as seguintes seções:

1. Na primeira, analisar-se-á quais as motivações para se investir em educação superior;
2. Na segunda, observar-se-á como o financiamento estudantil ajuda a promover o acesso ao ensino superior;
3. A terceira, apresenta quais são os desenhos possíveis para esses programas de crédito educativo;
4. A quarta, relata quais são os principais problemas enfrentados por programas desse tipo; e
5. Por último, será apresentado o modelo de Empréstimo Contingente à Renda (ECR) e como este funciona.

1.1. Relevância do investimento em educação superior

Atualmente, observa-se um processo de mudança em que o conhecimento suplanta o capital físico. A economia concentra-se menos em fábricas e mais em habilidades e é, conforme Armstrong e Chapman (2011), dominada por indústrias baseadas no conhecimento.

O papel da educação superior como um dos principais impulsionadores dos avanços econômicos é cada vez mais reconhecido. Modelos de crescimento como os de Lucas (1988) e Romer (1990) consideram que investimentos em educação podem aprimorar as aptidões e habilidades dos indivíduos, tornando-os mais produtivos, o que tem influência positiva sobre as taxas de crescimento dos países, sendo a educação da população de um país fator determinante para o crescimento deste.

Além disso, pesquisa e inovação são, também, fatores essenciais para o crescimento e desenvolvimento econômico, e estão fortemente relacionadas à ampliação dos anos de estudos da população, por isso, torna-se essencial investir na educação técnica e superior. Canton e Blom (2004) alegam que a educação é uma pré-condição para alcançar um crescimento econômico sustentável. Para eles, a educação não só gera um alto retorno social, como também é um investimento atraente do ponto de vista pessoal, pois possibilitaria aumento dos ganhos do trabalho.

A qualidade do conhecimento gerado nas instituições de ensino superior e sua disponibilidade para a economia em geral, é outro fator relevante para o incremento da competitividade nacional (WORLD BANK, 2000). Para desenvolver um capital humano de

alta qualidade, deve-se ter sistemas de ensino voltados para o aprimoramento de habilidades específicas, de acordo com informações do World Bank (2000), estima-se que o capital humano nos Estados Unidos seja pelo menos três vezes mais importante que o capital físico.

Summers (2011) exemplifica a importância do ensino superior com o caso das faculdades de concessão de terras estabelecidas nos Estados Unidos durante o governo Lincoln, estas tinham como objetivo promover pesquisas sobre agricultura mais produtiva e como resultado contribuíram significativamente para o progresso do setor no país e para o seu consequente sucesso econômico.

Os fatores acima citados geram forte pressão para ampliar a oferta de vagas na educação superior. À medida que os cidadãos aumentam a demanda por níveis educacionais mais altos, possibilitando que se beneficiem dos ganhos de produtividade provenientes de mais anos de estudo, gera-se também grande pressão sobre o orçamento do governo local, pois espera-se que este disponibilize mais recursos para educação, o que pode ser incompatível com sua realidade (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

Dados do World Bank (2000) apontam que, aproximadamente, metade dos estudantes do ensino superior vivem em países considerados em desenvolvimento. Por isso, muitos desses países precisarão repensar a estrutura de seu ensino superior para continuar progredindo social e economicamente. Em linhas gerais, países em desenvolvimento precisam aprimorar as habilidades da população para que, no futuro, possam auferir os ganhos advindos da maior produtividade do trabalho.

Apesar da importância do ensino superior, discussões sobre investimentos nessa área são controversas. Alguns autores advogavam pelo fortalecimento da educação básica em contrapartida ao investimento no ensino superior, argumentam que o investimento público em universidades traz poucos retornos em comparação ao investimento em escolas primárias. Outro argumento é o de ampliação e reprodução da desigualdade de renda advinda do ensino superior, pois o apoio a universidades é visto como pouco igualitário, especialmente porque grande parte dos estudantes universitários possui melhores condições financeiras (SUMMERS, 2011; ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011; WORLD BANK, 2000).

Com isso, existe uma tendência de redução dos investimentos públicos em instituições de ensino superior, incentivando o aumento da participação de formas de financiamento privadas à medida em que os fundos públicos encolhem e as universidades são forçadas a encontrar fontes alternativas de apoio. Percebe-se que a sociedade aceita melhor um

investimento público em educação primária, pois tem-se a ideia de que um grau acadêmico é um bem privado que beneficia o indivíduo e não um bem público que produz mais frutos para a sociedade. (ALTBACH, 1998).

1.2. Financiamento estudantil como forma de ampliar a educação superior

Apesar da relevância do investimento em educação superior, em muitos casos o Estado não tem capacidade de ampliar seus investimentos em educação superior. As restrições macroeconômicas, a crescente demanda por educação superior e a necessidade de aumentar a eficiência e equidade das despesas do governo, revelam que programas de empréstimos estudantis são uma opção particularmente atraente para resolver parte desses problemas.

De acordo com Nascimento e Corbucci (2018), atividades de ensino e pesquisa são caras, o que se traduz em pressões por recursos acima da capacidade dos orçamentos públicos. Problemas de financiamento podem comprometer o atendimento da demanda por ensino superior, levando à necessidade de serem buscadas fontes de receitas complementares.

Estes problemas de financiamento podem ser fruto do acesso limitado ao mercado de crédito, resultado de imperfeições neste mercado, impossibilitando que estudantes com menor renda recebam empréstimos para financiar o custo de sua educação. Por isso, intervenções públicas para suavizar essas imperfeições podem gerar benefícios de acessibilidade ao ensino superior. (CANTON E BLOM, 2004).

Canto e Blom (2004) citam que existem imperfeições no mercado que podem levar a resultados ineficientes. Apesar do pressuposto da teoria do capital humano de que os estudantes têm acesso aos mercados de crédito para financiar o custo de sua educação, sabe-se que bancos comerciais dificultam a concessão de crédito a estudantes, dada a não existência de garantia executável no caso de inadimplemento da dívida, isso ocorre, pois o ensino recebido pelo estudante não pode ser vendido. Além disso, os bancos têm um conhecimento imperfeito sobre os esforços dos alunos para concluir a graduação e sobre sua capacidade acadêmica para fazê-lo.

Chapman e Doan (2018) reforçam o argumento dizendo que, caso o mercado aja livremente, não produzirá resultados eficientes para financiamento do ensino superior. Não só devido aos credores, mas também, devido à assimetria de informações sofrida pelos estudantes, que impede que eles saibam, antecipadamente, se o curso escolhido de fato trará bons retornos

ou mesmo se conseguirão se formar. Essa carência de informação pode afetar a própria decisão de investir em um curso superior.

Quando os bancos não estão dispostos a conceder empréstimos aos estudantes o governo precisa intervir para garantir que aqueles que necessitam possam acessar fundos para pagar por sua educação. Em diversos países, os governos concedem diretamente empréstimos estudantis ou garantem os empréstimos concedidos por instituições financeiras. Outra forma de intervenção governamental é via ampliação da oferta de vagas nas universidades públicas.

Deve-se notar, no entanto, que universidades públicas e gratuitas não podem atender à crescente demanda por educação superior devido a restrições orçamentárias e oferta limitada do número de vagas disponíveis. Portanto, para muitos estudantes a alternativa seria acessar uma instituição privada de ensino superior. Contudo, o custo das mensalidades das universidades pode inviabilizar o estudo de pessoas que não recebem apoio financeiro do governo.

Conforme apresenta Sousa (2008), nos casos em que a contribuição dos pais e/ou dos estudantes constitui a principal fonte de recursos para o financiamento da educação superior, a realidade financeira do estudante torna-se empecilho ao seu acesso ao ensino. Impõe-se, assim, a necessidade de mecanismos de apoio, que ajudem no acesso e permanência daqueles que não podem arcar com o custo financeiro da educação.

O primeiro destes mecanismos é a ação direta do Estado, proporcionando um ensino superior gratuito, ou prestando esse serviço de forma subsidiada ou, alternativamente, concedendo bolsas aos alunos hipossuficientes. Mas, como dito, essas opções podem ser comprometidas por limitações financeiras. A segunda possibilidade é por intermédio do empréstimo, concedido por entidades públicas e/ou privadas.

Sousa (2008) destaca que se utilizam do primeiro modelo países como Dinamarca, Grécia, Luxemburgo, França, Finlândia, Suécia e, em parte, o Brasil. Nestes países os estudantes não pagam mensalidades. Na Dinamarca os estudantes, além de não pagarem mensalidades, recebem um subsídio do Estado para frequentar o ensino superior. Já no caso da Finlândia e da Suécia, os estudantes pagam apenas uma contribuição para as associações de estudantes ou para serviços de alojamentos e refeições.

Segundo Woodhall (2004), teóricos que defendem o primeiro modelo alegam que o ensino superior é um investimento social lucrativo e que, portanto, deve ser financiado com fundos públicos, não privados. Os argumentos se concentram no receio de que a obrigação de

contrair dívidas e pagar empréstimos desencoraje os estudantes de famílias de baixa renda. Pondera que empréstimos são ineficientes, pois possuem custos administrativos elevados, riscos advindos do inadimplemento dos graduados e, terceiro, podem distorcer a escolha do estudante, encorajando-os a optar apenas por cursos com altos rendimentos futuros. Contudo, muitas vezes, esses teóricos ignoram as restrições orçamentárias e financeira enfrentada por diversos países.

Quanto ao segundo mecanismo, de acordo com Salmi (2003), na maioria dos países, são as instituições públicas as principais responsáveis pelos empréstimos estudantis. Existe também o caso de programas administrados por instituições privadas, como acontece nos Estados Unidos. Outras formas são os empréstimos à estudantes concedidos por bancos comerciais e/ou por instituições privadas com fins lucrativos, bem como instituições sem fins lucrativos, como *Educredito* na Venezuela.

A justificativa teórica para os empréstimos estudantis é que o ensino superior é um investimento privado lucrativo, oferecendo altos retornos aos graduados na forma de melhores oportunidades de trabalho e maiores ganhos ao longo da vida (WOODHALL, 2004).

Alega-se que os graduados devem contribuir para o custo de seu diploma, pois, além dos benefícios sociais advindos do ensino superior – crescimento econômico, transmissão de valores e desenvolvimento do conhecimento – tem-se, também, benefícios privados significativos – aumento da produtividade, ganhos econômicos mais elevados, melhores empregos – justificando que os graduados suportem alguns dos custos de seu ensino superior (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011; BARR, 2011; NASCIMENTO, 2016).

O financiamento estudantil é uma possibilidade de promoção do acesso ao ensino superior. Conforme exposto por Ziderman (2000), os empréstimos possibilitam que alunos acessem a educação superior sem a necessidade de arcar imediatamente com as despesas desta educação. Após graduado, devido ao ganho proporcionado pela educação recebida, quando tiverem rendimentos mais altos, os estudantes poderão amortizar o financiamento tomado.

Segundo Woodhall (2004), empréstimos estudantis podem reduzir as demandas do orçamento do governo; fornecer recursos adicionais para financiar a expansão da educação superior, possibilitando ampliação do acesso; e aumentar a motivação dos estudantes, ao sensibilizá-los para os custos do ensino superior, exigindo que avaliem os custos e os benefícios, tendo em conta a obrigação de pagar os seus empréstimos. E quando se pensa em equidade,

como a maioria dos graduados pode esperar rendimentos substancialmente mais altos ao longo da vida, resultado da educação recebida, é de se esperar que, como se beneficiam de rendimentos acima da média, não devem ser subsidiados por contribuintes com médio ou baixo rendimentos.

Woodhall (2004) destaca ainda o potencial que os empréstimos estudantis tem de contribuir para melhorar a equidade fornecendo apoio financeiro para estudantes que, de outra forma, poderiam ter acesso negado e garantindo que aqueles que obtêm benefícios substanciais do ensino superior, contribuam para seu custo, aumentando a sustentabilidade do sistema e assegurando que os reembolsos de empréstimos de alunos anteriores ajudem a financiar a próxima geração.

Ademais, segundo Sousa (2008), o empréstimo pode ser utilizado como um instrumento de “discriminação positiva” destinada a reduzir as desigualdades sociais, mas, para isso, é necessário que o valor do empréstimo seja inversamente proporcional à renda familiar, ou seja, quanto menor a renda familiar, maior deve ser o valor do empréstimo. Para Le Grand (1996) “os empréstimos dentro de uma perspectiva de eficiência e equidade são a chave da reforma do ensino superior desde que estes empréstimos não dificultem o acesso”.

Armstrong e Chapman (2011) complementam, alegando que o financiamento estudantil deve ter como um de seus objetivos aumentar o acesso ao ensino superior. Isso engloba melhorar a qualidade e a quantidade de acesso e de permanência.

No mundo, existem diversos programas destinados a financiar a educação superior. No caso brasileiro, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) concede financiamento aos alunos de baixa renda. Mas a demanda por serviços públicos é crescente e os recursos escasso, cabendo ao governo solucionar o problema da alocação de recursos.

Para Ziderman (2013), a maior motivação para participação dos governos em programas de crédito educativo é conseguir uma maior recuperação de custos do ensino superior, transferindo estes do governo para os principais beneficiários da educação, os estudantes. Nascimento e Corbucci (2018) complementam dizendo que a atuação de governos nesse setor também se justifica devido aos transbordamentos econômicos e não econômicos advindos de uma população mais educada.

Ziderman (2013) esclarece que empréstimos estudantis apoiados pelo Estado estão cada vez mais na agenda política de muitos países, isso porque são capazes de contribuir para a solução de uma série de problemas políticos enfrentados pelos governos: podem aliviar as

pressões sobre os orçamentos nacionais, facilitando uma maior partilha de custos; os recursos não utilizados na educação superior podem ser usados em outras despesas de interesse social; e permitem um maior acesso dos mais pobres ao ensino universitário.

Além disso, esquemas de empréstimos podem visar especificamente ao fornecimento de apoio a estudantes de áreas de prioridade nacional, ou que estejam dispostos a trabalhar em áreas de importância social. (ZIDERMAN 2013). Armstrong e Chapman (2011) exemplificam que o governo pode fornecer subsídios maiores para certos cursos como forma de incentivo.

1.3. Programas de Crédito Estudantil: desenhos possíveis

Como exposto, programas de empréstimo estudantil têm o potencial de melhorar a eficiência, a equidade e a estabilidade de gastos com educação superior, reduzindo o custo fiscal para o setor público.

À medida que alunos se comportam de forma mais consciente, levando em conta os custos e benefícios de sua educação e optando por cursos que ofereçam o maior retorno econômico e social, aumenta-se a eficiência. E, levando-se em conta a equidade, se os empréstimos oferecidos cobrirem todos os custos do ensino, inclusive despesas de subsistência, estudantes de famílias menos favorecidas terão melhores oportunidade de ingressarem e concluírem o ensino superior. A equidade seria reforçada se o programa fosse capaz de expandir o acesso ao ensino, dado que os graduados geralmente ganham mais do que aqueles com menor nível educacional. (CARLSON, 1992)

Além disso, de acordo com Carlson (1992), ao diversificar as fontes de recursos, programas de crédito estudantis também proporcionam maior estabilidade ao financiamento da educação, endereçando um dos principais problemas do ensino superior, a restrição financeira.

No mundo existem diversos programas destinados a financiar a educação superior. No México, o programa de financiamento ao crédito estudantil foi criado em 2012 e cobre o valor das mensalidades e da matrícula. Este programa fornece garantias aos bancos, que são os responsáveis pela concessão do crédito. O estudante, para requerer o crédito, deve cumprir alguns requisitos: ter nacionalidade mexicana, ser aceito em uma universidade participante do programa, ter uma garantia, não ter histórico de crédito negativo, ter nota média de 7 ou 8 (de acordo com a universidade). (ROJAS, 2017)

Na China, existe grande demanda estudantil por assistência financeira para frequentar instituições de ensino, a taxa de cobertura de empréstimos estudantis é baixa, mas aumentou de 2,7% do total de alunos em 2004 para 4,6% em 2006. Em junho de 2004, o governo chinês criou uma nova política de empréstimos estudantis, esta estendeu o período de pagamento do empréstimo, reduzindo as dificuldades de pagamento, e permitiu que os beneficiários recebessem isenções no empréstimo caso optassem por trabalhar em regiões menos desenvolvidas ou em profissões menos atraentes por um tempo determinado após a graduação. A nova política também introduziu um fundo de compensação de risco, em que o governo e a instituição de ensino superior pagam um valor aos bancos comerciais, como garantia. (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

O acesso ao ensino superior na Indonésia é muito desigual, uma grande parcela do custo do ensino superior continua a ser suportada pelos pais e alunos. Na década de 1980, o programa de empréstimos estudantis indonésio, que fornecia empréstimos garantidos pelo governo a grupos desfavorecidos selecionados, foi descontinuado devido as elevadas taxas de inadimplência, que sobrecarregou o governo. Mais recentemente, o governo empreendeu alguns esforços de reforma, esclarecendo o funcionamento de seus mecanismos de financiamento e aumentando a autonomia das estruturas de governança pública universitária (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

Já a Tailândia, desde 1996, concede empréstimos a estudantes. O objetivo principal do programa tailandês era aumentar as oportunidades para os estudantes de famílias de baixa renda continuarem seus estudos. Os empréstimos cobriam mensalidades, despesas relacionadas com a educação e outras despesas de subsistência. Somente estudantes de baixa renda familiar poderiam candidatar-se ao empréstimo. Contudo, devido a problemas de sustentabilidade financeira o programa foi substituído pelo esquema de Auxílio e Empréstimo Contingente de Renda Tailandês (TICAL) em 2006, este não estabelece condições de renda familiar mínima para os mutuários. A taxa de reembolso depende da renda dos tomadores e é progressivamente aumentada com o aumento da renda (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

Como brevemente descrito, os desenhos possíveis para programas de empréstimos estudantis são diversos, sendo que cada programa possui peculiaridades. O Quadro 1, com base em Ziderman e Albrecht (1995), mostra, resumidamente, como esses programas podem ser estruturados:

Quadro 1- Opções de estrutura de programas de crédito educativo

Estrutura do Programa	Opções	Descrição
Instituição de empréstimo	a. Órgão público autônomo	a. A forma mais comum de estrutura institucional é criar uma organização de empréstimos administrada e financiada publicamente para distribuir e cobrar empréstimos (Ex.: Reino Unido).
	b. Bancos Públicos	b. A estrutura institucional utiliza bancos comerciais públicos para distribuir e cobrar empréstimos (Ex.: Tailândia).
	c. Bancos comerciais privados	c. Em países com sistemas bancários mais desenvolvidos, bancos privados podem ser usados para conceder empréstimos (Ex.: EUA, Indonésia, Dinamarca).
	d. Instituição de Ensino	d. Os governos podem transferir fundos para instituições educacionais com o objetivo de que estes administrem os empréstimos (Ex.: China).
	e. Diretamente pelo governo	e. O dinheiro é desembolsado diretamente do ministério do governo ou fundo fiduciário, e recolhido pelo Tesouro (Ex.: Austrália, Gana).
Mecanismo de Reembolso	a. Empréstimo fiduciário	a. Abordagem mais comum pela qual o empréstimo é capitalizado é dividido em pagamentos mensais.
	b. Empréstimo contingente à renda	b. Os pagamentos são uma parte fixa do rendimento mensal ou anual, colocando um limite no peso da dívida do graduado (Ex.: Suécia, Brasil e Colômbia). Os pagamentos podem ser coletados através do sistema de tributação (Ex.: Austrália) ou via benefícios previdenciários.
	c. Pagamentos graduais	c. Pagamentos fixos antecipadamente, mas aumentam com o tempo.
	e. Diferimento de benefícios sociais	e. O reembolso é feito através de uma contribuição na folha de pagamento, na qual os benefícios previdenciários não começam a acumular até que o empréstimo seja pago (Ex.: Gana).
	f. Imposto gradual de pós-graduação	f. Os alunos contribuem com um aumento vitalício de sua contribuição fiscal.
	g. Contribuição do empregador	g. Os empregadores contribuem para o pagamento de empréstimos como uma forma de imposto de "segurança". Os pagamentos de empréstimos são compartilhados entre empregadores e empregados (Ex.: China).
	h. Serviço nacional	h. Pagamento através de realização de trabalho socialmente valioso para sociedade.
	Taxas de Juros e Subsídios	a. Fixo, real ou flutuante
b. Taxas de juros diferenciadas		b. Cobra-se dos alunos diferentes taxas de juros com base em sua situação econômica, visando, assim, um apoio mais subsidiado aos necessitados (Ex.: EUA, Japão).
c. Anuidades graduais		c. Os pagamentos podem ser calculados para que sejam menores nos primeiros anos e maiores depois.
d. Desconto antecipado na mensalidade		d. Permite que os estudantes que são elegíveis para um empréstimo subsidiado tenham suas mensalidades reduzidas em uma porcentagem fixa caso renunciem ao empréstimo (Ex.: Austrália).
Minimização de inadimplência	a. Período de carência	a. Permite aos alunos um tempo específico após a graduação, antes do início do reembolso, com a suposição de que eles precisam de tempo para encontrar emprego.
	b. Renda	b. Permite que os graduados adiem o pagamento se os rendimentos caírem abaixo de um limiar (Ex.: Suécia, Quênia e Reino Unido).
	c. Exigência de fiador	c. Exige que o estudante possua um fiador para o empréstimo que concorde em pagar no caso de o graduado inadimplir (Ex.: Gana, Barbados).
	d. Deduções na folha de pagamento	d. Exige que os empregadores retenham uma parte do salário dos graduados com a finalidade de pagar o empréstimo (Ex.: Jamaica).
	e. Imposto de renda para localizar inadimplentes	e. Utilizados para que os governos, através de instituições de tributação, possam localizar indivíduos inadimplentes (Ex.: Canadá).
	f. Pressão moral	f. Publicar listas de inadimplentes (Ex.: Jamaica).

(Continuação) Quadro 1- Opções de estrutura de programas de crédito educativo

Estrutura do Programa	Opções	Descrição
Minimização de inadimplência	g. Exigência de seguro	g. Exigir que os estudantes paguem uma taxa antecipada para garantir as perdas resultantes de morte ou doenças debilitantes ou acidentes.
	h. Acesso ao crédito	h. Impedir acesso ao crédito se estiver inadimplente.
	i. Agências de cobrança	i. Utilizar agências de cobrança privadas para localizar estudantes e garantir o pagamento (Ex.: Honduras, Colômbia).
Focalização	a. Teste de significância	a. Seleção de beneficiários de crédito com base na renda familiar ou individual (Ex.: Tailândia, Suécia, Noruega) ou indicadores de “status” socioeconômico (Ex.: Chile).
	b. Critérios de capacidade	b. Seleção de alunos com base no desempenho escolar, em exames nacionais, ou nas universidades (Ex.: Indonésia).
	c. Áreas prioritárias	c. Apoio prioritário para estudantes que estudam cursos específicos ou/e em áreas de prioridade nacional (Ex.: Colômbia, Barbados).
	d. Período restrito	d. Limitação da disponibilidade de fundos para um período fixo de estudo - como a duração oficial de um determinado curso (Ex.: Dinamarca).

Fonte: adaptado de Ziderman e Albrecht 1995.

Nascimento e Corbucci (2018) complementam, avaliam que existem dois principais tipos de programas de crédito educativo: o empréstimo convencional, em que o governo concede o empréstimo a uma taxa de juros e um prazo determinado e recebe parcelas fixas durante um período de amortização pré-determinado. Em alguns casos, os empréstimos podem ser concedidos por instituições financeiras, com garantia do governo, ou com subsídio das taxas de juros.

E o segundo tipo, de acordo com Nascimento e Corbucci (2018), são os empréstimos contingentes à renda, em que as prestações são definidas como um percentual da renda dos mutuários e o período de amortização será variável, conforme a renda auferida. A cobrança pode ser realizada pelos sistemas de tributação, de recolhimentos de contribuições previdenciárias, ou por algum sistema de desconto em folha.

Já Ziderman (2013), considera que a discussão sobre empréstimos educativos está centrada em três questões principais, quais sejam: qual o objetivo do programa; como este será financiado, qual será o seu *funding*; e se o programa será financeiramente viável.

Quando definidos os objetivos do programa, determina-se qual será o desenho ideal para este. Ziderman (2013) cita três objetivos principais:

- i. O primeiro refere-se ao compartilhamento de custos, como visto na seção anterior, o governo possui prioridades diversas e muitas vezes os recursos disponíveis para a educação superior são insuficientes para permitir o acesso

de todos os estudantes, por isso, foram desenvolvidos mecanismos de financiamento que não dependessem unicamente de recursos de governo e possibilitassem que qualquer estudante tivesse acesso ao ensino superior.

- ii. O segundo, é a focalização do programa, alega-se que o programa deve ser desenhado para permitir o acesso dos mais pobres, contribuindo para aumentar a participação de grupos menos favorecidos no ensino superior, possibilitando uma redução na desigualdade.
- iii. O terceiro é o objetivo de promover a independência do estudante, ou seja, permitir que acesse o ensino superior e tenha suas despesas “pessoais” custeadas durante o curso, isso porque o estudante pode enfrentar problemas financeiros para se sustentar durante o período do curso.

Quanto aos demais problemas elencados por Ziderman (2013), deve-se definir o *funding* do programa que, em geral, inicia com aporte de capital do governo em agência de empréstimos que será responsável pela administração do esquema e, com o tempo, o custo passa do governo e vai para o beneficiário. Existe também a possibilidade de o sistema bancário ser responsável pelos empréstimos e pelo *funding*, no entanto, este exigirá garantia do estado, que deverá pensar em um esquema de compartilhamento de risco com as instituições financeiras.

Já o problema de viabilidade financeira, diz respeito aos subsídios oferecidos e à taxa de recuperação do empréstimo. Vários programas de crédito de responsabilidade do governo são subsidiados, isso significa que, diferente de empréstimos comerciais, grande parte do empréstimo concedido não vai ser recuperado, e os efeitos dos subsídios são amplificados quando o período de amortização é elevado. A taxa de recuperação¹ também é comprometida pelas condições de pagamento, prazos de amortização e correção dos valores devidos com relação à taxa de inflação. (ZIDERMAN, 2013).

Para Barr (2011), empréstimos estudantis bem projetados tem três características principais:

¹ A taxa de recuperação indica quanto dos empréstimos um aluno paga, ou seja, é a taxa de pagamento requerido dado o tamanho do empréstimo concedido.

- i. Devem possuir um sistema de pagamento contingente à renda, argumenta-se que pagamentos contingentes à renda protegem as pessoas de baixa renda, pois são uma espécie de seguro contra a incapacidade de pagamento do graduado. Ainda solucionam imperfeições nos mercados de capitais ao condicionar o pagamento à renda futura do estudante, que não pode oferecer garantias no momento do empréstimo.
- ii. Devem ser grandes o suficiente para cobrir as mensalidades e taxas universitárias e, se possível, os custos de vida do estudante, proporcionando eficiência no consumo, resolvendo o problema de estudantes de baixa renda e promovendo o acesso, tornando o ensino superior gratuito de uso.
- iii. Devem ter uma taxa de juros racional, ou seja, uma taxa de juros igual ao custo de empréstimo do governo. Isso porque se os empréstimos são oferecidos a uma taxa menor do que o custo para o governo, existe um subsídio de juros. Subsídios são custosos em termos fiscais e são considerados regressivos, pois, quando se tem um ECR, os pagamentos mensais dependem apenas dos ganhos, portanto, a taxa de juros não tem efeito nos pagamentos mensais, apenas na duração do empréstimo, assim, os principais beneficiários são profissionais bem sucedidos, cuja amortização do empréstimo ocorre mais cedo.

Resumidamente, Barr (2012) apresenta pontos chave para o desenho de um programa de crédito educativo:

- Graduados devem contribuir para o custo de sua graduação, pois recebem benefícios privados.
- Empréstimos com pagamentos contingentes à renda devem proteger os graduados com baixos rendimentos correntes.
- Deve-se estimular a competição no ensino superior, um sistema com diversidade de assuntos e em ambiente competitivo produzirá melhores resultados.
- Governo deve fornecer apoio ao ensino superior, deve garantir que haja um bom sistema de empréstimo, adotar políticas para ampliar a participação e regular o sistema, assegurando que haja qualidade e que as instituições não cobrem preços exorbitantes.
- Recursos para ampliar a participação devem ser gastos no aumento do desempenho escolar e na prevenção do abandono escolar.

Como visto, programas de crédito educativo são relevantes para contornar alguns problemas enfrentados pelos países. Para que alcancem o potencial de melhorar a eficiência, a equidade e a estabilidade de gastos com educação superior, reduzindo o custo fiscal para o setor público, devem ser bem desenhados. A construção destes programas pode variar conforme os objetivos do país, mas existem diversos aspectos a serem explorados, cabendo a cada governo a definição do melhor modelo.

1.4.Principais problemas dos programas de crédito estudantil

Empréstimos estudantis não irão, por si só, resolver os problemas financeiros que o ensino superior enfrenta. Isso porque, independente da configuração do programa, estes apresentam diversos problemas.

Como exposto por Salmi (2003), via de regra, programas de empréstimos têm sido subsidiados para minimizar a carga para os alunos. No entanto, estes subsídios geram um problema para as agências financiadoras que têm que arcar com seu ônus, pois suportar este encargo implica redução de seus ativos, e, quanto maior o período de reembolso, maior o subsídio.

O subsídio de taxa de juros fornecido pelo governo, sobre empréstimos estudantis, pode ser muito caro, pois, em muitos casos, ele não diferencia os beneficiários. Mesmo graduados com rendimentos elevados podem se beneficiar do subsídio, por isso, recomenda-se cobrar uma taxa de juros igual ao custo de empréstimo para o governo (WOODHALL, 2004).

Como aponta Nascimento (2016), quanto maior os benefícios advindos da educação maior a disposição do estudante e de sua família a pagar pela graduação. Quando os programas de crédito educativo são subsidiados, gera-se efeito *crowding out*, ou seja, mesmo aqueles com condições de arcar com os custos da educação superior tenderiam a buscar o crédito educativo.

Além disso, caso a demanda por cursos superiores se eleve muito, em decorrência dos programas de crédito educativo, e o sistema educacional não consiga comportar essa elevação, pode acontecer de os subsídios concedidos serem apropriados pelas instituições de ensino superior, via elevação das mensalidades, a chamada hipótese de *Bennett* (NASCIMENTO, 2016).

Ademais, argumenta-se que a educação universitária altamente subsidiada pode levar a resultados negativos na forma de falta de comprometimento do aluno. A introdução de níveis

de pagamento realistas, facilitados pela disponibilidade de empréstimos estudantis, leva a uma seleção mais eficaz do curso, hábitos de estudo mais sérios e taxas de conclusão de curso mais altas (ZIDERMAN, 2013).

Em muitos programas, subsídios de taxas de juros e longos períodos de carência constituem principal fator responsável pela recuperação deficitária dos empréstimos. (ZIDERMAN, 2013). Como exposto por Nascimento e Corbucci (2018) e Salmi (2003), existe uma grande diferença entre proporção do reembolso dos empréstimos e o valor desembolsado pelo governo, isso porque os subsídios implícitos, a inadimplência e os custos administrativos podem tornar programas desse tipo muito custosos.

Ziderman (2013) observa que programas de empréstimos destinados a facilitar uma maior recuperação de custos não requerem subsídio. Mas a pressão de grupos de interesse e a intimidação contra o aumento das taxas, alegando que poderiam influenciar negativamente nas taxas de matrículas – particularmente de grupos vulneráveis – acabam por encorajar a manutenção dessa prática. Armstrong e Chapman (2011) sugerem que empréstimos subsidiados ou bolsas de estudo devam ser oferecidos apenas aos grupos carentes, para assegurar seu acesso e participação.

De acordo com Ziderman (2013), como em muitos países o objetivo do governo é aumentar a participação no ensino superior de grupos menos favorecidos, os custos de oportunidade² da educação universitária podem constituir uma barreira à entrada de grupos de renda mais baixa. Por isso, empréstimos subsidiados, podem ser necessários para superar as barreiras psicológicas e de informação. Para Salmi (2003), nestes casos, alunos podem ser protegidos pela imposição de um teto sobre os reembolsos, ou por empréstimos combinados com bolsas de estudos.

Uma outra dificuldade observada pelas instituições de crédito estudantil, segundo Salmi (2003), tem sido o alto nível de inadimplência. Isso se explica devido a uma combinação de fatores externos, como desemprego, e fatores internos, como a má gestão da função de recuperação de empréstimos. A inadimplência impede uma realimentação financeira, impossibilitando a execução de novos contratos de empréstimos. No Quênia, ao longo dos anos 1980, por exemplo, cerca de 81% dos beneficiários do empréstimo não pagou. Já nos Estados Unidos e no Canadá, neste mesmo período, a taxa de inadimplência foi de cerca de 17% nos

² Perda de rendimentos durante o tempo de estudo.

programas de crédito estudantil federais. Taxas mais baixas de inadimplência observadas, no período, foram na Suécia, Hong Kong e na província canadense de Quebec, onde os estudantes são protegidos por um sistema de pagamentos contingentes à renda.

Garantir o reembolso e minimizar a inadimplência é um dos grandes problemas na administração de esquemas de empréstimos estudantis. O não pagamento pode ser devido a baixa renda, desemprego, doença, ao invés de recusa de pagamento (WOODHALL, 2004), ou devido a ineficácia dos mecanismos de cobrança e do tipo de cronograma de pagamento aplicado (SALMI, 2003).

A questão de como minimizar essas perdas para garantir melhores chances de recuperação e garantir que o processo de cobrança seja o mais eficiente possível pode ser solucionada com a implementação de programas de Empréstimo Contingente à Renda (ECR), estes são considerados mais justos e satisfazem ao princípio da capacidade de pagamento, uma vez que os pagamentos dos graduados são diretamente relacionados a sua renda. A Suécia minimiza o risco de inadimplência estudantil limitando os pagamentos a 4 por cento da renda após a formatura. Gana adotou um programa semelhante que recolhe pagamentos através do sistema nacional de segurança social. Já na Austrália, os pagamentos de empréstimos são vinculados à renda e recolhidos por meio do sistema tributário. (SALMI, 2003).

Nascimento (2016) complementa sugerindo que não deve haver subsídios nos ECRs pois: são custosos para o governo, devido ao seu custo de financiamento; não diferenciam os estudantes em melhores condições para arcar com os custos da educação; e, no caso de graduados que não obtivessem retorno esperado no mercado de trabalho, significaria um duplo subsídio, pois teriam o saldo devedor perdoado ao final do prazo máximo definido para o pagamento do financiamento.

O sucesso dos esquemas de empréstimos, visando a recuperação de custos, pode ser medido avaliando-se o quanto dos pagamentos recebidos de fato cobrem o valor do empréstimo concedido. Desse ponto de vista, a experiência com programas de empréstimos em países em desenvolvimento não tem sido positiva, poucos esquemas de empréstimos alcançam índices de recuperação de custos (medidos como a razão entre o total de pagamentos líquidos recebidos e o tamanho do empréstimo) superiores a 50% e, em muitos casos, consideravelmente menores. (ZIDERMAN, 2013).

Ziderman (2013) sugere que a baixa recuperação de empréstimos pode refletir a maneira pela qual um esquema de empréstimo é administrado, ou seja, a alta inadimplência e os altos

custos de administração do serviço e da cobrança de empréstimos levarão a uma taxa de recuperação muito baixa, fatores estes que podem ser aprimorados via melhorias no processo e maior eficiência interna.

Em geral, mesmo que os estudantes não tivessem benefícios e fossem obrigados a arcar com todo o custo do empréstimo, o governo não conseguiria recuperar o valor total concedido. A diferença está relacionada ao nível de eficiência administrativa, uma administração eficiente permite uma maior recuperação. Conforme Ziderman (2013) as taxas de recuperação são sempre menores que as taxas de pagamento, pois incluem outros elementos, como a administração.

Sendo assim, uma outra dificuldade, que contribui para a falta de sustentabilidade financeira de programas de crédito estudantil, é o baixo nível de eficiência gerencial, especialmente em órgãos públicos, devido aos altos custos administrativos. Qualquer programa exige uma estrutura técnico-burocrática mínima e sua gestão exige gastos. Em países com baixo nível de probidade administrativa, pode haver fraudes, desvio de fundos e outros malefícios administrativos e burocráticos (WOODHALL, 2001).

Salmi (2003) mostra que em países desenvolvidos, onde existem instituições mais eficientes, as despesas operacionais representam não mais que um por cento da carteira. Em contrapartida, em países da América Latina, considerados em desenvolvimento, o custo administrativo médio das instituições de empréstimos estudantis variou entre 15 a 25 por cento na década de 1980.

Salmi (2003) também alega que, além das dificuldades listadas, pode-se considerar que ocorrem problemas de oferta e de demanda. Os problemas de demanda acontecem quando, por qualquer motivo, a disponibilidade de empréstimos não é suficientemente conhecida pelos estudantes ou quando os produtos financeiros oferecidos pelas agências não são atraentes. Esses problemas de demanda requerem que, primeiro, os alunos tenham ciência da existência e disponibilidade do programa, e, segundo que eles entendam as condições do empréstimo (critérios de elegibilidade, período de carência, reembolso obrigações, taxa de juros, etc.).

Já problemas de oferta, ou de financiamento, refletem restrições à disponibilidade de recursos financeiros para conceder novos empréstimos e expandir a cobertura. Financiamentos ofertados pelo governo dependem do orçamento público, que é geralmente afetado pela saúde fiscal do país. No caso de financiamentos privados, essa dependência vem da capacidade de captar recursos.

Para Barr (2012), todos os mutuários enfrentam incertezas substanciais. Assim, existem problemas técnicos no lado da demanda do mercado para empréstimos e, como resultado, empréstimos para financiar investimentos em capital humano serão ineficientemente baixos. E, do lado da oferta, os credores estão incertos sobre o risco de um requerente e, portanto, cobram um alto prêmio de risco.

O problema é agravado pela assimetria de informação presente no mercado de crédito. Para Stiglitz (2016), problemas de seleção adversa ocorrem quando há dificuldade em obter informações precisas sobre uma das partes, aumentando o risco de contratar com um indivíduo inadequado, nesse caso, o mutuário é mais bem informado do que o credor sobre seu grau de risco. Já problemas de risco moral se referem a possibilidade do agente, o estudante, depois de confirmada a transação, mudar seu comportamento, alterando os benefícios esperados do contrato. Disso decorre uma quantidade de contratos inferior ao socialmente desejável, o que justifica a necessidade da intervenção governamental no mercado de crédito educativo.

Por isso, conforme Armstrong e Chapman (2011), o governo desempenha papel fundamental na correção das falhas de mercado de empréstimos estudantis. Segundo eles, existe grandes externalidades positivas derivadas de uma força de trabalho altamente qualificada. Grandes externalidades positivas levam a níveis sub ótimos de investimento em educação sob condições de livre mercado. Isso também é amplificado pela incapacidade dos indivíduos de usarem o capital humano como garantia para fazer investimentos em sua própria educação.

Um outro problema citado por Woodhall (2004), envolve garantir e manter o nível de capitalização requerido por um programa de empréstimo, principalmente em países em desenvolvimento. Conseguir isso requer não apenas capital inicial substancial, mas também injeções regulares de financiamento. Empréstimos estudantis são um investimento de longo prazo, para gerar um fluxo substancial de renda pode levar anos. Além disso, não se pode afirmar que é um fundo totalmente “rotativo”, porque, como apresentado, vários esquemas contam com subsídios nas taxas de juros e há alguma perda devido ao não pagamento pelos graduados e pelos custos administrativos.

A segmentação é considerada por Salmi (2003) a última categoria de possíveis problemas. A segmentação pode se tornar um problema se existe vazamento, ou seja, quando as características sociais dos beneficiários selecionados não correspondem à distribuição planejada dos destinatários. Para abordar as questões de segmentação, é necessário selecionar e rastrear rigorosamente cada critério. A abordagem mais direta consiste em exigir que sejam verificados histórico familiar dos dados oficiais do imposto de renda.

Outra causa potencial de problemas de segmentação é o sistema de garantia, segundo Sousa (2008). Condições muito rigorosas de garantia podem desencorajar ou eliminar os candidatos com menos condições. Para contornar a questão das garantias financeiras, as agências de empréstimos estudantis podem estabelecer fundo de garantia para ajudar os estudantes dos grupos de renda mais baixa, que geralmente não possuem garantia adequada.

Os problemas listados não são mutuamente excludentes, em muitos casos, eles estão intimamente interligados e tendem a amplificar um ao outro. Como exemplo, podemos citar que os subsídios concedidos podem acarretar um problema de oferta de crédito. Outro exemplo é como a dificuldade gerencial pode afetar negativamente a taxa de recuperabilidade dos empréstimos, aumentando a inadimplência. Por esse motivo, programas de empréstimos estudantis são extremamente sensíveis a mudanças nas condições políticas e econômicas.

Mesmo esquemas de empréstimos contingentes à renda não estão imunes a flutuações econômicas. Dentro Gana, como cita Salmi (2003), o programa de empréstimo estudantil encontrou sérias dificuldades pois os graduados não conseguiram encontrar emprego. Como resultado, a responsabilidade pelos pagamentos dos empréstimos teve que ser assumida por seus fiadores.

Em muitos casos, o grau de estabilidade e comprometimento da equipe de gerenciamento é um determinante crucial do sucesso ou fracasso do programa de empréstimo estudantil. Por esse motivo, mudanças de gestão e interferências políticas, podem comprometer a focalização e a viabilidade financeira do esquema de crédito estudantil. Uma nova gestão pode alterar as regras de funcionamento do programa – alterar os juros, mudar as regras de seleção, descontinuar parte do programa, entre outros – reduzindo a confiabilidade dos contratantes na continuidade da política da forma como conhecem.

Resumidamente, segundo Salmi (2003), Woodhall (2001; 2004), Ziderman (2013), Barr (2012) e Sousa (2008) são considerados fatores críticos para a sustentabilidade de programas de crédito educativo:

- Política de juros e subsídios concebida para proteger a viabilidade do regime a longo prazo;
- Mecanismos eficientes de cobrança, para minimizar as perdas;
- Gestão institucional eficiente de todos os processos-chave (avaliação e seleção de beneficiários, acompanhamento acadêmico, cobrança de empréstimos, gestão financeira), com sistema de informação gerencial informatizado adequado;

- Estreita supervisão do desempenho acadêmico dos beneficiários do empréstimo;
- Estratégia de comunicação para promover o programa e garantir a conscientização de estudantes e de instituições elegíveis;
- Critérios de elegibilidade transparentes para garantir que a concessão de subsídios seja direcionada aos estudantes selecionados (academicamente e socialmente); e
- Uma equipe de gerenciamento estável.

Woodhall (2004) complementa mostrando que programas de empréstimos estudantis precisavam ser cuidadosamente projetados para superar os problemas identificados e para isso, apresenta algumas lições que a experiência internacional revela:

1. Os objetivos do programa devem ser claros, o governo deve definir se a principal ênfase é a equidade ou a recuperação de custos;
2. Os subsídios para o apoio ao estudante, se necessários, devem ser bem direcionados e eficientemente administrados para garantir o uso efetivo dos recursos públicos e alcançar a equidade; e
3. Para assegurar o acesso de estudantes menos favorecidos, os empréstimos devem ser combinados com doações ou bolsas, ao invés de ser o empréstimo a única forma de apoio estudantil.

Cada programa possui uma estrutura distinta e mesmo seguindo as estratégias de um programa “bem-sucedido” poderá alcançar resultados diferentes. Como apresentado por Armstrong e Chapman (2011), caso a Tailândia implementasse um esquema semelhante ao da Austrália ou da Nova Zelândia, seria improvável que gerasse os mesmos resultados ou o mesmo nível de pagamento da dívida, pois existem fatores intrínsecos à cultura que gerariam resultados distintos.

Ademais, conforme Ziderman (2013), os resultados dos esquemas de empréstimos têm sido frequentemente decepcionantes, tanto em termos de atingimento de objetivos definidos como em termos de sustentabilidade financeira. Esses resultados são, muitas vezes, provocados por deficiências no processo (questões administrativas, inadimplência excessiva ou má segmentação) ou por condições de empréstimos excessivamente generosas.

1.5. Empréstimo Contingente à Renda (ECR)

Os elementos mais significativos que explicam o relativo sucesso ou fracasso de qualquer programa de empréstimos ao estudante são as qualidades das práticas de gestão, de sistemas e a capacidade de reagir rapidamente e com flexibilidade sempre que surgirem novos problemas. Em alguns casos, para contornar esses problemas, ações no nível gerencial são suficientes. Mas pode ser necessário rever o desenho do programa de crédito e fazer ajustes significativos para melhorar a situação.

Como visto no item 2.3, uma opção para financiar esquemas de empréstimo ao ensino superior é a utilização de um sistema de empréstimos bancários (usado no Canadá, nos Estados Unidos e na Tailândia), em que o governo entra no mercado de crédito para garantir o empréstimo e/ou fornecer financiamento de maneira simples, ajudando o acesso dos menos favorecidos. No entanto, seus custos são elevados devido as despesas de inadimplentes e a falta de incentivo dos bancos para cobrarem a dívida, dada a garantia governamental. Além disso, os graduados que entram em um emprego mal remunerado, em algum momento, enfrentarão alguma dificuldade de pagamento, provocando a inadimplência, fato este que prejudica não só o governo, como alega Armstrong e Chapman (2011), como o próprio graduado, que poderá ter suas finanças comprometidas desde o início de sua carreira.

Sendo assim, os regimes de empréstimos estudantis devem ser concebidos de forma a programar um cronograma de reembolso de acordo com a evolução natural dos salários. Como visto anteriormente, Empréstimos Contingentes à Renda podem melhorar a recuperação dos empréstimos estabelecendo um teto sobre os reembolsos e minimizando a carga sobre os diplomados, ou seja, cobrando um percentual máximo de seu rendimento mensal, sem onerá-lo demasiadamente.

O prazo de duração do financiamento e o sistema de reembolso são as principais diferenças entre os ECRs e os empréstimos convencionais, que segundo Armstrong e Chapman (2011), são o modelo errado para investimento em capital humano, pois levam a empréstimos ineficientemente baixos, na medida em que afetam pessoas de origem pobre, que não tem como ofertar garantias. Nascimento (2016) aponta que nos ECRs, ao invés dos prazos pré-fixados dos empréstimos tradicionais, o prazo varia de acordo com a renda auferida pelo graduado.

O reembolso, nos ECRs, é calculado como uma parte da renda do graduado quando este estiver ganhando acima de um determinado limite. Isso ajuda a corrigir o problema de inadimplência do estudante e reduz as dificuldades de pagamento se o ex-aluno se encontrar

em um período de baixos rendimentos no mercado de trabalho. E, à medida que as pessoas pagam mais quando a renda aumenta e menos quando a renda se reduz, suaviza-se o custo do empréstimo ao longo da vida (STIGLITZ, 2016).

Como explica Chapman e Doan (2018), nos ECRs o que é fixo é o percentual da renda alocada para pagar a dívida estudantil, este percentual, em geral, é definido por lei e não costuma exceder 6%, como na Hungria, 8% na Austrália, 9% na Inglaterra e 10% na Nova Zelândia. No Brasil, esse percentual ficou definido em 13% e na Colômbia gira em torno de 6% a 19% de comprometimento, dependendo da renda. Dessa forma, conforme Nascimento (2016), aqueles que alcançam maior nível de renda pagam o empréstimo mais rápido e os que auferem uma renda média levam mais tempo para quitar sua dívida.

Idealmente, os pagamentos contingentes à renda devem ser recolhidos juntamente com o imposto de renda ou com as contribuições de previdência social, pois ambos se baseiam nos ganhos atuais de uma pessoa. Dessa forma, o reembolso refletirá as mudanças nas circunstâncias econômicas de uma pessoa. (BARR, 2011; ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011; NASCIMENTO, 2016). Chapman e Doan (2018) consideram essa forma de coleta barata e automática, característica nomeada de *eficiência transacional*.

As taxas de juros de um ECR, para Nascimento (2016), devem refletir o custo de financiamento e os custos administrativos do governo mais um prêmio de risco.

Conforme Stiglitz (2016), do ponto de vista do governo os ECRs são vantajosos por permitirem a redução da taxa de inadimplência e dos os custos administrativos do programa, resultando em uma taxa de recuperação do empréstimo superior à verificada em um financiamento estudantil tradicional. Contudo, Armstrong e Chapman (2011) alegam que a taxa de recuperação ideal para empréstimos não será de 100%, pois esses empréstimos oferecem seguro contra os baixos rendimentos.

Nascimento (2016), menciona que, à medida que cresciam custos da educação superior em países desenvolvidos, os ECRs começaram a ser percebidos como uma alternativa à continuidade da política de crédito educativo. Chapman e Doan (2018) mostram que os ECRs já foram implementados em diversos países, na maioria das vezes substituindo empréstimos convencionais. Citam como exemplo a Austrália (1989), Nova Zelândia (1991), Inglaterra (1998), Hungria (2001), Etiópia (2002), Tailândia (2006), Coreia do Sul (2010), Holanda (2016), Japão (2017) e, mais recentemente, o Brasil e a Colômbia.

Ademais, Chapman e Doan (2018) expõem que pesquisas australianas indicam que a introdução de ECR aumentou, significativamente, o número de matrículas no ensino superior. No entanto, o perfil socioeconômico dos estudantes australianos se manteve parecido ao observado nos anos anteriores à introdução do sistema. Na Inglaterra, por outro lado, teve-se um resultado melhor em termos de equidade no acesso.

Resumidamente, como conclui Barr (2011), os programas de empréstimos contingentes à renda melhoram a eficiência, protegendo os mutuários e credores da incerteza de um empréstimo que não possui garantias físicas. Os graduados são favorecidos pelos pagamentos mensais calculados de acordo com a renda auferida e os credores são protegidos contra a inadimplência, pois os pagamentos são coletados juntamente com o imposto de renda ou com os benefícios previdenciários. Além disso, protegem o acesso e a permanência de pessoas menos favorecidas porque possui um seguro embutido contra a incapacidade de pagamento. Ou seja, de modo geral, as características de um ECR parecem indicar que se trata de um desenho de política pública mais financeiramente sustentável do que outros modelos.

Chapman e Doan (2018) citam que existem características desejáveis aos programas de Empréstimos Contingentes à Renda, quais sejam: i) ter cobertura universal; ii) ser descontado automaticamente em folha, assegurando eficiência na coleta de pagamentos; iii) ser obrigatório para todos os alunos, a fim de minimizar seleção adversa (ECRs facultativos tendem a atrair estudantes que esperam obter baixos rendimentos futuros); e iv) controlar a qualidade dos cursos financiáveis para evitar abusos de preço, no caso de financiar cursos em Instituições de Ensino Superior privadas.

E, assim como empréstimos convencionais, os ECRs podem ter como objetivos o compartilhamento dos custos da educação superior entre o governo e os estudantes, e/ou a melhoria do acesso de pessoas de menor renda ao ensino superior, seja pelo financiamento das mensalidades ou custeando as despesas cotidianas dos estudantes (ZIDERMAN, 2013).

O primeiro programa nacional de Empréstimos com Amortizações Contingentes à Renda surgiu na Austrália em 1989. O esquema Australiano – *Higher Education Loan Programme* (HELP) – foi considerado um sucesso, foi a primeira vez que um empréstimo utilizava o sistema de imposto de renda para o pagamento de mensalidade (ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

No sistema de amortização do Programa Australiano as prestações são definidas de acordo com a renda dos estudantes, o pagamento é calculado como uma proporção dos

rendimentos totais do indivíduo e a coleta da dívida é feita via desconto em folha (WOODHALL, 2004).

O período de amortização se inicia quando o mutuário ultrapassa certo limite de renda. Incidirá sobre seus ganhos uma alíquota entre 4% a 8%, a depender dos rendimentos tributáveis naquele ano. E, como os pagamentos são definidos de acordo com a renda do graduado, o prazo de duração do financiamento é variável: se, em determinado período, o graduado não possui renda ou esta esteja abaixo do patamar mínimo de pagamento, a amortização do empréstimo cessa e só será retomada quando o estudante recuperar sua capacidade de pagamento (RESENDE, 2018).

Resende (2018) explica que como os pagamentos são feitos somente quando o graduado auferir certo nível de renda, não há período de carência, e, por isso, não há que se falar em inadimplência. O que pode ocorrer é a não recuperação do empréstimo devido ao desenquadramento do graduado no perfil para amortização do débito. O governo do país calculou que 18% dos empréstimos concedidos entre 2016-2017 não seriam pagos, essa situação é classificada como dívida incerta e representa, atualmente, o principal custo do Programa australiano.

Apesar do alto custo da dívida incerta, o HELP, é visto como um modelo de crédito educativo sustentável para o governo e para o aluno, especialmente seu sistema de amortização (NASCIMENTO, 2016; BARR, 2011; ARMSTRONG; CHAPMAN, 2011).

Vale frisar que, para ser eficaz, o desenho de um programa de empréstimo contingente à renda deve considerar as peculiaridades do país em que será introduzido. Armstrong e Chapman (2011) mencionam que a questão da implementação dos esquemas de ECR tem sido a principal causa de fracasso desses esquemas. O governo local deve levar em conta suas limitações administrativas, seu ambiente institucional e sua capacidade de fornecer apoio ao ensino superior. Isso porque sem um método confiável de identificação de indivíduos, de manutenção de registros de quantias emprestadas, empréstimos acumulados e juros e do valor reembolsado por cada pessoa, o ECR pode ser ineficiente.

Para que uma abordagem de ECR seja eficiente o governo deve, segundo Woodhall (2004), ser capaz de fazer pelo menos duas coisas: registradas com precisão as rendas dos alunos ao longo do tempo, isso requer um sistema único de identificação de renda que não precisa ser o mesmo usado pela Austrália (imposto de renda), mas é necessário algum

mecanismo eficaz. E, segundo, deve haver um mecanismo de coleta efetivo, com formas simples para os ex-alunos efetuarem o pagamento.

Barr (2011) argumenta que a forma ideal de coleta de pagamentos é via imposto de renda ou contribuições de previdência social com base nos ganhos atuais de uma pessoa, para que espelhe com precisão as mudanças em sua situação econômica. No entanto, essa forma é exigente do ponto de vista administrativo. Uma abordagem diferente, menos exigente administrativamente, é basear os pagamentos de uma pessoa em sua última declaração de imposto preenchida. Contudo, esse tratamento reflete os ganhos da pessoa com atraso e pode gerar um problema quando a renda se reduz no ano posterior à declaração. Para tais casos, é necessário ter um procedimento adicional em que se solicita uma redução de pagamento caso a renda diminua, este é o caso da Suécia e da Hungria.

Em um esquema de empréstimo bem projetado, o apoio ao estudante é feito por meio de empréstimos com pagamentos contingentes à renda. O direito ao empréstimo deve ser grande o suficiente para cobrir as taxas e os custos de vida, e deve ter uma taxa de juros racional. Assim, será semelhante ao ensino superior “gratuito”, os estudantes não pagam nada no momento em que vão para a universidade, só começam a amortizar quando auferirem renda suficiente.

1.6.Considerações finais do capítulo

Como importante fator para o desenvolvimento econômico e social brasileiro, pensar na melhor construção para o Fundo de Financiamento Estudantil se torna particularmente relevante. Um sistema de crédito educativo bem projetado tem um papel importante, pode melhorar a eficiência da educação superior do país, reduzindo o custo fiscal para o setor público e aprimorando a equidade e a estabilidade de gastos com educação superior.

Para alcançar esses objetivos, a participação contínua do Governo é essencial, este deve garantir que haja um bom esquema de empréstimo que permita ampliar a participação da sociedade no ensino superior, especialmente daqueles com menor renda. Isso porque investimento em educação é essencial para o crescimento e desenvolvimento econômico, podem aprimorar as aptidões e habilidades dos indivíduos, tornando-os mais produtivos, o que tem influência positiva sobre as taxas de crescimento dos países.

Empréstimos estudantis possibilitam que alunos acessem a educação superior sem as a necessidade de arcar imediatamente com as despesas desta educação. Também oferecem altos retornos aos graduados na forma de maiores ganhos advindos de melhores oportunidades de

trabalho. Por isso, graduados devem contribuir para o custo de seu diploma, pois, além dos benefícios sociais advindos do ensino superior – crescimento econômico, transmissão de valores e desenvolvimento do conhecimento – tem-se, também, benefícios privados significativos.

No mundo existem diversos programas e desenhos para programas de crédito destinados à educação superior. A construção destes programas deve respeitar as peculiaridades de cada país e pode variar conforme os objetivos do país. Contudo, os resultados desses programas têm sido frequentemente decepcionantes, provocados por problemas considerados críticos para a sustentabilidade desses programas, quais sejam, condições de empréstimo excessivamente generosas, questões administrativas, inadimplência excessiva ou má segmentação.

Uma opção para resolver parte desses problemas é a utilização de esquemas de empréstimo contingentes à renda, neste o estudante terá suas mensalidades pagas pelo financiamento e só começam a amortizar quando auferirem renda suficiente.

Este capítulo apresentou uma visão geral da relevância de programas de crédito ao ensino superior, suas peculiaridades e principais problemas. A teoria sugere que o desenho ideal de um programa de crédito deve prever pagamentos contingentes à renda e taxas de juros que possibilitem a continuidade do programa, sendo subsidiada em casos excepcionais, para auxiliar a população de baixa renda.

2. Metodologia

Melhorar a eficiência e a sustentabilidade financeira dos programas de empréstimos estudantis é um grande desafio. O financiamento estudantil apresenta-se como uma proposta para promover uma igualdade de acesso à educação superior e reduzir pressões orçamentárias.

Em diversos países da América Latina a expansão do número de matrículas no ensino superior é um dos elementos que impulsionou a transformação da educação terciária. Se, em 1950, havia 250 mil estudantes de ensino superior na América Latina, hoje, existem cerca de 28 milhões de estudantes. Outro elemento de transformação é a quantidade de Instituições de Ensino Superior (IES), que, em 1950 era de 75 universidades e hoje ultrapassam 11.000 IES. Um terceiro fenômeno é o da privatização, do total de matrículas na América Latina, mais da metade é privada e, dessas, mais de 50% são instituições com fins lucrativos. (ROJAS, 2019)

Outro fator que influencia a transformação da educação superior, é o peso financeiro que esta possui. Conforme Murakami e Blom (2008), famílias da América Latina e Caribe têm que pagar 60 por cento da renda *per capita* para o ensino superior por estudante, por ano, enquanto em países de alta renda esse valor representa 19 por cento da renda *per capita*.

O Brasil e a Colômbia têm consideravelmente maiores custos de vida em relação ao seu PIB *per capita*, entre os países latino americanos, representa 30% no Brasil e 36% na Colômbia (MURAKAMI; BLOM, 2008). Assim, os custos de vida se mostram impeditivos, representam um ônus financeiro substancial para estudantes de famílias de baixa renda, mesmo com um sistema de universidades públicas e gratuitas, como no Brasil.

Por isso, a grande solução em países como o Brasil, que tem uma taxa de matrícula muito significativa em instituições privadas, uma elevada demanda por ensino superior e uma parcela considerável da população que possui baixo nível de renda, está do lado de um bom sistema de crédito estudantil.

Várias são as abordagens possíveis para se pensar em um bom desenho para um programa de crédito ao ensino superior, dentre as estratégias de pesquisa científica, utilizar-se-á, neste trabalho, a análise comparativa. Isso porque a comparação de políticas públicas pode auxiliar na construção de melhores programas e as experiências internacionais podem servir de aprendizado para o programa de crédito educativo brasileiro. Ao se analisar problemas que são comuns aos programas de crédito educativo e as formas utilizadas por outros países para contorná-los o Brasil pode aprimorar a forma como implementa e gere o FIES.

Como apresentado por Gomide e Boschi (2016), a análise comparativa é muito utilizada na comparação entre políticas públicas com objetivos semelhantes. Cada país tem um objetivo ao encampar um projeto de crédito educativo, enquanto alguns visam a recuperar os custos, outros têm objetivos sociais, como o aumento da participação da população pobre no ensino superior e a redução da desigualdade. O FIES e o ICETEX perseguem o mesmo objetivo, permitir a inserção de alunos de baixa renda em cursos e instituições de ensino superior e contribuir para a elevação das taxas de matrícula.

A análise comparada foi escolhida para observar como programas de crédito educativo são construídos e geridos em outros países, em especial na Colômbia, e como estes lidam com problemas relacionados à sustentabilidade financeira e gestão de seus programas.

Conforme Mahoney e Rueschemeyer (2003), a metodologia comparada busca compreender e identificar conjuntos específicos de casos que tenham semelhanças o suficiente para poderem ser comparados entre si. No caso em tela, tanto o Brasil quanto a Colômbia possuem um elevado gasto público com educação. O gasto com educação terciária no Brasil, representa 4,2% dos gastos totais do governo, na Colômbia, 3,6%, enquanto na média dos países da OCDE, esse valor gira em torno dos 3%, revelando a necessidade de apoiar formas alternativas para aumentar a participação da população no ensino superior (OCDE, 2018).

Para isso, ambos os países contam com programas de crédito educativo bem estruturados, o FIES e o ICETEX, que buscam se aprimorar para permitir a ampliação do acesso à educação superior, principalmente, da população de baixa renda. Como exemplo, apesar dos problemas de implementação, os dois países já preveem empréstimos com amortização contingente à renda.

Outra semelhança é a utilização de taxas de juros subsidiadas para seus programas de crédito. Esse subsídio, no Brasil, é direcionado para a população de baixa renda, alunos com renda *per capita* de até 3 salários mínimos se beneficiam de uma taxa real de juros de 0%, corrigida pela inflação. No ICETEX, alunos de baixa renda também se beneficiam de uma taxa de juros igual a zero.

Além disso, a escolha da Colômbia se justifica, pois, o sistema de ensino superior colombiano mostrou progresso nas últimas décadas. A cobertura e o número de alunos graduados aumentaram continuamente. De acordo com o Sistema Nacional de Informação do Ensino Superior - SNIES (2016), a Colômbia, nos últimos anos, tem feito progressos significativos para que os jovens tenham acesso ao ensino superior com ações que visam

melhorar a oferta educacional em diversas cidades e promover a permanência dos alunos. Em 2005 a taxa bruta de cobertura no ensino superior³ era de 28,4%, em 2015, essa taxa alcançou o patamar de 49,4%, registrando um crescimento de mais de 20 pontos percentuais em 10 anos, esta taxa é semelhante à observada na média dos países da região, mas é baixa quando comparada à observada na OCDE (70,2% em média para 2013). Ao observar apenas a cobertura de alunos beneficiários de programa de crédito educativo, percebe-se que passou de um patamar de 5,2% no ano 2000 para 20,8% em 2015.

Em especial, a escolha da Colômbia se funda não apenas no progresso de seu sistema de ensino superior nas últimas décadas, mas por ser o ICETEX o primeiro e mais antigo programa de crédito educativo, o que traz bons subsídios ao processo de comparação e demonstra uma política sustentável. Um paralelo com a Colômbia também é construtivo visto que, possui cultura similar e níveis de renda próximos, enfrentando, em muitos casos, problemas semelhantes.

De acordo com Schneider e Schimitt (1998) o método comparativo deve seguir uma sequência de passos, primeiro, deve-se selecionar fenômenos que sejam comparáveis, como dito, foram selecionados o FIES e o ICETEX. Depois, definir os elementos a serem comparados: o presente trabalho elaborará uma breve descrição histórica dos sistemas de crédito de cada país, abordará as principais características de seus programas de crédito educativo e os desafios enfrentados por cada um, e observará os principais indicadores – beneficiários (alunos e instituições de ensino), público alvo, evolução dos contratos, taxa de juros, taxa de inadimplência, recuperação do empréstimo. Pretende-se dar certa uniformidade ao conteúdo e ao tratamento dos casos via análise da evolução histórica dos programas e de análise das principais informações disponíveis, investigando diferenças e semelhanças entre eles.

A utilização desta abordagem justifica-se pela necessidade de melhor explicação e compreensão dos programas de financiamento estudantil ao ensino superior. De acordo com Creswell (2007), tem-se como uma das opções para a coleta de dados a análise documental, em que se busca informações registradas em documentos. Neste trabalho foi feita análise qualitativa do tema por meio da exploração documental, em que, a partir de material publicado, realizou-se pesquisa bibliográfica. Essa técnica é amplamente utilizada para análises

³ Taxa que indica a relação entre os alunos matriculados em nível de graduação e a população entre 17 e 21 anos de idade.

comparativas devido à riqueza de dados presentes nesses meios (documentos, relatórios, leis, entre outros).

A análise comparada dos programas de crédito ao ensino superior do Brasil, via Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), e da Colômbia, por meio do ICETEX, será útil na construção de soluções aos problemas enfrentados pelos programas. Comparar seus principais problemas e quais foram as soluções desenvolvidas por cada país, pode auxiliar no redesenho e no aprimoramento de programas de crédito educativo, tornando-os mais sustentáveis à longo prazo.

3. Programa de crédito educativo brasileiro: o Fundo de Financiamento Estudantil

Com o intuito de empreender uma comparação acurada do FIES e do ICETEX, observar-se-á, neste capítulo, um detalhamento do programa de crédito educativo brasileiro, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

O FIES foi criado com o intuito de permitir a inserção de alunos de baixa renda em cursos e instituições de ensino superior e contribuir para a elevação das taxas de matrícula previstas no Plano Nacional de Educação (PNE). No Brasil, em 2017, apenas 15% da população entre 25 e 64 anos tinha o ensino superior completo, enquanto a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) era de 37% (OCDE, 2018).

Como no Brasil boa parte das matrículas em cursos de graduação está no setor privado um sistema eficaz de empréstimo estudantil é fundamental para garantir que o estudante acesse o ensino superior. Atualmente, 87,9% das Instituições de Ensino Superior (IES) do País são instituições privadas e respondem por 75,3% do número de matrículas na educação superior (INEP, 2017).

O FIES foi criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e, regulamentado, em 2001, pela Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, com o objetivo de financiar a educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, de educação profissional, técnica e tecnológica, e de programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁴.

Desde sua criação, o FIES passou por diversas alterações, com o crescimento elevado da quantidade de contratos de financiamento, a partir de 2010, onde os dispêndios sob a rubrica do programa tiveram elevação significativa.

A crise da economia brasileira iniciada em 2014 resultou na desaceleração do crescimento e foi acompanhada de contração de consumo e investimento. Como fruto, a taxa de crescimento dos gastos do governo perdeu força gradativamente, passando a ser negativa em 2015, influenciando o valor direcionado à educação superior. Em 2015, diante da crise, do

⁴ De acordo com o §2º, do art. 1º, da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001: “São considerados cursos de graduação com avaliação positiva, aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004.”

crescente desemprego e do cenário internacional, em que débitos estudantis desencadearam diversos debates sobre alternativas para o financiamento estudantil, o FIES teve que ser revisto.

Outro reflexo da crise foi a elevação do desemprego, a, conseqüente, queda da renda da população e o aumento na informalidade no mercado de trabalho. O desemprego afetou especialmente os mais jovens. Em abril de 2014, a taxa de desemprego da população foi de 4,9%, em 2015 houve um salto de 1,5 ponto percentual, entre os jovens – de 18 a 24 anos – o aumento do desemprego foi maior, passou de 12% em 2014 para 16,2% em 2015, já entre o grupo entre 25 e 49 anos, o desemprego ficou 1,3 ponto percentual acima dos 4% registrados em abril de 2015 (CARNEIRO, 2105). Essa situação impactou nas decisões de consumo da população, principalmente nas decisões que envolviam elevado custo, como o investimento em ensino superior.

Este capítulo, explorará a evolução do Programa de Crédito Educativo brasileiro. Inicialmente será feito um breve histórico. Na segunda seção, será apresentada a evolução do Fies e as motivações para a sua reformulação. Na terceira seção mostrar-se-á o Novo Fies, como o programa foi reestruturado e seus principais desafios. Por último, serão apresentadas as considerações finais do capítulo.

3.1.Histórico de programas de crédito educativo no Brasil

Em 1968, a incapacidade de as universidades federais ampliarem a oferta de vagas de forma satisfatória para atender a crescente demanda, pressionou o crescimento do ensino superior privado no Brasil. A ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964, foi um fator que auxiliou nesse processo, pois elevou o contingente de alunos aptos a ingressarem no ensino superior. Além disso, a classe média da população brasileira passou a perceber a educação superior como uma estratégia para a ascensão social (MARTINS, 2009).

Percebendo a existência de uma demanda não atendida pelo ensino público, os proprietários de escolas e colégios passaram a deslocar parte de seus investimentos para a abertura de instituições de ensino superior privada. Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos (MARTINS, 2009). Essa expansão foi auxiliada pela criação do Programa de Crédito Educativo, em 1975, que, para atender à demanda represada pela educação superior, liberou a criação de instituições privadas de ensino (QUEIROZ, 2015).

Contudo, em 1991, devido à forte elevação da inflação e à crise econômica que passou a assolar a economia brasileira, esse Crédito entrou em crise por falta de recursos e, também,

em virtude da inexistência de mecanismos legais e adequados de correção dos débitos pela inflação (SOUSA, 2008).

Redefinido em 1992, o programa se transformou no Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc). O Creduc tinha como objetivo financiar estudantes economicamente carentes em cursos de graduação de instituições de ensino superior privada.

No entanto, o processo de cobrança do Creduc era ineficaz e não garantia a efetiva devolução dos recursos emprestados. A alta inadimplência gerou um círculo vicioso pelo qual a falta de pagamento de empréstimos vencidos impedia a geração de fundos para novos financiamentos (SOUSA, 2008).

Em 1997 foram suspensas as contratações do Creduc. Durante seu funcionamento, conforme Sousa (2008), o Creduc financiou cerca de um milhão de estudantes carentes. E, de acordo com Queiroz (2015), no seu ano de extinção a inadimplência chegou ao patamar de 83%. A alta taxa de inadimplência, o alto custo (6% de juros ao ano, mais correção inflacionária) e a falta de acompanhamento do desempenho do estudante e dos cursos foram as principais justificativas de sua extinção (SOUSA, 2008).

Como mostra Sousa (2008), até o final de 2004, 25% do total de beneficiários do extinto Creduc haviam liquidado ou renegociado os contratos de financiamento, contudo o governo federal, para solucionar as pendências do Creduc, ofertou desconto de 80% a 90% aos, aproximadamente, 199.000 devedores que optassem por quitar o débito à vista. Apesar do esforço, em 2005, conforme Queiroz (2015), ainda havia mais de 145 mil contratos ativos do Creduc, no valor de R\$ 2,5 bilhões, sendo que 55% dos contratos possuíam dívidas acima de R\$ 10 mil. Nesta ocasião, os adimplentes tiveram 90% de desconto sobre a dívida restante, enquanto os inadimplentes e os contratos em prazo de carência tiveram 80% de desconto sobre a dívida.

Conforme explica Queiroz (2015), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) veio a substituir o Creduc pois, devido a alta inadimplência, esse programa foi à falência. O FIES foi criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e, em 2001, foi editada a Lei nº10.260, de 12 de julho de 2001, dispondo sobre o tema. Quando de sua criação, o FIES possuía objetivo similar ao do extinto Creduc, qual seja, custear parcialmente o curso de graduação nas Instituições de Ensino Superior privadas, de modo a ampliar o acesso dos estudantes à educação superior.

Outra ação do governo visando à democratização do acesso e à permanência dos alunos no ensino superior, foi a criação, em 2004, do Programa Universidade para Todos (PROUNI), um programa de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições

privadas de educação superior. O PROUNI se destina a pessoas com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou escolas particulares na condição de bolsistas integrais e a professores da educação básica das redes públicas de ensino, sem a necessidade de comprovação de renda.

Segundo Corbucci (2004), a instituição de ensino que aderir ao PROUNI deverá conceder uma bolsa de estudo para cada nove estudantes regularmente matriculados. A adesão ao programa isenta a IES do recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre as receitas provenientes das atividades desenvolvidas na educação superior. Para ter direito à isenção, a IES ficará condicionada ao credenciamento no FIES e à adesão ao PROUNI. Dessa forma, o bolsista parcial pode usar o FIES para custear os outros 50% da mensalidade, sem a necessidade de apresentação de fiador na contratação do financiamento. Contribui-se, assim, para redução das desigualdades, permitindo o acesso e a permanência de estudantes menos favorecidos na educação superior.

3.2.O Fundo de Financiamento Estudantil e os fatores que levaram a sua reformulação

Como apresentado, o Fundo de Financiamento Estudantil foi criado, em substituição ao CREDUC. O Fies é um fundo de natureza contábil concebido com o objetivo de financiar a educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, de educação profissional, técnica e tecnológica, e de programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva no SINAES.

Desde sua criação, o Fundo de Financiamento Estudantil passou por diversas alterações, conforme mostra Figura 1:

Figura 1- Opções de estrutura de programas de crédito educativo



Fonte: Elaboração própria com base em MEC e ME

De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o programa foi criado com o intuito de permitir a inserção de alunos de baixa renda em cursos e instituições de ensino superior e contribuir para a elevação das taxas de matrícula previstas no Plano Nacional de Educação (PNE).

Este PNE tem por finalidade melhorar a qualidade da educação no Brasil, e para isso foram estabelecidas 20 metas a serem atingidas até 2024. As metas perpassam todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior. Com foco em questões relacionadas à evolução dos indicadores de alfabetização, à formação de professores e à expansão do ensino profissionalizante e superior.

Sobre a educação superior, a meta 12 do PNE define três objetivos:

1. Expansão da oferta: que o total de matrículas em cursos de graduação seja equivalente a 50% da população brasileira de 18 a 24 anos de idade em 2024.
2. Expansão do acesso aos cursos de graduação pela população de 18 a 24 anos de idade: que essa taxa de acesso atinja 33% em 2024.
3. Expansão das matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas entre 2012 e 2024: deve equivaler a 40% da expansão total de matrículas.

Conforme explica o Boletim de Políticas Sociais, IPEA (2016), considera-se a taxa bruta de matrícula (TBM) a capacidade de absorção de todos os cursos de graduação do país em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade.

Um fator essencial ao alcance da Meta 12 do PNE é, em parte, a melhoria do fluxo escolar, ou seja, o aumento da taxa de conclusão da educação básica. Contudo, observa-se que o número de concluintes do ensino médio ainda é baixo. Em 2014, apenas 46,5% dos jovens de 18 e 19 anos haviam concluído ensino médio. Quando essa faixa de idade foi ampliada para até os 24 anos, a taxa de conclusão limitou-se a 57,4% (IPEA, 2016).

Portanto, o Governo encontra dois principais desafios para alcançar a Meta 12 do PNE. O primeiro é baixa taxa de conclusão do ensino médio. O segundo, diz respeito aos que finalizam o ensino médio, muitos desses jovens o fazem em idade avançada, o que dificulta continuidade dos estudos, pois, em grande medida, dispõem de piores condições

socioeconômicas, dificultando o acesso às instituições privadas de ensino superior, colocando-os, assim, em desvantagem.

Uma forma encontrada pelo Governo para assegurar o acesso e a permanência de jovens no ensino superior foi a criação do FIES.

3.2.1. Criação do FIES

Quando da sua criação, em 1999, o programa contava com uma taxa de juros de 9,0% ao ano (a.a.), em 2006, para os cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, a taxa de juros do Fies era equivalente a 3,5% a.a., e, para os demais cursos, era de 6,5% a.a..

Em 2001, quando foi implementado, o FIES financiava até 70% do valor do curso. Em 2005, esse valor foi reduzido para 50% e em 2007 ampliou-se o limite para 100% do valor do curso. Também em 2007, definiu-se que haveria um prazo de carência de seis meses e que, para que fosse financiado pelo Fies, o curso deveria ter avaliação positiva no SINAES.

3.2.2. Flexibilização excessiva do FIES

Em 2010, as características do programa foram significativamente alteradas e o FIES passou a funcionar em um novo formato, reduziram-se as taxas de juros do financiamento de todos os cursos para 3,4%, em um momento em que a Taxa Selic⁵ era 9,25% a.a. O percentual de financiamento se manteve em até 100% do valor do curso e ampliou-se o período de carência de seis para dezoito meses. Essas condições fizeram com que as contratações do FIES crescessem em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos públicos para arcar com esses financiamentos no médio e no longo prazo.

A Lei nº 12.202, de 2010, alterou as características do programa bem como seus critérios de elegibilidade. Definiu-se que:

- o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seria o agente operador e administrador dos ativos e passivos do programa;

⁵ Taxa Selic é a taxa básica de juros da economia brasileira.

- os professores da educação básica na rede pública, graduados em licenciatura, e médicos dos programas de saúde da família, que atuassem em regiões com carência de pessoal, poderiam abater, mensalmente, 1% de seu saldo devedor do Fies; e
- as despesas do Fies com os agentes financeiros (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) seriam no valor de até 2% a.a., ou seja, os bancos públicos seriam remunerados em até 2% do saldo devedor do empréstimo.

No mesmo ano estabeleceu-se que as inscrições seriam efetuadas exclusivamente pela internet, em qualquer período do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies (Sisfies). Aos estudantes foi exigida a participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)⁶ de 2010 ou posterior.

Outra mudança que propiciou a ampliação do número de contratos foi a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) que garantia até 10% dos empréstimos concedidos (BRASIL, 2009). Com o FGEDUC, tornou-se possível conceder benefício ao estudante sem que este apresentasse aval ou fiança, reduzindo o risco das instituições privadas na concessão de crédito estudantil para quem não tivesse condições de apresentar garantias (BOTELHO; PESSOA, 2016).

O FEGEDUC⁷, criado pela Lei 12.087, de 2009, e disciplinado pela Portaria Normativa nº 21, de 2010, funciona como um fundo garantidor de crédito de natureza privada, atuando como devedor solidário, sendo a União seu único cotista. Inicialmente, o fundo dispensava a apresentação de fiador apenas em alguns casos, para estudantes de cursos de licenciatura, estudantes com renda familiar mensal de até 1,5 salário mínimo e bolsista parcial do Prouni (FNDE, 2019). Em 2014, estabeleceu-se que todos os alunos passariam a contar com o Fundo Garantidor, sem necessidade de apresentar fiador.

O FIES atendia, até 2015, estudantes com renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (s.m.), esse valor abrangia cerca de 98% da população acima de 17 anos segundo a

⁶ Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é uma prova realizada para avaliar a qualidade do ensino médio no país. Seu resultado serve para acesso ao ensino superior em diversas universidades privadas e públicas.

⁷ O patrimônio do FGEDUC é formado por aportes da União, e por recursos da Comissão de Concessão de Garantia (CCG), valor de 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC pago mensalmente pelas mantenedoras para o fundo (BRASIL, 2016).

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2013). De acordo com o FNDE, neste período, aproximadamente 80% dos alunos recebiam financiamento integral, e a média do valor dos encargos educacionais financiado era de 95%. Demonstrando um problema de focalização do FIES. (MF, 2017a)

As condições financeiras mais favoráveis, especialmente a redução da taxa de juros e a garantia concedida pelo FGEDUC, possibilitaram crescimento substancial do número de beneficiários do programa, o número de contratos firmados saiu de 76.039, em 2010, para 732.593 em 2014 (BRASIL, 2016).

A flexibilização do programa fez com que o volume de novas contratações se ampliasse sobremaneira, contudo, as novas condições também tornaram o programa insustentável. A crise fiscal que veio assolar economia brasileira em 2014 resultou na desaceleração do crescimento, afetando a disponibilidade de recursos públicos para arcar com esses financiamentos. Diante da crise, do crescente desemprego e do cenário internacional, em que débitos estudantis desencadearam diversos debates sobre alternativas para o financiamento estudantil, o FIES teve que ser revisto.

3.2.3. *Medidas de ajuste do FIES*

Como parte do esforço para controlar a grande crise fiscal federal, o governo revisou algumas normas do programa em 2015. A partir do segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos pelo FIES elevaram a taxa de juros para 6,5% a.a. Definiu-se, também, que durante o curso, o estudante pagaria, a cada três meses, um valor de, no máximo, de R\$ 150,00, referente aos juros incidentes sobre o financiamento. E, após a conclusão, teria dezoito meses de carência para iniciar a amortização do contrato, que poderia durar até três vezes o período do curso financiado.

Para melhorar a focalização, estabeleceu-se a renda máxima de 2,5 s.m. *per capita* para a concessão do financiamento, porém este limite foi ampliado para 3 s.m. *per capita* no segundo semestre de 2016. Com essa alteração, o programa passou a atender cerca de 86% da população maior de 17 anos. (STN, 2015). Definiu-se que os estudantes arcariam com parte dos custos da mensalidade, de acordo com limites de comprometimento baseados na renda familiar bruta *per capita*.

Os parâmetros para o ingresso dos estudantes também foram alterados, os alunos deveriam ter nota mínima de 450 pontos no Enem e nota na redação diferente de zero. Para se

ter ideia, em 2015, 19% dos alunos obtiveram média aritmética inferior a 450 pontos, ou seja, mais de 80% dos estudantes que realizaram o certame poderiam acessar o empréstimo, a nota da redação se mostrou como um critério praticamente inócuo (RESENDE, 2018).

No segundo semestre de 2015, o MEC determinou que o preenchimento das vagas a serem ofertadas levaria em conta áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde, e seriam privilegiadas as vagas ofertadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal), contribuindo, dessa forma, na correção das desigualdades regionais existentes no Brasil. Além disso, oferta de financiamento passou a priorizar cursos com conceitos de qualidade 4 e 5 no Sinaes, até então, exigia-se apenas que o curso tivesse avaliação positiva, ou seja, nota maior ou igual a 3.

A partir de 2015, até 100% do número de vagas eram autorizadas para cursos com conceito 5; até 75% para cursos de nota 4; até 50% para cursos com conceito 3. Neste ano, 85% dos cursos tinham conceito acima de 3, sendo 69% dos cursos em instituições privadas com conceito 3; 15%, com conceito 4 e apenas 1% possuíam conceito 5 (RESENDE, 2018).

Ademais, a Lei 13.366, de 2016, estabeleceu que parte dos custos do Fies seriam compartilhados com as instituições de ensino superior, que passaram a custear a remuneração dos agentes financeiros de 2% sobre o valor dos encargos educacionais. E, por fim, limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino.

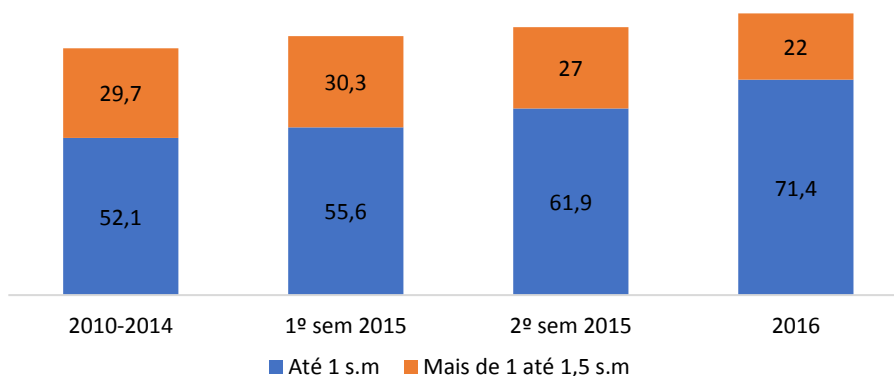
3.2.4. Reflexo das medidas de ajuste

As novas regras do Fies tiveram como consequência a redução na oferta de novos contratos de financiamento e na taxa de ocupação das vagas. Se em 2014, haviam sido firmados 733 mil novos contratos, em 2015, foram apenas 287 mil, uma redução de 61% em relação ao ano anterior (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016). Além disso, conforme Nascimento e Corbucci (2018), em 2015, 92% das 314 mil vagas foram preenchidas, contudo, em 2016, a ocupação caiu para 59% do total de vagas ofertadas.

De acordo com Nascimento e Corbucci (2018), essa redução pode estar relacionada ao desinteresse daqueles que poderiam ser beneficiários do programa ou à insuficiência de demandantes elegíveis pelas novas regras, como por exemplo, pelo fato de ainda ser baixa a proporção de pessoas dessa faixa de renda que concluem o ensino médio.

Por outro lado, houve aumento na proporção de beneficiários com renda de até 1 s.m. Em 2016, mais de 93% dos beneficiários do Fies tinham renda familiar per capita de até 1,5 s.m., ao passo que em 2010 estes representavam menos de 82% do total. O crescimento mais significativo foi observado entre estudantes com renda de até 1 s.m., cuja participação ampliou-se de 52% para 71% no total, sugerindo que, aqueles que mais necessitam, tiveram ampliação no atendimento, como apresentado no Gráfico 1 (NASCIMENTO; CORBUCCI, 2018):

Gráfico 1- Distribuição de beneficiários por faixa de renda *per capita* (2010-2016)



Fonte: adaptado de Nascimento e Corbucci (2018), dados FNDE/MEC

Na visão de Pires (2018), as mudanças mais relevantes foram o realinhamento dos critérios de renda, o fim do financiamento integral, o aumento das coparticipações e da taxa de juros e a redução do número de vagas. Essas alterações buscavam reduzir os custos do programa, realinhar os incentivos e melhorar a governança.

O Quadro 2 mostra, resumidamente, as alterações ocorridas no FIES até 2015:

Quadro 2- Evolução das alterações ocorridas no FIES

	1999-2009	2010-2014	2015-2017
Taxa de Juros	até 2006: 9% a.a. 2006-2009: 3,5% a 6,5% a.a. 2009-2010: 3,5% a.a.	3,4% a.a.	6,5% a.a.
Carência	até 2007: não havia carência 2007-2009: 6 meses	18 meses	18 meses
Prazo de amortização do Contrato	2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso + 12 meses	3 vezes a duração do curso
Pagamento de Juros Trimestrais	sem reajuste	R\$ 50	R\$ 150
Renda Familiar	não havia	até 20 s.m.	2015: até 2,5 s.m. <i>per capita</i> 2016: até 3 s.m. <i>per capita</i>
Nota ENEM	não havia	ter feito a prova	nota mínima de 450 e redação acima de 0
Nota SINAES	não havia	conceito 3	prioridade para conceito 4 ou 5

Fonte: elaboração própria com base no Portal do MEC

Mais um ciclo de mudanças alcançou o FIES em 2017, com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão definiu-se que, a partir de 2018, o FIES funcionasse com três modalidades, que variam conforme a renda familiar dos candidatos, resumidamente:

- Modalidade I: financiada com recursos da União, oferta vagas com juro zero para os estudantes com renda familiar *per capita* mensal de até 3 s.m.;
- Modalidade II: destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento para os estudantes com renda familiar *per capita* mensal de até 5 s.m.
- Modalidade III: destinada a todas as regiões do Brasil com recursos do BNDES. Assim como a modalidade 2, será destinada aos estudantes que tiverem uma renda familiar *per capita* mensal de até 5 s.m.

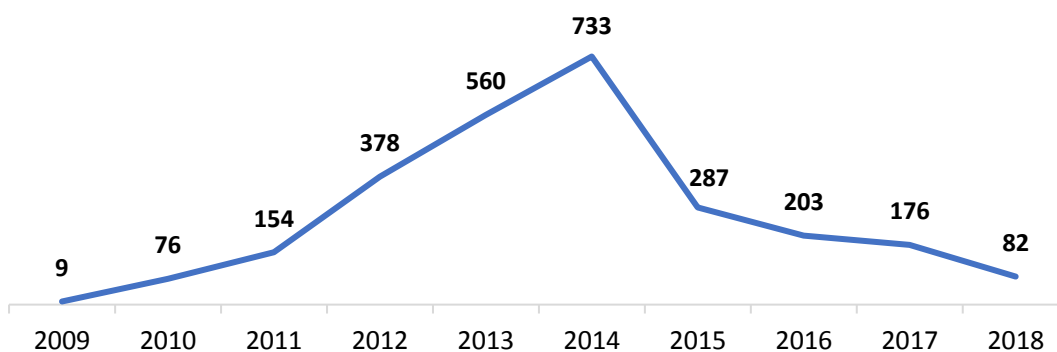
3.2.5. Análise de indicadores que motivaram as alterações do FIES

O programa passou por diversas alterações para que fosse possível garantir sua continuidade. Isso porque, as mudanças introduzidas em seu período de flexibilização o tornaram bastante vantajoso para os contratantes, provocando crescimento exponencial de beneficiários. A taxa de juros, de 3,4% a.a. definida neste período, tornou o programa atrativo até mesmo para aqueles que dispunham de recursos financeiros para custear seus estudos, com

isso, gerou-se um efeito *crowding out*, ou seja, deslocou a demanda dos estudantes que poderiam custear as mensalidades para o empréstimo do FIES, diante de condições tão atrativas.

Cresceu de forma substancial a quantidade de beneficiários do Fies em relação ao universo de estudantes matriculados nas IES privadas. De acordo com MF (2017a), enquanto, entre 2009 e 2015, aproximadamente 1 milhão de novas matrículas foram realizadas na rede privada, foram concedidas, pelo FIES, mais que o dobro de novos financiamentos, 2,2 milhões. Desse modo, a forte elevação de financiamentos do FIES contribuiu aquém do esperado na expansão das novas matrículas do ensino superior. E, conforme IPEA (2016), no período de 2010 a 2014, as matrículas no setor privado registraram crescimento de cerca de 17%, mas os gastos com o FIES tiveram aumento de 454%, permitindo que o número de contratos ativos fosse ampliado em 259%, neste período.

Gráfico 2- Evolução do número de contratos do FIES (em mil)



Fonte: elaboração própria com base em MEC/FNDE.

Para acompanhar a elevação na quantidade de contratos, como ilustra o Gráfico 2, o orçamento do Fies também cresceu sobremaneira, de acordo com o Ministério da Fazenda (MF, 2017a), o orçamento do programa cresceu a uma taxa de 93% a.a. entre 2010 e 2014 e o estoque foi para 1,6 milhão de contratos no final de 2014, o que exigiu suplementação do orçamentária de R\$ 10,6 bilhões naquele ano. Ao passo que entre 2010 a 2017 o número de contratos formalizado alcançou a marca de 2,55 milhões (MEC, 2018). Fica claro que, entre 2010 e 2014, houve grande crescimento do programa o que exigiu, em 2015 e em 2017, medidas para restringir as contratações.

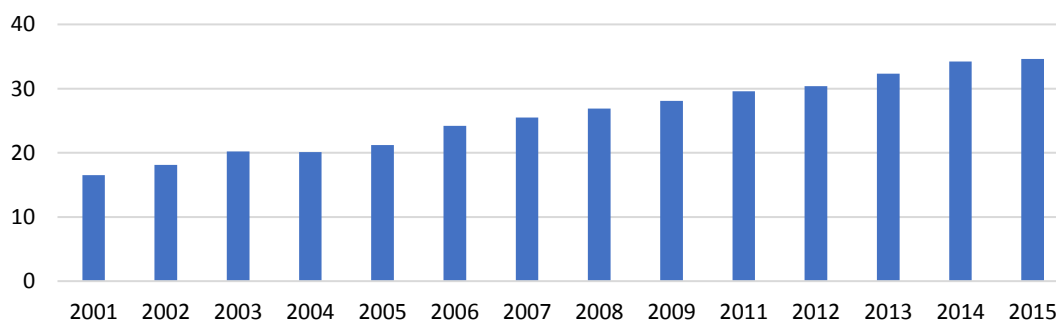
Em 2011, a estimativa é que o programa tenha custado R\$ 1,9 bilhão, já em 2016, quando havia 2,3 milhões de contratos vigentes, o ônus fiscal do FIES para a União alcançou o valor de R\$ 32,2 bilhões (MF, 2017a). Além disso, no início de 2017, a carteira do FIES era composta por um saldo devedor dos financiamentos que alcançou o montante de R\$ 85 bilhões,

sendo 70% da carteira garantida pelo FGEDUC, havendo grande risco de não recuperação deste valor pela União (MEC, 2018).

O programa alcançou um estoque expressivo de contratos ativos, no entanto, mesmo com a elevada quantidade de contratos, o FIES não tem sido eficaz na ampliação da Taxa Bruta de Matrícula do ensino superior e no cumprimento da meta do Plano Nacional da Educação (PNE).

Entre os anos de 2004 e 2014 houve uma expansão da TBM de 1,3% a.a., como mostra o Gráfico 3. Se essa taxa for mantida constante nos próximos anos, chegar-se-á em 2024 com uma TBM na graduação de 45,6%, índice abaixo da meta do PNE. No entanto, caso considere-se apenas o período de 2012 a 2014, período de monitoramento do atual PNE, observa-se crescimento de 1,7% a.a., nesse ritmo, a TBM alcançada até 2024 é de 49,4%, bem próxima à meta do PNE. Para cumprir o objetivo do PNE, considerando dados de 2014, o indicador precisaria crescer 17,9% até 2024 (IPEA, 2016).

Gráfico 3- TBM na educação superior, por faixa etária (2004 a 2015)



Fonte: adaptado de Plano Nacional de Educação 2014-2024

Conforme Ipea (2016) os avanços observados entre 2012 e 2014 foram possíveis devido ao Prouni e ao Fies. Estes programas asseguraram a permanência de mais da metade dos estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais em 2014.

Com relação ao Fies, que em 2015, sofreu significativa alteração em seu funcionamento, observou-se a necessidade de instituição de regras para tornar o acesso a essa fonte de recursos públicos mais democrático e menos concentrado em torno de grandes conglomerados educacionais e de segmentos de renda mais elevada.

Dados do Censo da Educação Superior de 2017 mostram que o FIES representa 37,1% do total das matrículas da rede privada. Nascimento e Corbucci (2018) apontam que a razão

entre o estoque de contratos ativos do Fies e as matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas ampliou de 13% para 41% no período 2010-2014.

Como citado no item 1.4, um programa de crédito educativo pode acarretar elevação da demanda por cursos superiores e, caso o sistema educacional não consiga comportar essa elevação, pode acontecer de os subsídios concedidos serem apropriados pelas instituições de ensino superior, via elevação das mensalidades, a chamada Hipótese de *Bennett*.

Com a flexibilização das regras de contratação do FIES, ocorridas em 2010, percebeu-se a validade da Hipótese de *Bennett*. Duarte (2014) constatou que as mudanças do FIES de 2010 ocasionaram um aumento de 2,5% no valor médio das mensalidades. Adicionalmente, seus resultados indicaram uma redução da sensibilidade da demanda aos preços dos cursos à medida que o Fies flexibilizou suas regras de elegibilidade e concedeu um crédito mais barato aos estudantes.

Ademais, um conjunto de quatro grupos educacionais respondiam, em 2014, por uma parte significativa do mercado de matrículas do ensino superior privado (Kroton Educacional, Estácio Participações, Anima - GAEC Educação e Ser Educacional). Estes grupos, que recebem aportes de investimentos estrangeiros e do mercado de ações, também detinham proporções de beneficiários do Fies acima da média nacional, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1- Estudantes de curso de graduação presenciais beneficiários do FIES matriculados em empresas educacionais com ações na BM&FBovesta (2014)

Empresa	Total de Estudantes com FIES (mil)	Total de Estudantes com FIES (%)
Kroton	259	61,20%
Estácio	123	42,30%
Ser Educacional	48	47,50%
Anima Educação	34	48,20%
TOTAL	464	-

Fonte: Nascimento e Corbucci, 2018

O redesenho do Fies, em 2015, teve como principal consequência a redução imediata da oferta de novos contratos de financiamento, provocando diferentes impactos junto aos grupos educacionais. A Anima, que ao final de 2014 atendia cerca de 71 mil estudantes de graduação, registrou queda de 22% nos novos contratos em cursos de graduação presencial no segundo semestre de 2015 (KOIKE, 2015). Para o mesmo período, a Estácio de Sá apresentou aumento da evasão entre alunos veteranos, a proporção de estudantes que não renovaram suas matrículas

foi 30% maior que a registrada doze meses anteriores (KOIKE, 2015). Já a Kroton, por ter lançado um programa de financiamento próprio, conseguiu aumentar o número de alunos matriculados em 2015 (MANZONI JR., 2015).

3.2.6. Principais críticas ao modelo do FIES

Despesas com a concessão de financiamentos são consideradas despesas financeiras e não afetam o resultado primário das contas públicas. No entanto, impactam o resultado nominal e contribuem para o aumento da dívida bruta. Por isso, nos últimos anos, o modelo do FIES tem suscitado diversas críticas quanto à sustentabilidade fiscal.

O Acórdão do Plenário do TCU nº 3.001, de 2016, (TCU, 2016) concluiu que as principais causas da insustentabilidade fiscal do FIES podiam ser desagregadas em três categorias: em primeiro lugar, a governança do Programa. Observava-se ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas. Outro ponto relacionado à governança, era a avaliação do risco de crédito realizada pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), composta por representantes da IES e dos alunos, partes interessadas no financiamento. A instituição financeira, por sua vez, não tinha responsabilidade em verificar a renda familiar declarada pelo aluno, atendo-se a avaliar o fiador, quando este era necessário.

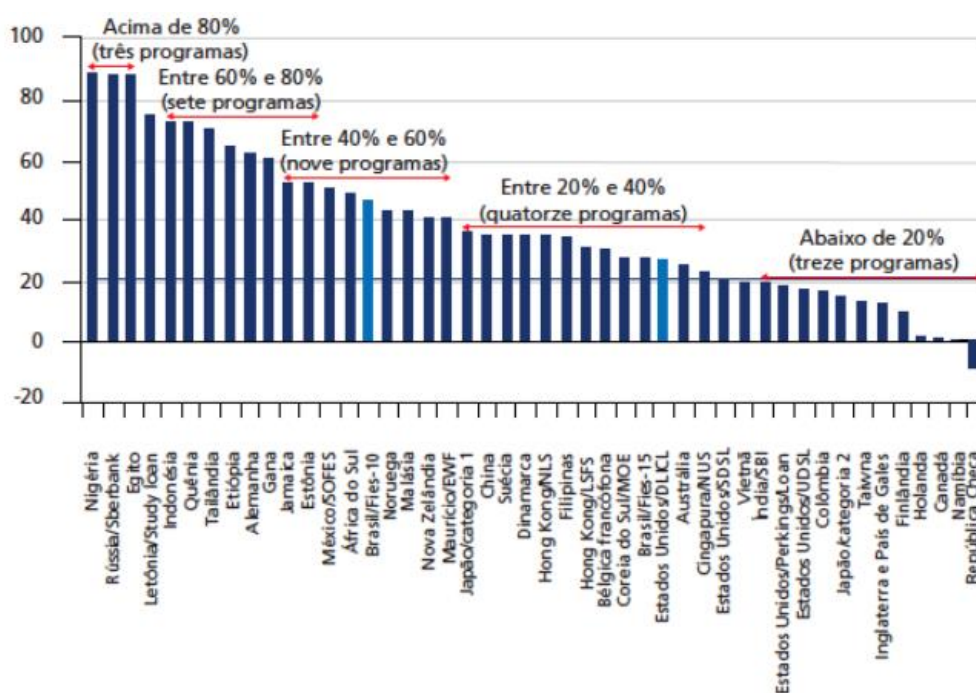
Esse desenho, em que a aplicação dos recursos é direcionada e decidida pelos próprios beneficiários, facilitou que as famílias subdeclarassem a renda, reduzindo a coparticipação do aluno no pagamento da mensalidade e elevando o valor financiado, diminuindo a focalização do programa e os recursos disponíveis para os estudantes que pertencem a famílias mais vulneráveis.

Em segundo, a insustentabilidade advinda do subsídio implícito. Os subsídios implícitos, no FIES, são representados pelo diferencial entre os juros contratualmente aplicados às dívidas dos estudantes, de 3,4% a.a. até 2015 e de 6,5% a.a. até 2017, e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro Nacional (taxa Selic). O alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do FIES, que ao longo dos anos foi se alterando, gerou um subsídio implícito elevado, que em 2015 foi de R\$ 6,6 bilhões e que afeta o custo da dívida. As estimativas realizadas pelo Ministério da Fazenda, a partir da base de dados dos contratos formalizados pelo FIES, indicam que o subsídio total da carteira supera os R\$ 77 bilhões ao longo de todo o período de maturação da carteira de 2016. (TCU, 2016).

Segundo Shen e Ziderman (2009), um bom indicador da eficiência e eficácia financeira de um programa de crédito educativo é o tamanho do subsídio implícito concedido, ou seja, quanto do custo do Fies é arcado pelo contribuinte.

Ao comparar os subsídios implícitos concedidos pelo FIES em dois momentos i) entre 2010 e 2015 e ii) a partir do segundo semestre de 2015, Nascimento e Longo (2016a), conforme Gráfico 4, mostram como o Fies se encaixa no quadro comparativo de subsídios implícitos de programas de crédito educativo estudados por Shen e Ziderman (2009):

Gráfico 4 - Subsídio implícito: comparação do FIES com outros programas



Fonte: Nascimento e Longo (2016a).

Observa-se que o Fies-10 estaria no terceiro quintil dos maiores subsídios implícitos. Contudo, após as mudanças de 2015, sua posição foi alterada, passou para o quarto quintil, com uma taxa de reembolso inferior a dezessete programas de diferentes países.

Relevante observar que, segundo Nascimento e Longo (2016a), caso os dados de Shen e Ziderman (2009) fossem atualizados, é possível que a situação reportada no gráfico fosse diferente, principalmente porque, depois da crise financeira de 2008/2009, alguns dos países da OCDE reduziram significativamente suas taxas básicas de juros.

Conforme Shen e Ziderman (2009), programas de crédito educativo governamentais tendem a ser altamente subsidiados, isso significa que uma parcela considerável do dispêndio em crédito educativo feito pelo governo não será recuperado.

Nascimento e Longo (2016a) calcularam o valor presente dos desembolsos do governo e chegaram à conclusão que, mesmo quando o estudante paga em dia sua dívida do Fies, ao final, o contribuinte brasileiro terá arcado com R\$ 47 a cada R\$ 100 efetivamente gastos, nos moldes do Fies-10, e R\$ 27 com o modelo vigente após o segundo semestre de 2015.

Conforme Botelho e Pessoa (2016), enquanto houver taxas de juros subsidiadas no FIES, o programa nunca será superavitário. Contudo, como seu objetivo é financiar a educação superior, caso o programa consiga fazer com que pessoas, que na ausência deste não tinham condições de fazer um curso superior, comecem e terminem o curso, ele trará benefícios que vão muito além das suas receitas e despesas. Por isso, é essencial que o programa seja sustentável, afinal, se o ensino superior aumenta a produtividade e os salários, o retorno social desse investimento pode ser significativo.

Um aspecto que deve ser observado na definição das taxas de juros e no consequente subsídio implícito é como este pode impactar no encargo de reembolso (*repayment burden*) do graduado, ou seja, quanto de sua renda estará comprometida com o pagamento da dívida estudantil. Esse encargo é fundamental para avaliar os sistemas de financiamento estudantil, já que impacta significativamente na capacidade de o estudante quitar a dívida e, conseqüentemente, na inadimplência do programa (CHAPMAN; LOUNKAEW, 2015; CHAPMAN; DEARDEN, 2017).

Não há consenso na literatura sobre a melhor maneira de otimizar os subsídios implícitos e os encargos de reembolso, contudo, Nascimento e Longo (2016b), argumentam que se deve dosar esse subsídio de maneira a não inviabilizar o financiamento para o governo nem o reembolso por parte dos estudantes. Os autores estimaram os encargos de reembolso para o Fies nos cenários 2010 e 2015. Para o Fies10, os encargos médios de reembolso para homens não chegaram a 8% da renda bruta. Para as mulheres, o financiamento alcançou quase 12%. Já no cenário 2015, quando houve aumento dos juros cobrados, elevação do limite máximo de pagamentos dos juros trimestrais e redução do prazo de amortização, os encargos médios de reembolso subiram para ambos os sexos. Para os homens, o peso do encargo ficou perto dos 10%, para as mulheres chegou a 15%. Há quem defenda que esse valor não deve ultrapassar 18%. (NASCIMENTO; LONGO, 2016b; BAUM; O'MALLEY, 2003; ZIDERMAN, 2003)

E, em terceiro lugar, a insustentabilidade fiscal advinda do risco de crédito, subdividido em:

- Risco moral do estudante, ou seja, pouca clareza do estudante financiado sobre a natureza do crédito, o qual acaba tratando financiamento como uma bolsa. O estudante não possui informações suficientes sobre seu saldo devedor e como este evolui, isso, atrelado à menor importância desta dívida frente a outras, tende a elevar a inadimplência do financiamento educacional;
- Concentração de risco na União (Risco Moral das IES) derivada da baixa contribuição das mantenedoras das IES para o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC); e
- Subestimação da inadimplência considerada pelo FGEDUC, que é de apenas 10%, ao passo que os dados comprovam que a inadimplência do programa é muito maior.

Um aspecto crucial de um programa de crédito educativo financeiramente sólido é a taxa de inadimplência. Quando um estudante deixa de pagar sua dívida, haverá um acréscimo no endividamento líquido da União, o que gerará um impacto nas contas públicas. De acordo com informações do FNDE (2018), até o mês de junho de 2018, a taxa de inadimplência do saldo devedor do Programa chegava aos 50%. Como se observa na Tabela 2, 36,4% do saldo devedor da carteira inadimplente do FIES possui alta probabilidade de não recuperação (contratos inadimplência a mais de 90 dias):

Tabela 2 - Risco de crédito da carteira em fase de amortização do FIES - Junho/2018

			RS milhão
Dias de atraso	Saldo devedor total em amortização	Saldo devedor da carteira inadimplente em fase de amortização	% do saldo devedor da carteira inadimplente frente ao saldo total em fase de amortização
1 a 15	18.085,98	663,64	3,67%
16 a 30		1.160,48	6,42%
31 a 60		433,16	2,40%
61 a 90		291,19	1,61%
91 a 120		822,84	4,55%
121 a 150		146,16	0,81%
151 a 180		228,40	1,26%
181 a 360		1.237,46	6,84%
superior a 360		4.149,98	22,95%
			9.133,32

Fonte: adaptado de FNDE, 2018. Dados do BB e CAIXA para contratos a partir de 2010.

Segundo o MEC (2018), a perda esperada do programa tende a ficar próxima a 50%, em consequência da maturação dos contratos e das características do crédito educacional concedido.

Espera-se que a manutenção do FIES não dependa exclusivamente dos recursos da União, alguns estudos indicam uma excessiva e crescente dependência de recursos do Tesouro Nacional na manutenção e no funcionamento do Fies (STN, 2015; BRASIL, 2016). O programa deve, também, contar com o pagamento dos financiamentos já concedidos. O arranjo institucional do FIES deve dividir o ônus financeiro do programa de acordo com a capacidade de cada agente envolvido em suportá-lo: União, estudantes beneficiados e instituições de ensino.

3.3.O Novo Fundo de Financiamento Estudantil

Com a finalidade de dar maior efetividade ao FIES, ocorreu mais um ciclo de mudanças em 2017, tendo como principais objetivos tornar o programa fiscalmente sustentável e realinhar os incentivos dos atores, respeitando a capacidade de pagamento do aluno e atribuindo maior responsabilidade às instituições de ensino. Isso porque a manutenção de um programa de crédito educativo, em um país onde mais de 70% dos alunos de ensino superior estão matriculados em instituições privadas, é ainda mais necessária.

Como visto na sessão 3.2, três foram as causas para a insustentabilidade fiscal do programa:

- i. Alocação inapropriada do risco de crédito, com elevada concentração na União, visto que o FGEDUC subestimava a inadimplência em, apenas, 10%, com isso, inadimplências superiores a 10% se transformavam em passivo para a União, o que estimulava as IES a ofertarem quantidade excessiva de vagas, independente da qualidade e da demanda do mercado de trabalho. Além disso, alunos incorriam em risco moral, em decorrência da pouca clareza sobre a natureza e as condições do crédito contratado, reduzindo a percepção sobre reajustes de mensalidades e elevando a inadimplência.
- ii. Falta de previsibilidade do seu custo, diminuindo a previsibilidade orçamentária do programa, piorando o risco fiscal e a governança. O subsídio creditício, decorrente especialmente do diferencial de taxa de juros, não era amplamente divulgado, e a

inadimplência não era adequadamente contabilizada na despesa primária do governo central, algo que foi corrigido em 2016; e

iii. Governança precária devido à ausência de planejamento relacionada à oferta de vagas, que crescia desconsiderando os riscos fiscais, o comprometimento do orçamento e as outras políticas com as quais o programa eventualmente possuía sobreposição.

Definiu-se, a partir de 2018, que o FIES funcionasse com três modalidades, que variam conforme a renda familiar dos candidatos, alterou-se a taxa de juros, a carência, a forma de amortização do empréstimo, criou-se o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), que tem como atribuições formular a política de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fies sob coordenação do Ministério da Educação.

As alterações realizadas em 2017 pela Medida Provisória nº 785, seguiram a tendência iniciada no início de 2015, cujo objetivo foi promover ajustes estruturais no Fies, com foco na melhoria da sustentabilidade financeira e da focalização. Percebe-se, portanto, uma preocupação em permitir que a política continue existindo e que possa beneficiar aqueles que, sem o crédito educativo, não acessariam o ensino superior.

3.3.1. Modalidades do novo FIES

As três novas modalidades ficaram definidas da seguinte forma:

Modalidade I: financiada com recursos da União, oferta vagas com juro zero para os estudantes com renda familiar *per capita* mensal de até 3 s.m. – limite que não foi alterado em relação ao Fies anterior. Nessa modalidade, o aluno é garantido por fundo garantidor e começará a pagar as prestações respeitando a sua capacidade de renda, reduzindo os encargos pagos pelos estudantes e permitindo que estudantes carentes tenham acesso ao programa. Essa modalidade foi resultado da reestruturação do Fies existente até 2017 e ficou conhecida como Novo FIES.

Modalidade II: destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento para os estudantes com renda familiar *per capita* mensal de até 5 s.m.

Modalidade III: destinada a todas as regiões do Brasil com recursos do BNDES. Assim como a modalidade 2, será destinada aos estudantes que tiverem uma renda familiar *per capita* mensal de até 5 s.m.

Tanto a segunda, quanto a terceira modalidade, não têm fundo garantidor, os estudantes devem apresentar garantia privada. Nessas modalidades, definidas como P-FIES, as instituições financeiras assumem integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação.

Conforme Pires (2018), não se espera que as modalidades 2 e 3 sejam responsáveis pela elevação substancial das matrículas, pois a iniciativa privada não costuma ter atuação relevante nesse tipo de programa. Segundo o autor, levantamento realizado em 2018 indicou que, das 105 mil vagas disponibilizadas, apenas 265 contratos foram firmados nessas modalidades.

A análise deste trabalho ficará concentrada na Modalidade I.

3.3.2. Comitê Gestor do FIES (CG-FIES)

O CG-FIES, instituído pelo Decreto de 19 de setembro de 2017, tem como principal objetivo aprimorar a governança, contribuindo para uma maior sustentabilidade. Com participação de representantes do Ministério da Educação, da Economia, do Desenvolvimento Regional, da Casa Civil e de beneficiários do programa, o CG-FIES tem como funções planejar, controlar, monitorar e avaliar a política.

O Comitê disciplina as regras e diretrizes do programa, estabelecendo o orçamento e o quantitativo de vagas para determinado exercício fiscal. Uma de suas atribuições é a elaboração do Plano Trienal que, de acordo com a conjuntura econômica, define a quantidade de vagas planejadas para o Fies relativas aos 3 anos seguintes. A oferta indicativa é utilizada como referência para o planejamento e para verificar a sustentabilidade do fundo garantidor do Fies (FG-Fies), podendo ser alterada a cada ano. A ideia é minimizar a volatilidade de ofertas de vagas de um ano para o outro e dar oportunidades aos entrantes todos os anos.

Além disso, conforme Almeida Júnior e Pedrosa (2018), as vagas são distribuídas conforme um algoritmo cujas variáveis consideram a demanda por ensino superior das regiões, as áreas prioritárias de formação e o conceito de qualidade do curso.

3.3.3. Juros definidos para o Novo FIES

Outra mudança foi a indexação da taxa de juros à inflação, sendo a taxa real de juros igual a zero. Esse instrumento garante um crédito público com menor taxa de juros aos que mais necessitam e permite maior previsibilidade ao subsídio creditício concedido pelo governo.

Conforme Pires (2018), na prática, como as taxas de juros são elevadas no Brasil, essa mudança pode implicar elevado subsídio, mas evita situações que já ocorreram no passado em que a taxa real se tornou negativa. De todo o modo, no futuro, quando o modelo de financiamento contingente à renda estiver mais consolidado no Brasil, o juro real pode ser positivo, pois já haverá um subsídio garantido aos mais pobres.

3.3.4. Prazos de carência e amortização

Para aumentar a sensibilidade do aluno ao preço do curso e estimular o efetivo acompanhamento dos preços praticados pelas instituições de ensino, já na fase de utilização do financiamento, quando o aluno está cursando o ensino superior, definiu-se que a coparticipação (parcela da mensalidade não financiada) será paga ao agente financeiro, que repassará o valor às mantenedoras, diferentemente do modelo antigo em que se pagava diretamente às IES.

Conforme Almeida Júnior, *et al.* (2018), essa medida impede que as IES concedam desconto integral da coparticipação, que no modelo antigo era compensado pela elevação no valor da mensalidade, além de deixar claro para o aluno que o Fies é um financiamento, e não uma bolsa de estudos.

Eliminou-se o período de carência do financiamento⁸. O objetivo da medida é que o estudante mantenha a disciplina de pagamentos imediatamente após a conclusão do curso, dado que já efetua, durante o curso, o pagamento da parcela da mensalidade não financiada pelo programa.

Diferentemente do que ocorria no antigo Fies, o valor da amortização da primeira modalidade do Fies preserva a capacidade de pagamento do egresso. Instituiu-se um mecanismo de amortização do empréstimo vinculada à renda futura do estudante financiado.

A Lei nº 13.530, de 2017, vinculou até 20% dos rendimentos brutos totais para pagamento do empréstimo estudantil e regulamentações posteriores limitam a vinculação máxima a 13% do salário e impõem a empregadores de mutuários do Fies coletarem esses pagamentos por meio do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), possibilitando aumento do controle dos devedores do programa.

⁸ Período compreendido entre a fase na qual o estudante está frequentando a graduação e a fase de amortização, quando o estudante começa a pagar as prestações do empréstimo.

Essa plataforma já foi disponibilizada para o empregador doméstico e, conforme a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (ME, 2019), deveria ter seu alcance ampliado para possibilitar aos demais empregadores comunicar ao Governo informações relativas aos trabalhadores.

Tanto os entes privados quanto os públicos prestarão ao eSocial informações sobre as rendas de seus trabalhadores. O eSocial receberá também bases de dados do Agente Operador do Fies com a relação dos alunos financiados pelo programa. A partir do cruzamento das bases, o eSocial poderá acionar as empresas que, ocasionalmente, não estiverem retendo o valor devido do financiamento estudantil dos trabalhadores financiados pelo programa (SECAP, 2018).

Caso o aluno fique sem renda, sua obrigação mensal estará restrita a um pagamento mínimo, que será equivalente a coparticipação paga durante a fase de utilização do programa, respeitando-se a capacidade de pagamento do aluno.

Pires (2018) considera esta como uma das principais mudanças do Novo FIES pois o aproxima de um modelo de empréstimo contingente à renda. Conforme Almeida Júnior e Pedrosa (2018), comparativamente à forma mais tradicional da experiência internacional de um ECR, o modelo brasileiro tem uma diferença significativa, dado que, devido à restrições legais existentes, não será possível *ex ante* estabelecer que a dívida contraída junto ao Fies será suspensa quando a renda do egresso ficar abaixo de um valor mínimo anual, como acontece no modelo australiano.

Modelo similar tem sido utilizado em diversos países, sendo exitoso em reduzir a inadimplência, por respeitar a capacidade de pagamento do aluno e permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento.

Como o valor a ser pago pelo graduado para amortizar o financiamento concedido pelo Novo Fies dependerá da renda auferida por este, o prazo de amortização do empréstimo será variável, dependendo do valor efetivamente pago ao Fundo. Assim, o período de amortização passou a depender da renda do estudante.

Essa medida, em conjunto com possibilidade de pactuar planos de estímulo à liquidação ou reescalonamento das dívidas vencidas, constituiu importante mecanismo de mitigação da inadimplência.

3.3.5. *Risco de crédito do programa*

Instituiu-se o novo fundo garantidor (FG-Fies). Seu desenho desconcentrou o risco de crédito da União, compartilhando-o com as IES, que elevaram suas contribuições ao Fundo, e adequou a alavancagem do fundo ao nível de risco observado.

Ao longo dos primeiros anos, a contribuição da União se dará com aportes anuais, o que contribuirá para o crescimento do patrimônio do fundo dada a inexistência de *default* nesses primeiros anos. A Lei nº 13.530, de 2017, determinou o aporte da União de até R\$ 3 bilhões, dividido em tranches anuais.

A IES passou a ser cotista do fundo, assumindo maior nível de risco. Sua integralização de cotas ao FG-Fies, ficou limitada a 13% dos encargos educacionais no primeiro ano, entre 10% a 25% do segundo ao quinto ano (determinado pelo CG-Fies em função da evasão dos estudantes, do não pagamento da coparticipação ou do não pagamento de outros valores devidos pelo estudante financiado pelo Fies) e, a partir do sexto ano, a percentuais variáveis, dependendo da inadimplência de suas carteiras. Essa medida estimula as IES a serem criteriosas na seleção dos alunos e comprometidas com a qualidade do ensino, com consequência direta sobre a empregabilidade do aluno.

Como no Brasil o financiamento é destinado a vagas em instituições privadas, é importante a existência de fundo garantidor para que os estudantes de baixa renda tenham garantia. Têm direito a cobertura exclusiva do FG-Fies estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* de até um salário-mínimo e meio e os estudantes com renda superior precisarão indicar fiador.

3.3.6. *Impactos esperados das alterações do Novo Fies e novos desafios*

Os aprimoramentos de governança e de parâmetros, com revisões anuais, visaram a dar sustentabilidade ao Novo Fies e a seu fundo garantidor. No momento da contratação, o aluno já conhece o valor total do curso, o percentual financiado e a forma de reajuste das mensalidades, sabendo, de partida, o valor da dívida assumida, não confundindo o FIES com uma bolsa de estudos. Resumidamente são aprimoramentos do Novo Fies:

- Pagamento da coparticipação diretamente ao agente financeiro do Fies, extinguindo casos em que as IES concediam *waiver*⁹ da coparticipação devida aos alunos;
- Eliminação do período de carência, reduzindo a chance de que o aluno assumira outros compromissos financeiros e contribuindo para a suavização do fluxo de pagamentos;
- Ancoragem da taxa de juros à inflação, alinhando que a taxa a ser paga garantindo pelo aluno ao comportamento dos preços da economia;
- Definição de regras pelo CG-Fies e o monitoramento contínuo do programa para aprimorar seu modelo de governança;
- Pagamento Contingente à Renda, que vincula o pagamento do financiamento à renda do egresso;
- Cruzamento da base de dados do Fies e do e-Social, possibilitando a checagem das informações dos graduados; e
- Realinhamento de incentivos entre os agentes. As IES, como cotistas do novo fundo garantidor, estarão comprometidas com a sustentabilidade do fundo.

O Quadro 3 apresenta as alterações do Novo Fies em relação ao seu antigo modelo:

Quadro 3 - comparativo de mudanças ocorridas no FIES

	2015-2017	2018
Taxa de Juros	6,5% a.a.	modalidade I: juro real zero modalidade II e III: conforme definição do banco
Carência	18 meses	Não há
Prazo de amortização do Contrato	3 vezes a duração do curso	de acordo com a renda do estudante
Pagamento de Juros Trimestrais	R\$ 150	R\$ 150 + seguro de vida
Fundo Garantidor	Concentrava o risco na União e subestimava a inadimplência	Compartilha o risco com a IES e considera variável a taxa de inadimplência
Elegibilidade		
Renda Familiar	2015: até 2,5 s.m. per capita 2016: até 3 s.m. per capita	Modalidade I: até 3 s.m. per capita Modalidade II e III: até 5 s.m. per capita
Nota ENEM	nota mínima de 450 e redação acima de 0	nota mínima de 450 e redação acima de 0
Nota SINAES	conceito acima de 3	conceito acima de 3

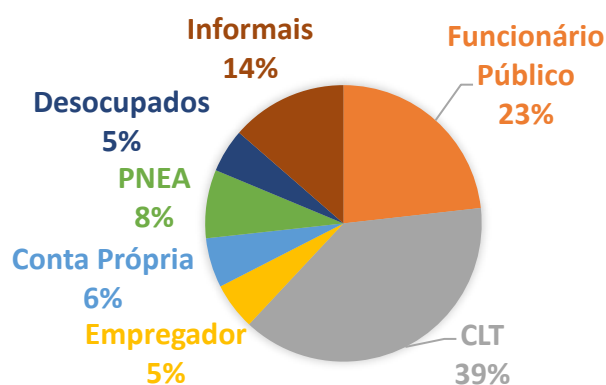
Fonte: elaboração própria com base em MEC/FNDE

⁹ Termo que vem do inglês e significa pedido de dispensa. Neste caso, no antigo modelo do FIES, as IES concediam ao estudante um perdão ou um aditamento da dívida devida pela coparticipação da mensalidade.

Conforme observado, o Novo Fies prevê uma série de mecanismos para garantir a sustentabilidade do programa e mitigar o nível de inadimplência e de perdas. Não é possível saber qual o exato impacto, contudo, exercício realizado pelo MF (2017a) demonstra que é razoável supor redução significativa da inadimplência quando comparada ao modelo em vigor.

A inferência sobre a probabilidade de pagamento do financiado foi feita com base em suposições sobre o vínculo empregatício. Utilizou-se a distribuição no mercado de trabalho da População em Idade Ativa (PIA), com nível superior e com até 44 anos de idade, desagradando-a de acordo com o vínculo empregatício dessas pessoas, como mostra o Gráfico 5:

Gráfico 5 - Participações percentuais dos diversos grupos que compõem a PIA em idade ativa (até 44 anos de nível superior)



Fonte: MF 2017b com base na PNADC/IBGE

O gráfico identifica a participação dos seguintes grupos: (i) Trabalhadores da CLT (38,7%); (ii) Funcionários públicos ou trabalhadores estatutários (23,2%); (iii) Empregadores (5,5%); (iv) Trabalhadores por Conta Própria, ou autônomos, contribuintes do Sistema Previdenciário (5,8%); (v) População Não-Economicamente Ativa – PNEA (8,1%), composta pelas pessoas incapacitadas para o trabalho, pelos que optaram por não trabalhar e pelos desalentados, entendidos como aqueles que há mais de um mês não procuram trabalho.

Conforme MF (2017b), a PIA foi desagregada em três grandes grupos, de acordo com a probabilidade de recebimento do crédito, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Distribuição da PIA

	%PIA	Probabilidade de pagamento (%)	Recebimento Previsto (%)
Certeza de Recebimento	61,9%		61,9%
CLT	38,7%	100%	38,7%
Estatutário	23,2%	100%	23,2%
Probabilidade Expressiva de Recebimento	11,3%		9,0%
Empregador	5,5%	80%	4,4%
Trabalhador por conta própria	5,8%	80%	4,6%
Probabilidade Baixa de Recebimento	26,8%		5,4%
Trabalhador Informal	13,6%	20%	2,7%
Desempregado	5,1%	20%	1,0%
PNEA	8,1%	20%	1,6%
TOTAL			76,3%

Fonte: MF 2017b com base na PNAD Contínua/IBGE

O primeiro grupo (61,9%) representa a parcela da população que terá o valor do financiamento retido pelo empregador, cujo recebimento integral do valor devido pode ser considerado como certo. Ele é formado pelos trabalhadores da CLT (38,7%) e pelos estatutários (23,2%).

O segundo grupo representa a parcela da população que está empregada, mas que não terá a retenção do valor financiado diretamente na fonte (11,3%). O grupo é composto pelos Empregadores (5,5%) e pelos Trabalhadores por Conta Própria contribuintes do Sistema Previdenciário (5,8%). Embora este grupo não tenha o valor devido descontado em contracheque, espera-se pagamento por parte significativa dos financiados, pois: (i) os integrantes do grupo têm renda; (ii) as rendas auferidas são formais; e (iii) as rendas poderão ser comprovadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). O recebimento associado a este grupo foi estimado em 9%, admitindo-se que 80% do grupo realize o pagamento do valor devido.

O terceiro grupo é composto pelos Trabalhadores Informais (13,6%), pela População Não-Economicamente Ativa (8,1%) e pelos desempregados (5,1%). No primeiro caso, há renda, embora seja informal. Nos outros dois, embora o financiado não tenha renda, há a obrigação de realizar o pagamento mínimo, que é um percentual da coparticipação assumida durante a fase de utilização, ou seja, guarda compatibilidade com a renda bruta *per capita* da família do financiado à época da realização do curso. Isto implica dizer que há uma chance de algumas

famílias terem condições de realizar o pagamento durante o período em que o financiado estiver subempregado ou desempregado. Considerando uma probabilidade de recebimento de 20%, este grupo responde com um pagamento de 5,4%.

Somando-se os percentuais esperados de recebimento dos três grupos 61,9%, 9,0% e 5,4%, tem-se um recebimento esperado de 76,3%, o que equivale a uma inadimplência de 23,7%.

Caso haja indícios de que a inadimplência deverá ser maior que a adotada para o primeiro ano do novo modelo, o percentual deverá ser alterado na revisão do Plano Trienal do ano subsequente. Para 2018, o FG-Fies considerou uma alavancagem de 4 vezes, o que equivale a uma taxa de inadimplência de 25% (valor próximo aos 23,7%, descrito anteriormente).

A exposição máxima do Fundo Garantidor está condicionada à implementação do sistema de cobrança e amortização vinculado à renda do tomador do financiamento do Fies, por meio do e-Social. Contudo, atraso na implementação do mecanismo pode comprometer a oferta de vagas, dado que a quantidade ofertada de vagas anualmente tem dois pressupostos básicos, quais sejam, a sustentabilidade do Fies e de seu Fundo Garantidor. Além disso, a aprovação da Medida Provisória nº 881, de 2019, determinou o fim do e-Social e a criação de um sistema mais simples, com informações digitais de obrigações previdenciárias e trabalhistas. Esse fator pode atrasar ainda mais a implementação do mecanismo de coleta.

Sem a implementação do modelo de pagamento vinculado à renda, deve-se recalcular o nível de alavancagem máxima do FG-Fies e da quantidade de vagas ofertadas no próximo triênio, entre 2020-2022. A SECAP (2019) entende que, caso o modelo não seja implementado, deve-se considerar como parâmetro mais conservador para a taxa de inadimplência aquela que se tem para o modelo anterior do Fies. Estima-se que, neste nível de inadimplência (37%), o programa seria capaz de ofertar cerca 37 mil vagas para o triênio 2020-2022, ante as 100 mil vagas anuais inicialmente planejadas.

Nascimento (2018a) levanta outras preocupações sobre o modelo de ECR introduzido no Brasil, segundo ele, questões de proteção da pessoa, otimização da coleta e simplificação das regras ainda precisam ser sanadas.

O primeiro estudo técnico que deve ser feito, para Almeida Júnior e Pedrosa (2018), é sobre o impacto fiscal de se retirar a parcela de pagamento mínimo dos estudantes recém-formados que ainda não possuem uma renda formal, este ajuste aproximaria o novo Fies das boas práticas internacionais. Além disso, conforme Nascimento (2018a), não se tem regras

claras de como serão aplicadas regras de perdão por decurso de tempo e se estas serão efetivamente aplicadas. Esses pontos comprometem a segurança do egresso em caso de não obtenção de renda ou de sua redução.

Se a proposta do modelo é a segurança financeira do egresso e este tem a garantia de que as parcelas serão sempre proporcionais a sua renda e não comprometerão parte significativa desta, caso a pessoa persista em uma situação econômica desfavorável até vir a se aposentar, deveria haver possibilidade de parte de seu débito ser perdoada em algum momento (Nascimento, 2016).

Ademais, para Nascimento (2018a), os pagamentos seriam maximizados se a Receita Federal do Brasil estivesse envolvida na coleta, isso porque esta tem um alcance muito maior que o e-Social e poderia rastrear outras fontes de renda além dos salários.

Em outro estudo, Nascimento (2018b), a partir de simulações feitas com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), mostra que, caso a política de juro real igual a zero fosse repensada, para não haver subsídios desnecessários, e com o envolvimento da RFB na coleta dos pagamentos, um ECR com alíquotas correspondentes à metade das do imposto de renda, incidindo sobre toda a renda pessoal bruta mensurável, permitiria arrecadar mais de 90% dos montantes emprestados.

De fato, as condições técnicas e institucionais para implementação dessas medidas existem. O principal entrave para a adoção de um sistema de ECR baseado nas melhores práticas internacionais ainda seria eminentemente político.

De outro lado, existe grande preocupação com a renegociação dos contratos inadimplentes. Para Pires (2018), esse aspecto é emergencial dado o elevado risco fiscal envolvido, de aproximadamente R\$ 20 bilhões (saldo da carteira em fase de amortização).

Até abril de 2019, não havia mecanismo de renegociação de dívida estudantil, um estudante que possuísse parcelas atrasadas deveria pagar toda a dívida à vista para regularizar sua situação. Contudo, Resolução nº 28, de 31 de outubro de 2018, regulamentada pela Portaria nº 154, de 1º de abril de 2019, permitiu que estudantes, em fase de amortização, que assinaram o contrato até o segundo semestre de 2017 e que estivessem com parcelas atrasadas em pelo menos 90 dias poderiam parcelar a dívida em, até, 48 vezes. Essa medida possibilita que alunos que não possuíam renda no momento do início da fase de pagamento, mas que agora possuem renda formal, resolvam seus débitos com o Programa.

Uma outra iniciativa considerada relevante para Pires (2018) é a criação de incentivos financeiros para o pré-pagamento e de mecanismos progressivos para o pagamento, dado que os salários são mais baixos nas fases iniciais da carreira. Isso reduziria o risco de inadimplência e permitiria que os pagamentos fossem acelerados em momentos em que o mercado de trabalho estivesse mais favorável.

Ademais, apesar de o Tesouro Nacional já explicitar as despesas com o Fies nas estatísticas fiscais, é importante que o orçamento traga informações sobre o custo do programa no momento em que a política está sendo discutida entre o governo e o Congresso Nacional, isso porque há grande defasagem temporal entre a definição da política e o seu custo efetivo que só se materializa muito tempo depois. Para isso, é necessário que a peça orçamentária apresente informações sobre os subsídios esperados, o custo futuro total e demais custos financeiros do Programa, no momento da definição das políticas. (PIRES, 2018)

3.4.Considerações finais do capítulo

O Fies passou por várias mudanças desde a sua criação. Mais recentemente, as alterações realizadas miraram na sustentabilidade financeira e na focalização do Programa. Isso porque a manutenção de um programa de crédito educativo, em um país onde mais de 70% dos alunos de ensino superior estão matriculados em instituições privadas, é ainda mais necessária.

O arranjo institucional proposto para o Novo FIES divide o ônus financeiro do programa de acordo com a capacidade de cada agente envolvido em suportá-lo. Instituiu-se um mecanismo de amortização do empréstimo vinculada à renda futura do estudante financiado. Modelo similar tem sido utilizado em diversos países – Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido – sendo exitoso em reduzir a inadimplência, por respeitar a capacidade de pagamento do aluno e permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento (NASCIMENTO, 2016).

Mas, ainda existem vários pontos que devem ser melhorados. Comparativamente à forma mais tradicional de um ECR, o modelo brasileiro tem uma diferença significativa, pois não é possível estabelecer que a dívida contraída junto ao Fies será suspensa quando a renda do estudante ficar abaixo de um valor determinado, prejudicando a segurança do egresso em caso de desemprego.

Se a proposta do modelo é a segurança financeira do egresso e este tem a garantia de que as parcelas serão sempre proporcionais a sua renda e não comprometerão parte significativa

desta, caso a pessoa persista em uma situação econômica desfavorável até vir a se aposentar, deveria haver possibilidade de parte de seu débito ser perdoada em algum momento.

Outra preocupação é a implementação do sistema de cobrança e amortização vinculado à renda do estudante. Mas, o atraso na implementação do mecanismo pode comprometer a oferta de vagas, e a sustentabilidade do novo modelo.

4. A experiência colombiana e sua comparação com o caso brasileiro

Hoje, existem várias experiências com as quais o Brasil pode aprender. Dentre elas, a experiência colombiana, com o Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior – ICETEX, que é foco desta comparação.

O ICETEX deu origem aos programas de empréstimos estudantis na América Latina e Caribe (ALC), em 1950. A experiência bem-sucedida levou vários outros países a seguirem o exemplo durante os anos 60 e 70, de modo que a América Latina e o Caribe agora têm mais programas de empréstimos estudantis do que qualquer outra região.

No Brasil, o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), como explorado no capítulo 3, tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Já a Colômbia possui o ICETEX, uma organização estatal que promove o ensino superior através da concessão de empréstimos educacionais para a população, e empréstimos subsidiados para a população de menor renda e com bom desempenho acadêmico, seu principal objetivo, assim como do FIES, é aumentar a quantidade de matrículas no ensino superior.

A escolha da Colômbia se justifica, pois, a antiguidade do programa colombiano pode prover subsídios para analisar o caso brasileiro. Além disso, o sistema de ensino superior na Colômbia mostrou progresso nas últimas décadas. A cobertura e o número de alunos graduados aumentaram continuamente. A Colômbia tem feito progressos significativos para que os jovens tenham acesso ao ensino superior. De acordo com o SNIES (2016), em 2005 a taxa bruta de cobertura no ensino superior era de 28,4%, em 2015, essa taxa alcançou o patamar de 49,4%, registrando um crescimento superior a 20 pontos percentuais em 10 anos. Quando considerados apenas alunos beneficiários de programa de crédito educativo, percebe-se que passou de 5,2% no ano 2000 para 20,8% em 2015.

A evolução deste país apresentou tendência dinâmica, influenciado, principalmente, por seu programa de crédito educativo, que, assim como no caso brasileiro, possui grande oferta privada de vagas.

Como no Brasil, na Colômbia, os recursos econômicos necessários para acessar a educação superior podem ser uma barreira para muitas pessoas. Neste país, a educação superior é um direito e um serviço público e para incentivar o acesso e a permanência de estudantes com poucos recursos no ensino superior o governo conta com o ICETEX.

Este capítulo se inicia com uma breve descrição histórica do ensino superior na Colômbia, mostrando a influência dos acontecimentos no ICETEX. A segunda seção, detalhará

o ICETEX, seu funcionamento e principais características. Já a terceira seção, apresenta os próximos desafios para o programa colombiano. A quarta seção explorará as semelhanças e diferenças do programa colombiano e do brasileiro, analisando os possíveis pontos de aprimoramento para eles. E a última, fará considerações finais sobre o capítulo.

4.1. Breve histórico da educação superior colombiana

Criado pelo então Ministro da Educação, Manuel Mosquera Garcés, e idealizada por Gabriel Betancur Mejía, foi fundada, em 1950, na Colômbia, por meio do Decreto nº 2.586, de 1950, a primeira agência nacional especializada em crédito educativo, o Instituto Colombiano de Especialização Técnica no Exterior – ICETEX.

Inicialmente, devido à limitada autonomia universitária, em decorrência do regime militar colombiano (1953-1957), deu-se prioridade à educação técnica e ao estudo no exterior. (BECERRA, *et al.*, 2017; MILENA, 2017). Contudo, as mudanças demográficas geraram uma demanda crescente por serviços educacionais, o que levou à abertura de instituições privadas e o surgimento de universidades com programas noturnos (MILENA, 2017).

Entre as décadas de 1960 e 1970, a demanda por ensino superior continuou a crescer, o que resultou em um aumento significativo do número de universidades privadas. Com isso, de acordo com Salazar, *et al.* (2016), a função principal do ICETEX foi alterada, e, em 1968, foi estendido para atender créditos para estudo superior no país. Contudo, a qualidade das instituições e dos programas oferecidos era muito heterogênea e parcela considerável da população ainda não tinha condições econômicas para acessar o ensino superior (CASTRO, 2010).

Na década seguinte, o ensino superior continuou a crescer com elevada participação das instituições privadas (BECERRA, *et al.*, 2017).

Durante os anos 90, conforme Camargo e Gómez (2018), houve falta de controle estatal e pressão de entidades privadas que se queixavam da presença exagerada do Estado e reivindicavam um sistema educacional autônomo. Como resultado, e com a promulgação da Constituição Política de 1991, a educação passou a ser reconhecida como um direito e um serviço público que pode ser fornecida tanto pelo Estado, como por terceiros, sendo o Estado responsável por garantir a qualidade do sistema.

Com base nas diretrizes da Constituição, foi aprovada a Lei nº 30, de 1992, que estabeleceu eixo normativo do sistema de ensino superior. Essa norma introduziu grandes mudanças no sistema de ensino superior colombiano. Como a educação superior foi definida como um serviço público e não como um direito fundamental, possibilitou-se a prestação desse

serviço por particulares e a abertura para a comercialização do ensino superior no país, mas, de acordo com a Lei, estas instituições não podem ter fins lucrativos e, portanto, não devem gerar lucros e, se gerarem, devem ser reinvestidos na Instituição. (ICETEX, 2018).

Além disso, definiu-se os princípios e objetivos do setor, o estatuto do corpo docente e as regras sobre administração das instituições oficiais, dando autonomia para as instituições, e, ao mesmo tempo, estabelecendo as condições que orientam o funcionamento das instituições privadas. (BECERRA, *et. al*, 2017).

Contudo, conforme Camargo e Gómez (2018), as formas de lidar com a alta demanda por educação superior permitiram ampliação da quantidade de instituições sem necessariamente manter os objetivos de educação de qualidade e de cobertura nacional. Em meados da década de 90, o Estado deixou sua função tradicional de controle de qualidade, posição assumida pelo Sistema Nacional de Credenciamento. Essa situação deu lugar a uma nova mudança institucional, onde foram credenciados os estabelecimentos que aceitaram voluntariamente esse processo, baseado em um conjunto de critérios e indicadores.

Embora o credenciamento não fosse obrigatório, este oferecia vantagens, pois permitia receber mais estudantes beneficiários do ICETEX e obter assistência do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que fornecia crédito para instituições credenciadas.

Entre 2010 e 2014, a agenda educacional foi regida pelas políticas do Plano Setorial da Educação (2010-2014), alinhando a política pública ao aumento da qualidade no ensino superior, por meio da ação direta do estado em questões relacionadas à cobertura, acesso e abandono de alunos. Apesar do esforço do governo, as medidas tomadas para aumentar a eficiência educacional não foram acompanhadas por um aumento na qualidade. Quanto à questão do acesso e cobertura, o objetivo foi melhorar as condições educacionais ao criar programas acadêmicos nas regiões mais remotas e repensar o financiamento para ampliar o acesso da população pobre ao ensino superior, através do ICETEX (CAMARGO; GÓMEZ, 2018).

Ainda em relação ao acesso, enquanto em 2010, apenas três em cada dez jovens ingressaram no nível superior, em 2016, cinco em cada dez jovens o fizeram. Atualmente, cerca de 60% dos novos alunos que acessam o ensino superior vêm de famílias com renda mais baixa. Um fator importante para alcançar essa maior cobertura foi o financiamento da demanda, por meio do ICETEX, foram concedidos, entre 2010 e 2016, mais de 700.000 empréstimos (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2017).

Em 2015, a participação de entidades privadas permanecia alta, o país tinha 290 instituições, das quais 62 públicas, 207 privadas e 19 especiais¹⁰, do total de alunos, neste ano, metade frequentava instituições privadas de ensino. (BECERRA, *et. al*, 2017). O compromisso em consolidar um sistema educacional de qualidade ampliou o número de programas e IES credenciadas, em 2016, a Colômbia possuía 896 cursos de graduação credenciados, dos quais 55% correspondem a programas privados de IES (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2017).

4.2.O Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior

Existem basicamente três modelos de financiamento educacional na Colômbia: o crédito educacional oferecido pelo ICETEX, a gestão dos recursos de cooperação internacional e a geração de recursos próprios, por meio, por exemplo, da arrecadação de mensalidades. (ICETEX, 2018).

Conforme Fontalvo e Fonseca (2019), projetos de financiamento à demanda são todos aqueles destinados a garantir a entrada de graduados do ensino médio no ensino superior. Na Colômbia, o crédito educacional oferecido pela ICETEX é o mais relevante.

O ICETEX é uma instituição colombiana destinada a promover o ensino superior, reforçando os programas de crédito educacional e melhorando as condições empréstimos financeiros para estudantes. É uma instituição, que financia, com recursos próprios ou de terceiros, o acesso, a permanência e a graduação no ensino superior na Colômbia e no exterior. O sistema de crédito e de serviços do ICETEX caracteriza-se por ter o prazo mais longo para pagamento do crédito solicitado e financiamento de até 100% para a população com menores possibilidades econômicas e bom desempenho acadêmico (CAMARGO; GÓMEZ, 2018).

A cobertura dos programas ICETEX está aumentando, embora com comportamento menos dinâmico do que a cobertura de ensino superior. O ICETEX cumpriu sua missão de concentrar-se na população com renda mais baixa, onde mais de 90% da quantidade de créditos é direcionada. Essa proporção tem aumentado nos últimos anos, comportamento que coincidiu com a flexibilização de créditos e de taxa de juros para os estudantes dos três estratos de renda mais baixos da população, o que elevou o custo fiscal do programa (SALAZAR, *et. al*, 2016).

¹⁰ O carácter especial deve-se ao fato de serem estabelecimentos parcialmente financiados com recursos estatais, mas não no sector da educação em termos orçamentários. (BECERRA, FORERO E SANTAMARÍA 2017)

4.2.1. Detalhamento do programa ICETEX

A Lei nº 1.002, de 2005, estabeleceu que o ICETEX deveria cobrar juros inferiores aos oferecidos pelo mercado financeiro, ao conceder empréstimos com taxas mais baixas priorizaria pessoas de baixa renda.

O Instituto possui diversas linhas de crédito para graduação e pós-graduação, dentre as quais a mais importante, até 2012, era a linha de crédito “ACCES”, uma linha de crédito de longo prazo que priorizava estudantes de baixa renda. Foi desenvolvida como um dos componentes do Projeto Acesso à Qualidade do Ensino Superior, iniciado em 2002 com capital do Banco Mundial (SALAZAR, *et. al*, 2016).

Essa política foi estabelecida e focada em grupos socioeconômicos com menor participação no nível superior. Os subsídios concedidos visavam a permitir que as deficiências econômicas de jovens não os privassem de acessar o ensino superior.

Posteriormente, em 2012, a Lei nº 1.547, transformou o crédito de longo prazo ACCES no chamado “Tú Eliges”, estabelecendo que os empréstimos concedidos a estudantes nos três primeiros estratos de renda¹¹, estratos 1, 2 e 3, teriam uma taxa de juro real igual a 0%, ou seja, igual à inflação do Índice de Preço ao Consumidor (IPC). O subsídio gerado pela medida estaria a cargo do Orçamento Nacional.

O Plano Nacional de Desenvolvimento de 2014-2018 moderou parcialmente esse benefício ao estabelecer que os beneficiários de créditos ao ensino superior deveriam estar cadastrados no SISBEN¹² e dentro dos pontos de corte estabelecidos pelo Ministério da Educação Colombiano nas provas do SABER 11¹³. Estes, pagariam somente o valor do empréstimo mais a inflação correspondente ao período de amortização.

Em 2015, o ICETEX criou as novas linhas de crédito “Tú Eliges”, que permitem ao aluno escolher a porcentagem do crédito que deseja tomar emprestado. Inicialmente, o aluno

¹¹ No caso da análise dos estratos de renda, divide-se seu conjunto ordenado em seis partes iguais, sendo considerados, portanto, seis estratos de renda.

¹² O SISBEN é um sistema de informação através do qual a população é classificada de acordo com suas condições sociais e econômicas, para identificar os possíveis beneficiários dos subsídios dados pelo Estado direcionando-o à população mais pobre e vulnerável, em saúde, educação, moradia, patrimônio familiar, entre outros.

¹³ É uma avaliação do nível da Educação Básica para fornecer informações para a comunidade educacional no desenvolvimento das habilidades básicas que um aluno deve desenvolver durante a vida escolar, compara-se com a prova do ENEM brasileira.

poderia pagar, como coparticipação nos custos da mensalidade, 0%, 10%, 25%, 50% ou 100%, juntamente com seus respectivos juros. Recentemente, a linha de crédito de 50% foi substituída pelas linhas de médio prazo de 30%, 40% e 60%.

Atualmente, a população que pode ser financiada pelo ICETEX é determinada pelos seguintes parâmetros: i) excelência acadêmica, medida pelos resultados das provas SABER 11 e ii) a condição socioeconômica da família do aluno, por meio de os cortes estabelecidos para o SISBIEN. Sendo o reembolso do crédito feito via parcelamento escalonado ou parcelamento fixo com prazo de até duas vezes o tempo de utilização (SALAZAR, *et. al*, 2016). O Quadro 4 apresenta o detalhamento do programa “Tú Eliges”.

Quadro 4 - detalhamento do programa Tú Eliges

% de pagamento da mensalidade durante o curso	Estratos 1-2-3	0%	25%	30%	40%	60%	100%
	Estratos 4-5-6			30%	40%	60%	100%
Cadastro SISBIEN	SIM						
Pontuação na prova SABER 11	300	270	260	240	240	240	240
Taxa de Juros	IPC	IPC+9	IPC+9	IPB+8	IPC+7	IPC+7	IPC+7
Carência	1 ano	1 ano	1 ano				
Amortização	Dobro do período do curso. Ou, mais recentemente, amortização contingente à renda.						
Fundo garantidor	Ter fiador ou, se dos estratos 1, 2 ou 3, ser garantido pelo Fundo Garantidor de Crédito. Ou ter aderido a Contribuição SABES (ECR).						

Fonte: elaboração própria com base em ICETEX, 2018

O ICETEX concentra sua atividade em estudantes de baixa renda. Em 2016, do financiamento total concedido, 88% foi direcionado para estudantes de estratos mais baixos (1, 2 e 3) e menos de 1% para estudantes no estrato 6. Uma composição semelhante é registrada em termos do número de contratos em vigor, 92% estão concentrados nos estratos 1, 2 e 3. Ao comparar a taxa de juros, os alunos dos estratos 1, 2 e 3 pagam uma taxa nominal entre 7% e 8%, próxima da inflação, e os estratos 4, 5 e 6 pagam uma taxa próxima a 13%, mais ou menos 5-6 pontos reais acima da inflação. (ICETEX 2018)

Outra novidade, que entrou em vigor em recentemente, com a promulgação da Lei nº 1.911, de 2018, foi a contribuição solidária ao ensino superior para o serviço de apoio ao acesso e à permanência de alunos no ensino superior – Contribuição SABES, um modelo de empréstimo contingente à renda, definido como Sistema de Financiamento Contingente à Renda – Sistema FCI. Esta se caracteriza como um fundo através do qual será financiado o acesso e a permanência de estudantes ao ensino superior. Eles contribuirão para o sistema quando receberem renda, garantindo que uma nova geração possa estudar.

O objetivo do sistema de Contribuição Solidária é melhorar o acesso ao ensino superior através de um regime solidário no qual os estudantes beneficiários recebem apoio, e, quando entram no mercado de trabalho, iniciam o processo de amortização de seus empréstimos de acordo com o seu nível de rendimento, numa percentagem de 6% a 19% de comprometimento, dependendo da renda.

A Contribuição Solidária traz como benefícios para o estudante a não necessidade de fiador, a não cobrança de juros, a contribuição de acordo com o nível de renda, a previsão de pagamento da contribuição somente quando estiver auferindo renda.

Contudo, esta lei contém alguns elementos que dificultaram sua implementação. Um dos principais problemas é a fonte de recursos, foi estabelecido na lei que os primeiros 10.000 beneficiários poderiam receber recursos destinados a universidades públicas, mas essas já passam por dificuldades financeira, por isso, o governo está analisando outras fontes de orçamento (ROJAS, 2019). Outro ponto é o desenvolvimento ou adaptação de sistemas de informação para sua implementação e para o monitoramento do ciclo de trabalho, de forma que o pagamento do empréstimo possa ser feito, o que, até o momento, não foi concretizado.

Outro programa complementar que contava com o apoio do ICETEX, criado em 2014 e descontinuado em 2018 é o “Ser Pilo Paga” (SPP). O programa atendeu 40 mil alunos, uma iniciativa do Governo no qual a ICETEX é responsável pela administração dos recursos. Este programa foi criado com o objetivo de promover a excelência e a qualidade do ensino superior na Colômbia, facilitando o acesso ao ensino superior de alta qualidade a estudantes de baixa renda – levando em conta a pontuação do SISBEN – e que obtiveram excelente resultados do teste SABER 11. (ICETEX 2018).

Este programa oferecia uma bolsa de 100% da mensalidade em instituições de ensino superior credenciadas em Alta Qualidade, sendo comparável ao Prouni brasileiro. Contudo, diferente do Prouni, o SPP, concedia, além do valor da mensalidade, um subsídio de apoio de acordo com a distância da cidade de origem do núcleo familiar do estudante e a cidade em que ele estudaria. Outra diferença do caso brasileiro é que, no caso de o aluno não se graduar, deve arcar com os custos, sendo assim, a condição para se beneficiar da bolsa era graduar-se no período determinado pelo currículo do curso.

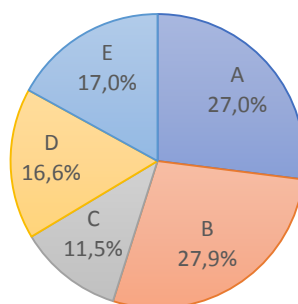
4.2.2. Risco de crédito da carteira do ICETEX

A qualidade da carteira de crédito estudantil é, em geral, mais arriscada do que de outras modalidades de empréstimo. Isso pode ser explicado pela baixa qualidade da educação que os estudantes recebem ou porque as condições econômicas do país em determinados períodos se

deterioram, se tornando difícil para os graduados conseguirem um emprego, ou quando conseguem, o salário pode ser baixo e insuficiente para pagar a dívida. Outra causa possível é a falta de informações sobre opções de pagamento e refinanciamento da dívida estudantil (SALAZAR, *et. al*, 2016).

Conforme Salazar, *et. al* (2016), todos os créditos concedidos pela ICETEX são classificados de acordo com seu nível de risco: A ou “risco normal”; B ou “risco aceito”, possuem características que podem afetar a cobrança normal do crédito; C ou “risco apreciável”, possuem inadequações na capacidade de pagamento do devedor que comprometem a cobrança normal da obrigação; D ou “risco significativo”, crédito difícil de cobrar com probabilidade de coleta altamente duvidosa; e E ou “risco incobrável”. A composição da carteira do ICETEX é apresentada no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Proporção de contrato conforme classificação de risco (2016)



Fonte: adaptado de Salazar *et. al* 2016

Em relação à qualidade da carteira, o indicador de carteira vencida, que mede a proporção de créditos em atraso há mais de 90 dias na carteira total, permaneceu em torno de 16% entre 2012 e 2014, depois apresentou uma melhora gradativa, 10% em 2015 e 9% no final de 2018 (ICETEX 2018).

A melhoria na qualidade da carteira observada nos últimos anos é consistente com os maiores esforços na área de cobrança e recuperação da carteira. A fim de garantir a arrecadação e conceder um maior número de créditos, o ICETEX vem gerenciando as obrigações inadimplidas, ou não, da seguinte forma: (ICETEX 2018)

- Cobrança Preventiva: gestão que visa a melhorar a qualidade da carteira e alcançar a recuperação em tempo hábil, feita às obrigações que não apresentam inadimplência;
- Coleta Administrativa: realiza controle sobre a carteira vencida entre 1 e 90 dias, a fim de evitar deterioração para categorias de maior risco e em busca de uma gestão mais

eficiente que proporcione melhores resultados em sua coleta, estabelecendo estratégias de cobrança adequadas e tempestivas;

- Gerenciamento de coleta pré-legal: feita para a carteira que apresenta vencimentos superiores a 90 dias. São estabelecidas estratégias de cobrança adequadas e tempestivas. Nesta fase, alternativas de negociação são oferecidas ao usuário com desconto de um percentual de juros;
- Gerenciamento de coleta legal: a cobrança jurídica é realizada para as obrigações com valor superior a dez salários mínimos colombianos¹⁴, podendo ser realizada a qualquer momento da cobrança pré-legal com mais de 180 dias de inadimplência; e
- Retenção Salarial: o ICETEX está habilitado pelo Decreto 3.155 de 1968, a coletar saldos de carteira vencida através da retenção salarial. Para isso, a obrigação deve ter mais de 90 dias de atraso e as informações sobre o local de trabalho dos devedores ou devedores solidários devem estar disponíveis.

Ademais, o ICETEX possui diferentes canais de coleta em todo o país, o que facilita o pagamento pelos alunos das obrigações com o instituto. Existem oito entidades de cobrança em todo o país, além de 40.000 correspondentes bancários, botão de pagamento da página do instituto, coleta via boleto e caixas eletrônicos (ICETEX, 2018).

4.2.3. Sistema de funding do ICETEX

O ICETEX é financiado com recursos próprios, a partir do reembolso de créditos, com recursos de crédito externo, principalmente do Banco Mundial, com recursos do Orçamento Nacional, com recursos de alianças estratégicas entre entidades públicas e com recursos depositados por Instituições públicas e privadas em fundos que apoiam o acesso ao ensino superior e são administradas pelo ICETEX (SALAZAR, *et. al*, 2016).

A maior dependência do ICETEX nas contribuições do Estado, que aumentaram como proporção do orçamento total da entidade de 25% em 2011 para mais de 39% em 2015, tornou-se uma preocupação. Essa elevação ocorreu, principalmente, para cobrir os custos dos subsídios de taxas de juros sobre créditos para os estudantes dos estratos 1, 2 e 3 definidos em 2012 (ICETEX 2018).

¹⁴ Um salário mínimo colombiano é de 515.000 pesos colombianos (COP) por mês, equivalente a US\$ 154,00. Comparativamente, no Brasil o salário mínimo é de R\$ 998,00 ou US\$ 245,00 (em valores de setembro de 2019).

Em um contexto de ajuste fiscal e expectativas de cortes nos gastos em diversos setores, a disponibilidade, pelo estado, de maiores recursos para alcançar a expansão da cobertura do ICETEX ou acompanhar as metas da cobertura do ensino superior parece difícil.

Por isso, conforme ICETEX (2018), está sendo realizado um processo de transformação com base na estruturação de novos produtos e iniciativas. O lançamento, em 2018, da Contribuição Solidária à Educação Superior, em que jovens colombianos, que recebem auxílio financeiro para arcar com os custos de sua educação, irão contribuir para o sistema quando receberem renda, garantindo que uma nova geração possa estudar, já é um grande movimento de mudança.

Além disso, de acordo com Castro (2010), os últimos planos de desenvolvimento publicados, mencionaram a necessidade de fortalecer o ICETEX, buscando mecanismos para tornar os Títulos de Poupança em Educação (“Títulos de Ahorro en Educación” – TAE)¹⁵ mais atrativos e buscar recursos de poupança que permitam a extensão dos créditos.

De acordo com as projeções realizadas por Salazar, *et. al* (2016), para garantir sua sustentabilidade financeira, o ICETEX teria que reduzir o número de novas colocações de empréstimos em cerca de 8 mil contratos durante o período 2018-2020, em comparação com o número de empréstimos que concedeu nos últimos anos. Ou seja, passaria de 63 mil créditos em 2017 para 55 mil créditos entre 2018 e 2020. Isso implicaria em uma redução da taxa de cobertura do ICETEX. Neste cenário conservador, o ICETEX teria um excedente de recursos a partir de 2021, quando teria condições de conceder uma quantidade maior de créditos.

4.2.4. *Gestão da qualidade da IES*

O Plano Nacional de Desenvolvimento estabeleceu que, a partir de 2018, os créditos e bolsas financiados pelo ICETEX só poderiam ser utilizados para financiar estudos em instituições ou programas de ensino superior credenciados. Isso porque, essas instituições credenciadas possuem melhor qualidade e mostram efeitos positivos sobre desempenho dos alunos. Mesmo considerando que a educação credenciada é mais cara, seu retorno social é significativamente maior, enquanto a taxa de retorno social do ensino superior é de 19% quando os alunos ingressam em instituições não-credenciadas, quando o fazem em instituições credenciadas, o retorno chega a 37% (SALAZAR, *et. al*, 2016).

¹⁵ É um título de valor que permite poupar para garantir total ou parcialmente os custos do ensino superior de um beneficiário da sua escolha, o tipo do título varia de acordo com o número de semestres que a pessoa deseja garantir ao beneficiário.

O credenciamento é o método utilizado para garantir e estimular a qualidade do ensino superior e se tornou um instrumento para a avaliação e reconhecimento de programas e instituições de ensino superior. Nesse sentido, o credenciamento institucional é entendido como o reconhecimento, pelo Estado, das unidades de alto padrão de qualidade acadêmica.

Até 2018, uma proporção significativa dos empréstimos ICETEX destinava-se a estudantes de IES ou programas não credenciados. Em relação ao número de créditos, 58% era destinado a programas não credenciados (ICETEX 2018).

Conforme Salazar, *et. al* (2016), em 2015, das 287 IES ativas no país, apenas 13,6% estavam credenciadas, dessas, 62% correspondia a instituições privadas e 38% a instituições oficiais. Da mesma forma, 77% das IES credenciadas correspondem a universidades, 15% a instituições universitárias, 5% a instituições tecnológicas e 3% a instituições do regime especial.

Esperava-se que, a partir de 2018, quando o ICETEX só pudesse conceder novos créditos para financiar programas que possuíssem credenciamento, a quantidade de contratos fosse reduzir. No entanto, decisão presidencial determinou que a cobertura do crédito educacional do ICETEX fosse concedida a qualquer programa ou IES reconhecida pelo Ministério da Educação Nacional, prorrogando a determinação de credenciamento (ICETEX 2018).

4.2.5. Cobertura do ICETEX

A cobertura do ICETEX, seja medida como a porcentagem de estudantes matriculados em IES que são beneficiários do programa ou como a porcentagem do fluxo de novos alunos matriculados em uma IES e recebendo ajuda financeira, aumentou gradualmente ao longo do tempo. O primeiro indicador passou de níveis de 5,2% em 2000 para 20,8% em 2015, enquanto o segundo cresceu de 15% em 2003 para 22% em 2015 (ICETEX 2018).

Apesar do desempenho, essa proporção (20,8%) é baixa quando comparada internacionalmente, em vários países da OCDE essa proporção é superior a 50% (SALAZAR, *et. al*, 2016).

Em 2018, o ICETEX, no cumprimento sua função de promoção social do ensino superior, priorizando a população com baixos recursos econômicos e com mérito acadêmico, o Instituto destinou 88,4% do total de crédito a estudantes dos estratos 1, 2 e 3 (ICETEX 2018).

Os empréstimos do ICETEX estão concentrados, tanto em número como em quantidade, em estudos universitários. A porcentagem de créditos concedidos para estudos universitários em 2017 foi de 78%. (ICETEX 2018).

Em 2018, na modalidade de pós-graduação, 3.947 novos créditos foram concedidos, já na modalidade crédito estrangeiro, idiomas e pós-graduação externa, foram 1.498 novos contratos. Na graduação 29.960 novos empréstimos foram desembolsados, dos quais 91,5% foram alocados nos estratos 1,2 e 3. (ICETEX 2018)

Interessante notar que existem diferenças significativas entre os alunos Financiados e Não Financiados, Fontalvo e Fonseca (2019), mostram que o financiamento está positivamente correlacionado ao desempenho da prova Saber Pro¹⁶, ou seja, os alunos financiados pelo ICETEX obtêm uma ligeira vantagem em termos de desempenho quando comparados aos não financiados.

4.3. Próximos desafios do Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior

Uma das metas impostas pelo PND 2014-2018 foi o aumento da taxa bruta de cobertura. Em 2015, essa taxa era de 49,4% e o plano determinou que alcance o patamar de 67% em 2025. Os recursos que o ICETEX precisará para acompanhar as metas de cobertura dependerão da evolução da população potencialmente beneficiária e da disponibilidade de recursos para conceder mais empréstimos.

O primeiro desafio para o cumprimento dessa meta, de acordo com o Ministério da Educação colombiano (2017), é a alta evasão escolar. O órgão define a evasão como um dos grandes problemas enfrentados no sistema de ensino superior colombiano. Becerra, *et. al* (2017), revelam uma situação preocupante ao analisar os indicadores de deserção, em que, em média, em 2009, um a cada dois estudantes do ensino superior não terminaram seus estudos.

Outro obstáculo enfrentado para expandir sua atividade e aumentar sua cobertura, é a restrição de financiamento do ICETEX, principalmente devido a:

- i) Alta dependência do ICETEX sobre os recursos do orçamento nacional, que tem aumentado nos últimos anos devido a mudanças nas políticas de crédito subsidiado. Essa dependência evidencia riscos no atual cenário macroeconômico em que o governo está executando um processo de ajuste fiscal;
- ii) Iniciativas para obter poupanças através da emissão de títulos não se mostram bem-sucedidas; e

¹⁶ É um teste de qualidade do ensino superior, avalia o conhecimento de estudantes que estão nos últimos semestres de carreiras profissionais. É um requisito para obter o título profissional. Em 2009, o nome da prova foi alterado para Know PRO.

iii) Apesar de algumas tentativas anteriores, o setor financeiro privado não parece estar interessado em alavancar os recursos para o ICETEX.

De acordo com Salazar, *et. al* (2016), no passado um esquema no qual parte dos recursos do ICETEX eram usados para conceder garantia e/ou subsídios de taxas aos créditos originados pelo setor financeiro privado foi testado. O esquema não obteve sucesso por várias razões: primeiro, os bancos perceberam um alto risco na concessão dos créditos aos estratos 1, 2 e 3; segundo, como são empréstimos estudantis de longo prazo e não geram fluxo de pagamento durante o período do estudo, os créditos ICETEX são percebidos com um risco muito elevado; e terceiro, as restrições de taxa de juros sob as políticas do ICETEX reduziram ainda mais a atratividade do setor financeiro tradicional.

De acordo com Milena (2017), os empréstimos subsidiados concedidos pelo ICETEX, destinados ao pagamento de mensalidades e não à manutenção de estudantes no ensino superior, constituem, na prática, uma transferência de recursos estatais para o setor privado. Essa afirmação, salvo melhor juízo, pode ser considerada uma validação da hipótese de *Bennett* para o modelo colombiano.

Ademais, o ICETEX não possui um sistema contábil que reflita o custo fiscal do programa. Ao conceder empréstimos, o dispêndio de recursos que isso significa no futuro não está explícito nas contas fiscais, nem há provisão para a perda devido à inadimplência esperada da carteira. Essa não-contabilização também dificulta mostrar os limites que o programa pode ter.

4.4.Comparativo do Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior com Novo Fundo de Financiamento Estudantil

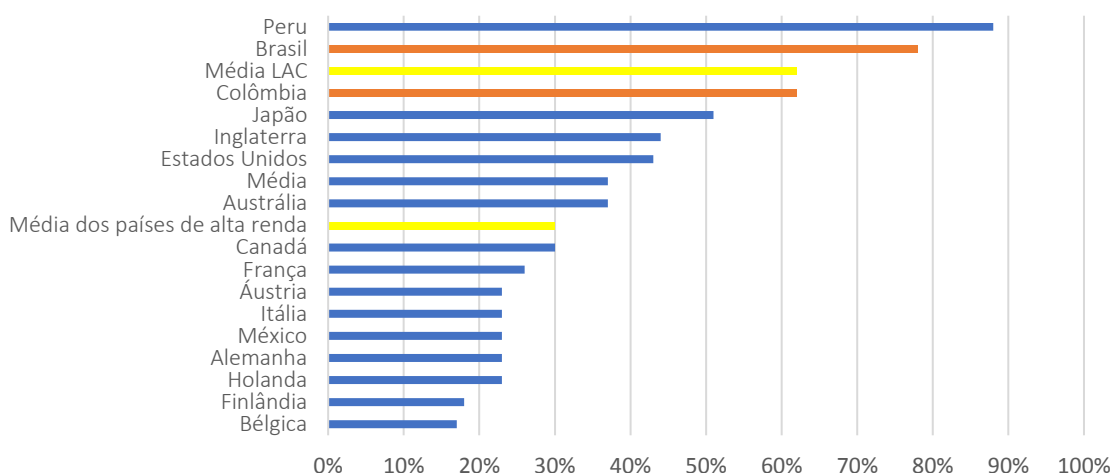
Em 2008, Murakami e Blom, mostraram a diferença entre comprometimento de renda para acessar o ensino superior de uma família latino americana e de uma família em um país de alta renda. Famílias na ALC têm que pagar 60 por cento da renda *per capita* para o ensino superior por estudante, por ano, em comparação com 19 por cento dos países de alta renda.

Embora os custos absolutos do ensino superior para a família na América Latina sejam semelhantes aos dos países de alta renda (US \$ 2.400 para a ALC comparados a US \$ 2.900 para alta renda), a diferença no nível de renda implica que o ensino superior se torna mais acessível em países de alta renda do que nos países latino americanos (MURAKAMI; BLOM, 2008).

Um fator com grande impacto no valor pago pelas famílias de estudantes dos países da ALC é a parcela da renda sobre os custos de vida, estes desembolsam 29% como uma parcela do PIB *per capita*, comparados aos 19% dos países de alta renda. Entre os países latino americanos, conforme Murakami e Blom (2008), o Brasil e a Colômbia têm consideravelmente maiores custos de vida em relação ao seu PIB *per capita*. Assim, mesmo com educação universitária pública e gratuita, que é o caso brasileiro, os custos de vida representam um ônus financeiro substancial para estudantes de famílias de baixa renda.

Já o custo total médio do ensino superior (custo de vida mais custo da educação), em relação ao PIB *per capita*, para os países da ALC é de 64%, comparado a 30% de países de alta renda. Especialmente o Brasil e a Colômbia tendem a ter os custos totais menos acessíveis, conforme mostra o Gráfico 7. (MURAKAMI; BLOM, 2008).

Gráfico 7 - Custo Total Médio da Educação Superior em relação ao PIB *per capita*



Fonte: adaptado de Murakami e Blom, 2008

Para garantir um maior e mais igualitário acesso ao ensino superior tanto o Brasil quanto a Colômbia necessitam encontrar formas alternativas para aumentar a participação da população pobre no ensino superior. Isso porque ambos os países já possuem um elevado gasto público com educação. De acordo com a OCDE (2018), o gasto total médio com educação dos países membros, em 2015, foi de 11,1% do total de gastos dos governos, no Brasil esse percentual foi de 17,3% e na Colômbia, de 14,6%, revelando que esses países, apesar de possuírem renda média menor, comprometiam parte significativa dos gastos do governo com educação.

Quando observado somente o gasto com educação terciária, esse percentual cai, mas ainda fica acima da média dos países da OCDE. No Brasil, representa 4,2% dos gastos totais do governo, na Colômbia, 3,6%, e na média dos países da OCDE, esse valor gira em torno dos 3%.

Com isso, a oportunidade que os governos brasileiro e colombiano possuem para ampliar o acesso e a permanência de estudantes no ensino superior se reduzem. Para melhorar a acessibilidade do ensino superior devem fortalecer seus programas de crédito educativo.

Programas de crédito estudantil permitem que os alunos adiem os custos do ensino superior, de modo que os custos – os reembolsos dos empréstimos – coincidam com os benefícios do ensino superior – emprego e salários mais altos. Estes auxiliam famílias a financiar educação superior. Além disso, os empréstimos facilitam as contribuições dos estudantes para investimentos no ensino superior e, assim, contribuem para um maior investimento no ensino terciário.

Brasil e Colômbia possuem metas definidas para atendimento da educação terciária. O PNE brasileiro definiu que, até 2024, o total de matrículas em cursos de graduação seja equivalente a 50% da população brasileira de 18 a 24 anos de idade. Já o PND colombiano possui uma meta mais ousada, definiu-se como meta o patamar de 67%¹⁷ até 2025.

Apesar da meta consideravelmente mais elevada do governo colombiano, este apresentou avanço significativo no aumento da cobertura. Em 2005 a taxa bruta de cobertura no ensino superior era de 28,4%, em 2015 alcançou o patamar de 49,4%. No Brasil, a taxa bruta de matrícula de 2005 era de 21,1% e em 2015 chegou a 34,6%, uma expansão de 1,3% a.a., 64% menor que a colombiana. Já nos países membros da OCDE, conforme Murakami e Blom (2008), em 2001, a taxa de matrícula no ensino superior já era de 56%.

Uma das formas encontradas pelos dois países de tentar alcançar as metas definidas é por meio de seus programas de crédito educativo. Na Colômbia o ICETEX auxiliou, em 2015, 20,8% dos estudantes matriculados em IES beneficiários do programa. O FIES, por sua vez, contribuiu, em 2017, com 37,1% das matrículas da rede privada de ensino.

¹⁷ Para realizar essa comparação considera-se, no Brasil, a taxa bruta de matrícula, ou seja, a capacidade de absorção dos cursos de graduação do país em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade. Enquanto para a Colômbia, observa-se a taxa bruta de cobertura, que indica a relação entre os alunos matriculados em nível de graduação e a população entre 17 e 21 anos de idade.

O Quadro 5, abaixo, apresenta as principais características dos programas brasileiro e colombiano, considerando que, no Brasil, devido à alteração ocorrida em 2018, levantar-se-á as informações do Novo FIES e do modelo antigo.

Quadro 5 - Comparativo dos programas de crédito educativo (Brasil e Colômbia)

	FIES	NOVO FIES	ICETEX (Tú Eliges)
Taxa de Juros	IPCA + 6,5% a.a.	modalidade I: juro real zero (IPCA) modalidade II e III: conforme definição do banco	Seis modalidades com taxas variáveis em: IPC, IPC+7, +8, ou +9
Carência	18 meses	Não há	12 meses para os três primeiros estratos. Ou sem carência para o ECR.
Prazo de amortização do Contrato	3 vezes a duração do curso	de acordo com a renda do estudante	2 vezes a duração do curso ou de acordo com a renda do estudante
Pagamento de Juros Trimestrais	R\$ 150	R\$ 150 + seguro de vida	
Fundo Garantidor	Concentrava o risco na União e subestimava a inadimplência	Compartilha o risco com a IES e considera variável a taxa de inadimplência	Apenas para a população de baixa renda. Os demais devem ter fiador. Ou ter aderido ao ECR.
ECR	NÃO	SIM	SIM
Elegibilidade			
Renda Familiar	2015: até 2,5 s.m. per capita 2016: até 3 s.m. per capita	Modalidade I: até 3 s.m. per capita Modalidade II e III: até 5 s.m. per capita	Atende os 6 estratos de renda da população
Prova	ENEM - nota mínima de 450 e redação acima de 0	ENEM - nota mínima de 450 e redação acima de 0	SABER 11 – nota mínima de acordo com a modalidade
Nota da instituição	SINAES - conceito acima de 3	SINAES - conceito acima de 3	IES devem ser credenciadas

Fonte: Elaboração própria.

Ambos os países já preveem um empréstimo com amortização contingente à renda. Contudo, em nenhum deles o sistema está plenamente concretizado. Na Colômbia devido a problemas orçamentários e, nos dois países, devido a problemas na implementação do sistema de cobrança. Dessa forma, não há dados e informações suficientes para realizar uma análise mais profunda dos sistemas.

É sabido que neste tipo de arranjo, o estudante concorda em alocar uma porcentagem da renda a partir do momento em que ele começa a trabalhar e receber remuneração, e o prazo de pagamento é estendido até o momento em que o aluno quita toda a obrigação. No Brasil, o percentual de comprometimento definido é de 13%, na Colômbia, de 6% a 19% de comprometimento, dependendo da renda.

Os países que adotaram tais esquemas, como a Austrália, a Nova Zelândia, o Reino Unido, geralmente têm um sistema de recuperação bem estabelecido e eficiente, por meio de

administração tributária – como na Austrália – ou esquemas descontos em folha de pagamento. A principal vantagem é que, se o sistema de cobrança é eficiente, o risco de inadimplência é significativamente reduzido.

No Brasil a inadimplência do antigo FIES foi uma das razões da mudança do modelo. Em 2018, metade da carteira estava com mais de um dia de atraso, sendo que 36,4% do saldo devedor da carteira inadimplente do FIES possui alta probabilidade de não recuperação. Para o Novo FIES, caso a implementação do sistema de arrecadação contingente à renda entre em vigor, estima-se que a inadimplência girará em torno de 23,7%.

Se comparado aos dados do ICETEX a inadimplência do programa brasileiro é alta. No ICETEX, o indicador de carteira vencida, que mede a proporção de créditos em atraso há mais de 90 dias na carteira total, chegou a 9% no final de 2018.

Esse dado mostra que o Brasil pode absorver muitas das práticas contra a inadimplência do programa colombiano, entre elas o gerenciando as obrigações inadimplidas, ou não, em que a administração entra em contato com os graduados para informar sobre sua situação financeira. E, em último caso, o governo brasileiro pode, para as obrigações já inadimplidas, determinar a retenção salarial, nos moldes do programa colombiano.

Outra prática interessante é a classificação de riscos dos contratos, definindo se existem características que o tornam de alto ou baixo risco. No Brasil, o Banco Central realiza uma classificação de risco de acordo com os dias de inadimplência do contrato, quanto mais dias de atraso, menor a probabilidade de recuperação do crédito. Caso os contratos do FIES fossem classificados antes do atraso, a recuperação poderia ser mais fácil, concentrando esforços naqueles que possuem maior risco. Essa definição, se bem-feita, poderia afetar os aportes do fundo garantidor e auxiliar nas previsões de inadimplência.

Ações com o intuito de aumentar a conscientização e o planejamento financeiro do estudante beneficiado, além de reduzirem risco de inadimplência, ajudam a criar uma cultura de pagamento nas pessoas. Uma assessoria financeira acadêmica, por exemplo, se provou eficaz para reduzir a inadimplência nos Estados Unidos (SALAZAR, et. al, 2016). O aconselhamento financeiro fornece ao consumidor todas as informações necessárias, tanto para escolher o empréstimo que melhor se adapte à sua situação, quanto para conhecer todas as informações sobre o mesmo.

Um ponto que carece de aperfeiçoamento no programa colombiano é a metodologia contábil para avaliar e explicitar o custo fiscal. No Brasil, as despesas do FIES já são

evidenciadas nas estatísticas fiscais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Riscos Fiscais, traz informações sobre os riscos do programa.

Uma contabilidade adequada seria aquela em que, ao conceder uma garantia e/ou um subsídio tarifário, não só se leva em conta um custo hoje, mas a despesa orçamentária durante a vida do empréstimo. Isso é relevante na medida em que, ao expandir o programa e o número de beneficiários, o estado está gerando obrigações futuras que devem ser contabilizadas a partir do momento em que a operação se origina. Essa contabilidade também permite demonstrar os limites do programa em relação à disponibilidade de recursos públicos no futuro. Além disso, uma contabilização mais real deve levar em conta provisões para as perdas por inadimplência de empréstimos, que também são um custo para o governo.

Ademais, vários países, para auxiliar no orçamento do ensino superior, introduziram mecanismos de poupança para as famílias cujos recursos são utilizados no financiamento de estudos universitários. Esses tipos de programas funcionam nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Suécia, na Holanda e no Canadá. Muitos deles têm o incentivo de benefícios fiscais sob a condição de que os recursos sejam usados apenas para esse fim. (SALAZAR, *et. al*, 2016).

O ICETEX está autorizado a obter poupança privada na medida em que pode emitir os chamados Títulos de Economia Educacional. O FIES não possui qualquer previsão deste tipo, podendo ser uma alternativa para o *funding* do programa, mesmo assim, essa alternativa merece muitas ressalvas, devido ao alto risco envolvido no financiamento da educação.

Em geral, conforme Salazar, *et. al* (2016), empréstimos estudantis, em grande parte, são concedidos a pessoas com recursos limitados, o que os torna mais arriscados do que outros tipos de empréstimos. O não pagamento desses créditos pelos beneficiários diminui as oportunidades de outros estudantes continuarem sua formação, criando lacunas sociais e outros tipos de externalidades negativas. É por isso que um extenso campo da literatura é dedicado à criação de diferentes mecanismos e práticas, com os quais o risco desses créditos pode ser reduzido o máximo possível.

4.5.Considerações finais do capítulo

Os avanços do ICETEX, nos últimos anos, possibilitaram à Colômbia progressos significativos para que os jovens tenham maior acesso ao ensino superior. Assim como no Brasil, essa política concentra sua atividade em estudantes de baixa renda, mas é mais ampla

ao possibilitar que outras faixas de renda acessem o ensino superior pagando taxas de juros diferenciadas.

O Brasil e a Colômbia comprometem parte significativa de seus orçamentos com educação e mesmo assim, têm dificuldade de cumprir suas metas de taxa de matrícula no ensino superior. Por isso, o fortalecimento de seus programas de crédito educativo se torna tão relevante.

Neste capítulo pode-se observar algumas semelhanças e diferenças do programa brasileiro e do colombiano, mas em geral, ao comparar o FIES ao ICETEX observa-se que os programas seguem caminhos semelhantes de forma a torná-los mais sustentáveis e permitir um maior acesso de estudantes ao ensino superior.

A construção de seus modelos de ECR, contudo, ainda se mostra como uma dificuldade para os dois. Tanto o Brasil como a Colômbia já se encontram na fase de implementação do modelo e percebem as dificuldades advindas da construção de um sistema de coleta, o que pode comprometer a continuidade do modelo.

Considerações Finais

O financiamento estudantil a pessoas de baixa renda é uma política pública fundamental e largamente adotada internacionalmente. Mais do que um programa de benefícios a estudantes, na medida em que os regimes de empréstimos estudantis são aprimorados, há redução nas pressões gerais sobre os orçamentos do governo, dada a maior recuperação de custos do ensino e compartilhamento de despesas. Além de garantir as necessidades de mão-de-obra qualificada, estes programas permitem um maior acesso e são importante instrumento de redução de desigualdade, se alinhado a outras políticas de desenvolvimento.

Ziderman (2013) afirma que quando da definição dos objetivos de um programa de crédito educativo, deve-se ter em mente que o programa não pode depender unicamente de recursos do governo, que os mecanismos de financiamento devem possibilitar que qualquer estudante tenha acesso ao ensino superior, em especial os mais pobres, e que suas despesas de subsistência também sejam custeadas, para que o estudante com menos recursos não enfrente problemas financeiros para se sustentar durante o período do curso.

Apesar do argumento de que todos os estudantes academicamente preparados devem ter acesso a programas de crédito estudantil, independentemente do nível de renda, parece razoável que, em países em desenvolvimento, com recursos públicos limitados e uma proporção significativa da população com restrições financeiras, o foco seja em estudantes mais pobres, como acontece no Brasil.

Observa-se, portanto, que nem sempre é possível conceber todos os atributos. Os programas de crédito estudantil no Brasil e no Colômbia enfrentam desafios que vão além. Apesar da tentativa de compartilhamento de custos, os programas de crédito educativo desses países ainda dependem largamente de recursos do governo, que são insuficientes para atender a crescente demanda. O nível de acesso da população mais pobre ainda é baixo, apesar da existência do programa de financiamento, não foi possível, no Brasil, empreender um programa amplo que custeasse as despesas de subsistência dos alunos e tampouco desenvolver um programa com acesso de qualquer estudante, independente do nível de renda. A possibilidade de implementar um programa tão amplo, pelo menos no médio prazo, dependeria da superação do atual cenário de restrição fiscal.

Na Colômbia já existe a previsão de cobertura dos custos de subsistência do estudante, mas ainda não se pode verificar os resultados, além disso, o programa é mais amplo e atende toda a população.

Recentemente, tanto o FIES quanto o ICETEX, passaram por mudanças para implementar um programa de crédito com amortizações contingentes à renda, em linha com as melhores práticas observadas internacionalmente. O modelo de ECR tem sido utilizado em diversos países, sendo exitoso em reduzir a inadimplência, por respeitar a capacidade de pagamento do aluno e permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento.

Uma vantagem observada em ECRs é que minimizam os encargos para os estudantes, como o valor das prestações limita-se a um percentual preestabelecido da renda e, normalmente, há uma faixa de isenção de pagamento, os ECRs não pesam no orçamento em momentos de dificuldade financeira e tem-se a previsibilidade do valor que será direcionado à amortização do empréstimo.

No modelo brasileiro não há previsão de suspensão do pagamento, e, nesse aspecto, ainda há o que se melhorar no FIES, mesmo quando a renda do graduado estiver abaixo de um valor mínimo, ele deverá arcar com o valor proporcional à coparticipação que pagava quando estudante. Prestações que não levam em conta a capacidade de pagamento do mutuário não devem ser parte de um ECR porque limitam sua característica de seguro contra choques de renda.

Outra sugestão de aprimoramento, refere-se a cobrança de juros. A característica de seguro do ECR, como citou Nascimento (2016), permite cobrar taxas de juros no mínimo iguais aos custos incorridos pelo governo. Se os empréstimos são oferecidos a uma taxa menor do que o custo para o governo, existe um subsídio de juros, que são custosos em termos fiscais e são considerados regressivos, pois, quando se tem um ECR, os pagamentos mensais dependem apenas dos ganhos, portanto, a taxa de juros não tem efeito nos pagamentos mensais, mas apenas na duração do empréstimo, assim, os principais beneficiários são profissionais bem sucedidos, cuja amortização do empréstimo ocorre mais rápido.

Mesmo com as recomendações contrárias da literatura, tanto o Brasil quanto a Colômbia possuem taxas de juros subsidiadas para seus programas de crédito. Contudo, esse subsídio, nos dois países, é direcionado para a população de baixa renda.

O problema de viabilidade financeira de empréstimos estudantis, diz respeito não só aos subsídios oferecidos, mas também à taxa de recuperação do empréstimo. Existem vários

aspectos do sistema educacional que influenciam as altas taxas de inadimplência. As altas taxas de desistência, por exemplo, aumentam o risco de os estudantes não cumprirem suas obrigações, assim como a baixa qualidade da educação, que pode se traduzir em dificuldades na colocação no mercado de trabalho. Da mesma forma, problemas na concepção e implementação do programa e, particularmente, nas políticas de cobrança podem enfraquecer a viabilidade financeira do programa.

Alega-se que os ECRs são capazes de garantir o reembolso e minimizar a inadimplência, que é um dos grandes problemas na administração de esquemas de empréstimos estudantis. A coleta dos pagamentos via retenção na fonte minimiza o risco de não pagamento por ato deliberado do devedor e barateia a gestão do programa.

No Brasil, a taxa de inadimplência estimada para o novo modelo é de 23,7%, abaixo da atual inadimplência de 36,4%, contudo, para garantir essa redução o sistema de coleta de pagamentos deve estar plenamente implementado, o que ainda não aconteceu. No ICETEX o indicador de carteira vencida é baixo, de 9%.

Armstrong e Chapman (2011) mencionam que a questão da implementação dos esquemas de ECR tem sido a principal causa de fracasso desses esquemas. De fato, tanto o Brasil quanto a Colômbia estão tendo dificuldades neste quesito, nos dois países definiu-se que a coleta dos pagamentos será realizada via desconto em folha de pagamento. Na Colômbia este sistema ainda está em desenvolvimento. No Brasil, apesar de já haver a definição do sistema, ele não está operante e alteração legal recente (Medida Provisória nº 881, de 2019, que determinou o fim do e-Social e a criação de um sistema mais simples) pode atrasar ainda mais a implementação do mecanismo de coleta. Uma alternativa, para o Brasil, é realizar a coleta via sistema de imposto de renda.

A experiência internacional também mostra que mapear as razões da inadimplência é essencial para tornar o programa mais autossustentável. No ICETEX já existem bons mecanismos de mapeamento de risco. O FIES pode absorver diversas práticas do programa colombiano relacionadas à gestão da carteira, como classificar o risco dos créditos concedidos antes destes estarem inadimplentes pode auxiliar no processo de cobrança. Além disso, maiores esforços na área de cobrança e recuperação da carteira, geraram resultados positivos para o ICETEX, o que pode ser feito no Brasil. A diversificação dos canais de cobrança também é uma alternativa para o aprimoramento do FIES.

A eficiência gerencial de um programa é outro fator crucial para a continuidade do programa de crédito. Qualquer programa exige uma estrutura técnico-burocrática para sua gestão, que deve ser eficiente, não só na coleta de pagamentos, mas em todos os processos-chave, como na avaliação e seleção de beneficiários, no acompanhamento acadêmico e na gestão financeira, além de possuir uma boa estratégia de comunicação para promover o programa e garantir a conscientização de estudantes e de instituições elegíveis. Questão essa que foi aprimorada no Brasil com a criação do CG-FIES, mas que pode ser aperfeiçoada.

Como ainda existe grande dependência desses programas dos recursos do governo, deve-se garantir e manter o nível de capitalização requerido para o funcionamento do programa. O *funding* do programa, em geral, inicia com aporte de capital do governo e, com o tempo, o custo passa do governo e vai para o beneficiário. Mas, se o esquema é altamente dependente dos recursos do governo, seu escopo e possibilidade de crescimento enfrentam as limitações das restrições fiscais do país.

O ICETEX possui um sistema de *funding* mais desenvolvido que o FIES, recebendo recursos de crédito externo, de alianças estratégicas entre entidades públicas, de fundos de Instituições públicas e privadas que apoiam o acesso ao ensino superior e do Orçamento Nacional. O FIES conta, basicamente, com os recursos do Governo, com as contribuições das IES e com o reembolso dos empréstimos concedidos, havendo grandes oportunidades de buscar maiores apoios no segmento privado.

De forma geral, o programa brasileiro passou por alterações relevantes a partir de 2015. Mais recentemente, com a alteração promovida no final de 2017, o programa funciona em um novo formato, contudo, ainda não foi possível avaliar se as mudanças realizadas serão suficientes para garantir a sustentabilidade do programa. Pesquisas posteriores poderão responder com melhor clareza como se comportou o programa e como evoluíram seus principais indicadores. Outra sugestão de avanço de pesquisa é a verificação do comportamento de ex-estudantes do FIES no mercado de trabalho, qual a inserção destes no mercado formal e se é suficiente para garantir a recuperação do empréstimo.

Ao logo deste trabalho, pode-se observar que ambos os programas possuem espaço para aperfeiçoamento. Ainda que haja particularidades em cada um dos modelos, muitas das características do sistema colombiano poderiam ser aplicadas para o aprimoramento do FIES, assim como o contrário. Sendo assim, é importante engendrar esforços para que as mudanças necessárias sejam feitas, de forma que programas de crédito ao ensino superior continuem contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto; MANOEL, Alexandre; DA SILVA, Angelo; FEU, Aumara; SOARES, Jossifram; DE MOURA, Rodrigo; PEREIRA, Luciano. *A Reestruturação Do Fies*. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente; PEDROSA, Pedro Antônio. *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): Vicissitudes e Desafios*. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018.

ALTBACH, Philip. *Private higher education: themes and variations in comparative perspective*. International Higher Education, n. 10, 1998. Disponível em: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News10/text1.htm

ARMSTRONG, Shiro; CHAPMAN, Bruce. *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia*. ANU Press, 2011. JSTOR. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctt24h3c0

BARR, Nicholas. *Financing Higher Education: Lessons from Economic Theory and Operational Experience*. Financing Higher Education and Economic Development in East Asia, edited by Armstrong and Bruce Chapman, ANU Press, 2011, pp. 25–48. JSTOR. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctt24h3c0.6

BARR, Nicholas. *The Higher Education White Paper: The Good, the Bad, the Unspeakable – and the Next White Paper-* social Policy & Administration issn 0144–5596 DOI: 10.1111/j.1467-9515.2012.00852.x. Vol. 46, No. 5, October 2012, pp. 483–508.

BAUM, Sandy.; O'MALLEY, Marie. *College on credit: How borrowers perceive their education debt*. Journal of Student Financial Aid, v. 33, n. 3, p. 1, 2003.

BECERRA, Ligia; RAMOS-FORERO, Jorge; HERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, Pedro. *La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia I*. Revista Desarrollo y Sociedad, Colombia 2017

BOTELHO, Vinicius; PESSOA, Samuel. *Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade?* Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 47-54, agosto de 2016.

BRASIL. Decreto de 19 de setembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14491.htm

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-publicacaooriginal-1-pl.html>

BRASIL. Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm

BRASIL. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm

BRASIL. Lei nº Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm

BRASIL. Lei 13.366, de 1 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13366.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827.htm

BRASIL. Portaria FNDE nº 154, de 1º de abril de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69871152/do1-2019-04-03-portaria-n-154-de-1-de-abril-de-2019-69871051

BRASIL. Portaria FNDE nº 435, de 29 de julho de 2019. Disponível em: <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2867/portaria-fnde-n-435>

BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3643-portaria-normativa-n%C2%BA-10-de-30-de-abril-de-2010>

BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 21, de 20 de outubro de 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3648-portaria-normativa-n%C2%BA-21-de-20-de-outubro-de-2010>

BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 3, de 13 de janeiro de 2014. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25223625_PORTARIA_NORMATIVA_N_3_DE_13_DE_JAN_EIRO_DE_2014.aspx

BRASIL. Resolução do Comitê Gestor Do Fundo De Financiamento Estudantil nº 28, de 31 de outubro de 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48228819/do1-2018-11-01-resolucao-n-28-de-31-de-outubro-de-2018-48228450

CAMARGO, Laura; GÓMEZ, Lina. *Desarrollo Y Políticas Públicas En Materia De Educación Superior: El Efecto Del Ajuste Estructural En Colombia 1990–2015*. Universidad De La Salle - Facultad De Ciencias Económicas Y Sociales Bogotá D.C, 2018

CAMPO, Víctor; GIRALDO, Jorge. *Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia*. Revista de Estudios Sociales No. 33 rev.estud.soc.agosto de 2009: Pp. 196. ISSN 0123-885X Bogotá, Pp.106-117

CANTON, Erik; BLOM, Andreas. *Can Student Loans Improve Accessibility to Higher Education and Student Performance?* World Bank Policy Research Working Paper 3425, Outubro de 2004.

CARLSON, Samuel. *Private financing of higher education in Latin America and the Caribbean (English)*. Latin America and the Caribbean Technical Department: regional studies program; no. 18. Washington, DC: World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/569831468913826525/Private-financing-of-higher-education-in-Latin-America-and-the-Caribbean>

CARNEIRO, Lucianne. *Desemprego entre jovens de 18 a 24 anos é o que mais cresce, diz IBGE*. O Globo. Rio de Janeiro, 21/05/2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/desemprego-entre-jovens-de-18-24-anos-o-que-mais-cresce-diz-ibge-16223548>

CASTRO, María. *Financiamiento de la educación Superior en Colombia reflexiones para un próximo Futuro*. Revista de la Educación Superior Vol. XXXIX (4), No. 156, Octubre-Diciembre de 2010, pp. 89-102. ISSN: 0185-2760

CHAPMAN, Bruce; DOAN, Dung. *Financiamento do ensino superior: questões conceituais e a experiência internacional*. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018.

CHAPMAN, Bruce.; DEARDEN, Lorraine. *Conceptual and Empirical Issues for Alternative Student Loan Designs: The Significance of Loan Repayment Burdens for the United States*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, v. 671, n. 1, p. 249–268, maio 2017

CHAPMAN, Bruce.; LOUNKAEW, Kiatanantha. *An analysis of Stafford loan repayment burdens*. Economics of Education Review, v. 45, p. 89–102, abr. 2015.

COLÔMBIA - Estatísticas do PIB <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión para el Congreso. 2013

COLÔMBIA. Boletín de Educación en cifras: *Tasas de cobertura y concentración de la Educación Superior en Colombia*, dezembro de 2016. Disponível em:

<https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-superior/Publicaciones-Educacion-Superior/359643:Boletin-educacion-superior-en-cifras-Diciembre-de-2016->

COLÔMBIA. Ley 1002 de 2005 Disponível em: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1672565>

COLÔMBIA. Ley 30 de 1992. Disponível em: https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf

COLÔMBIA. Ley 1.547 de 2012. Disponível em: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/estructura-jur%C3%ADdica/leyes/ley154705072012.pdf?sfvrsn=2>

COLÔMBIA. Ley 1.911 de 2018. Disponível em: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/normativa/Leyes/381687:Ley-1911-de-julio-09-de-2018>

COLÔMBIA. Decreto nº 2.586, de 1950. Disponível em: <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-103405.html>

COLÔMBIA. Min Educación - Plan Nacional Decenal de Educación – 2016/2016 *El Camino Hacia La Calidad Y La Equidad* - Colombia Octubre de 2017

COLÔMBIA. Ministerio de la Educación. Disponível em: <https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/multipropertyvalues-35617-41547.html>

COLÔMBIA. Sistema Nacional de Informação do Ensino Superior - SNIES, (2016). Disponível em: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-359643_recurso.pdf

CORBUCCI, Paulo. *Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma*. Educação & Sociedade, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004

CORBUCCI, Paulo; KUBOTA, Roberto; MEIRA, Ana Paula. *Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no brasil?* Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 46, 54 p., agosto de 2016.

CRESWELL, John. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

DUARTE, Isabela. *Impactos de financiamentos estudantis sobre encargos escolares: consequências do Fies*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FNDE – Fies – Perguntas frequentes - Portal do FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/perguntas-frequentes-fies>

FONTALVO, Eliana; FONSECA, Elías. *Financiamiento del estado en el acceso a la educación superior a través del icetex y el desempeño estudiantil en relación con las pruebas saber pro*. Universidad de la costa cuc facultad de humanidades maestría en educación- barranquilla, colombia, 2019.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Ofício nº 28482/2018/Dacof/Cosif/Cgfin/Digef-FNDE*. Brasília: FNDE, 2018.

GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato. *Capacidades Estatais em Países emergentes - o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2016

ICETEX. Instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos em el exterior – Informe de Gestión 2018 – Bogotá, Colômbia, 2018.

ICETEX. Instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos em el exterior – ICETEX. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/>

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação – 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> (acesso em 23/07/2019)

INEP - Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. INEP, Brasília, 2016.

IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. *Educação. Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 24, capítulo 4. Brasília: Ipea, 2016.

KOIKE, Beth. *Com queda de 31% no lucro, Anima faz reestruturação*. Valor Econômico, São Paulo, 2015, novembro 10. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/4308598/com-queda-de-31-no-lucro-anima-faz-reestruturacao> Acesso em: 19 maio de 2019.

LE GRAND, Julian. *Los cuasi mercado y la política social*. Planas, Esteve Oroval. Economía de la Educación. Barcelona, 1996.

LUCAS, Robert. *On the mechanics of economic development*, *Journal of Monetary Economics*. Volume 22, Issue 1, Pages 3-42, julho de 1988.

MAHONEY, James.; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. [s.l.] Cambridge University Press, 2003.

MANZONI JR., Ralphe. *A Kroton depois do furacão Fies*. Isto é Dinheiro. São Paulo, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20150615/kroton-depois-furacao-fies/269847.shtml>

MARTINS, Carlos. *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*. Educ. Soc. 2009, vol.30, n.106, pp.15-35. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>

ME. Ministério da Economia. *Nota Técnica Conjunta SEI nº 6/2019/CFIC/COEF/CGAT/SUASU/SAGAS/ SECAP/FAZENDA-ME*. Brasília: Ministério da Economia, 2019

MEC. Ministério da Educação. FIES – Fundo de Financiamento Estudantil. Disponível em: <http://fies.mec.gov.br>

MEC. Ministério da Educação. FIES – Fundo de Financiamento Estudantil. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/>

MEC. Ministério da Educação. *Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ministério da Educação - MEC, 2014.

MEC. Ministério da Educação. Prouni – Programa Universidade para Todos. Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/>.

MEC. Ministério da Educação. *Relatório de gestão do exercício de 2017*. Fundo De Financiamento Estudantil – FIES. Brasília: Ministério Da Educação - MEC, 2018.

STN Secretaria do Tesouro Nacional do. Ministério da Fazenda. *Aspectos Fiscais da Educação no Brasil*. Brasília:-, 2018.

MF. Ministério da Fazenda. *Diagnóstico FIES*. Brasília: Ministério da Fazenda - MF, 2017a.

MF. Ministério da Fazenda. *Nota Técnica SEI nº 1/2017/COEF/SUFIL/SEAE-MF* Assunto: Regra de determinação da quantidade de vagas novas pelo Fies anualmente. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017b.

MILENA, Cuéllar. *La financiación como tema de agenda pública en la educación superior en Colombia* - Universidad Pedagógica Nacional De Colombia Maestría En Educación - Bogotá 2017

MURAKAMI, Yuki; BLOM, Andreas. *Accessibility and Affordability of Tertiary Education in Brazil, Colombia, Mexico and Peru within a Global Context*. The World Bank Latin America and Caribbean Region Human Development Sector. Washington D.C. February 2008.

NASCIMENTO, Paulo; CORBUCCI, Paulo. *Insumos para o redesenho do financiamento estudantil (FIES)*. CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

NASCIMENTO, Paulo; LONGO, Gustavo. *Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro?* Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 46, p. 13, ago. 2016a.

NASCIMENTO, Paulo; LONGO, Gustavo. *Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do FIES?* 2016b.

NASCIMENTO, Paulo. *Compartilhamento de Custos e Crédito Estudantil Contingente à Renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil*. Texto para Discussão nº 2220, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/146656>

NASCIMENTO, Paulo. *Epílogo: Financiamentos Contingentes À Renda Têm Futuro No Brasil?* Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018a.

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

- OCDE. *Education at a Glance 2018: OECD indicators 2017*. OECD Publishing, 2018.
- PIRES, Manoel. *Alguns Comentários A Respeito Das Reformas Recentes No Fies E Os Desafios Atuais*. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018.
- RESENDE, Manoela. *Crédito Educativo: Uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália*. Brasília, IPEA, 2018.
- ROJAS, Tatiana. “*La educación superior gratuita es irreal y profundamente inequitativa*”. Entrevista com José Brunner. Revista Semana 07/04/2019. Colômbia 2019 Disponível em: <https://www.semana.com/educacion/articulo/entrevista-la-educacion-superior-gratuita-es-irreal-y-profundamente-inequitativa/621840>
- ROJAS, Javier. *Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?*. Perfiles educativos vol.39 no.156 . México abr./jun. 2017.
- ROMER, Paul. *Endogenous Technological Change*. The Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, 1990.
- SALAZAR, Natalia. MESA, Carlos. CORREA, Camilo. *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo*. Bogotá. Novembro de 2016.
- SALMI, Jamil. *Student loans in an international perspective*. The World Bank experience, 2003.
- SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia. *O uso do método comparativo nas Ciências Sociais*. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SHEN, Hue; ZIDERMAN, Adrian. *Student loans repayment and recovery: international comparisons*. Higher education, v. 57, n. 3, p. 315–333, 2009.
- PNE. Observatório do PNE. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/12-ensino-superior/indicadores/porcentagem-de-matriculas-na-educacao-superior-em-relacao-a-populacao-de-18-a-24-anos/#indicadores>
- SOUSA, Ana Maria. *Financiamento Público Estudantil Do Ensino Superior: Uma Análise Comparativa Dos Casos Do Brasil E De Portugal*. Goiás, 2008.
- STIGLITZ, Joseph. *Income contingent loans: some general theoretical considerations, with applications*. Em: STIGLITZ, J.; GUZMAN, M. (Orgs.). Contemporary issues in Microeconomics. Houndmills; New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- SUMMERS, Lawrence. *Education and Development: The Role of Higher Education*. Financing Higher Education and Economic Development in East Asia, edited by Shiro Armstrong and Bruce Chapman, ANU Press, 2011, pp. 19–24. JSTOR. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctt24h3c0.5.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. *Acórdão do Plenário do TCU nº 3.001*, de 2016. Brasília: Tribunal de Contas da União - TCU, 2016.

WOODHALL, Maureen. *Financing higher education: the potential contribution of fees and student loans*. International Higher Education, n. 22, 2001.

WOODHALL, Maureen. *Student Loans: Potential, Problems, and Lessons from International Experience*. JHEA/RESA Vol. 2, No. 2, 2004, pp.37–51. Boston, 2004.

World Bank. *Peril and promise: higher education in developing countries*. Washington D.C., 2000. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em 26/08/2018.

ZIDERMAN, Adrian; ALBRECHT, Douglas. *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, US. Falmer Press, 1995.

ZIDERMAN, Adrian. *Comparative Study on Student Loans Schemes in Asia: Project Concept Paper*. UNESCO, Bangkok, 2000.

ZIDERMAN, Adrian. *Student loan schemes in practice: a global perspective*. Student financing of higher education: a comparative perspective. Oxon, United Kingdom: Routledge, 2013.p. 32-60