Transformando o Ensino Público Superior: ECR como Solução para o Financiamento

Nota Técnica 06/24

As Instituições de Ensino Superior Públicas (IESP) no Brasil enfrentam desafios estruturais relacionados ao financiamento. A atual dependência quase exclusiva de orçamentos públicos pressiona as contas do governo e limita as instituições no cumprimento de sua missão de melhorar a qualidade e expandir a oferta educacional.

Dado o cenário de restrições fiscais prolongadas, o modelo de Empréstimos Condicionados à Renda (ECR), também conhecido como "modelo australiano", se mostra uma alternativa promissora para garantir a sustentabilidade das IESP, diversificando as fontes de financiamento e, ao mesmo tempo, promovendo maior equidade social.

Ao vincular a contribuição dos beneficiários à sua renda futura, o ECR possibilita a redistribuição dos custos da educação pública entre os principais beneficiários, sem comprometer a gratuidade inicial do ensino e o acesso de quem mais precisa.

Sobre isso, o Livres:

1. Compreende que políticas públicas liberais devem ser baseadas em dados, a fim de garantir maior efetividade na promoção da autonomia e desenvolvimento aos indivíduos;
2. Defende uma reforma estrutural da educação brasileira, da educação básica ao ensino superior;
3. Preza pela liberdade e desenvolvimento do estudante por meio da ampliação de meios de inserção no mercado de trabalho e busca de melhores condições de vida.

1. É Necessária uma Reforma no Financiamento das IFES

O Brasil enfrenta um déficit educacional significativo. Apenas 18% da população adulta possui diploma de ensino superior, um índice consideravelmente inferior à média de 39% dos países da OCDE. Para aumentar essa taxa, o país precisaria expandir sua oferta de vagas nas universidades, sendo que atualmente as instituições públicas representam 25% das matrículas totais do ensino superior. Contudo, a expansão da oferta esbarra na limitação orçamentária.

Entre 2000 e 2020, o número de matrículas em universidades federais aumentou 122%, fruto de programas de expansão universitária como o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). No entanto, a ampliação da rede não foi acompanhada por um aumento proporcional no financiamento ou na qualidade do gasto, o que criou gargalos no sistema. As universidades públicas enfrentam déficits crônicos, com

escassez de recursos para manutenção e modernização de infraestrutura e da tecnologia.

O atual modelo de financiamento das IFES é dependente do orçamento da União, o que as torna vulneráveis a flutuações econômicas e políticas. Em 2019, o orçamento das universidades federais foi de R$ 49,6 bilhões, mas apenas 12% desse montante foi destinado a investimentos, com o restante alocado a despesas correntes como salários e custeio. A criação de uma nova fonte de receita por meio do SNFE poderia trazer a estabilidade financeira necessária para garantir a expansão sustentável do sistema de ensino superior e evitaria a captura do orçamento por interesses corporativos visando aumento de privilégios.

2. Como Funciona o ECR: Proposta de Implementação Nacional

O Sistema Nacional de Financiamento Estudantil (SNFE), com base em Empréstimos Condicionados à Renda (ECR) com base em um estudo do IPEA, funcionaria da seguinte maneira: estudantes matriculados em instituições públicas ou privadas poderiam acessar financiamento para seus estudos, com a obrigação de reembolsar o valor apenas quando suas rendas superassem o limite de isenção do Imposto de Renda (atualmente R$ 28.559,70 anuais). Esse pagamento seria recolhido pela Receita Federal, utilizando a estrutura já existente de retenção de tributos, e seria progressivo, ou seja, proporcional ao nível de renda do indivíduo.

- **Fato gerador e recolhimento:**

Fato gerador: A obrigação de contribuir surgiria no momento em que o ex-estudante atingisse uma renda superior ao limite de isenção do IRPF. O pagamento seria suspenso automaticamente em casos de perda de renda ou retorno à faixa de isenção, garantindo que o graduado não enfrentasse dificuldades financeiras desnecessárias.

Recolhimento: O pagamento seria efetuado pela Receita Federal, aproveitando a infraestrutura já existente para a coleta de tributos. Isso minimizaria os custos de implementação e tornaria o sistema mais eficiente, sem necessidade de criar uma nova estrutura para o recolhimento.

- **Alíquotas progressivas:**

O ECR seria estruturado com alíquotas progressivas, vinculadas às faixas de renda do IRPF, de modo que os graduados com rendas mais altas contribuiriam proporcionalmente mais.

As faixas propostas são:

Para rendas anuais entre R$28.559,71 e R$42.000, a alíquota seria de 3,75%;

Para rendas entre R$42.001 e R$56.000, a alíquota seria de 7,5%;

Para rendas acima de R$56.000, a contribuição seria de 13,75%.

3. Impacto Financeiro nas IFES

O SNFE geraria um impacto significativo no orçamento das IFES, criando uma nova fonte de receita baseada nas contribuições dos ex-estudantes que se beneficiaram do ensino superior público. O sistema garantiria que os recursos fossem direcionados diretamente para as instituições, proporcionando um financiamento contínuo e previsível.

Diversificação e Aumento da Receita:

Estudos preliminares indicam que o SNFE poderia gerar um aumento substancial na receita das IFES. Simulações baseadas nos formados de 2018 mostram que, se o sistema estivesse em vigor, o orçamento das universidades teria sido acrescido em 68%. Essa nova receita permitiria às IFES investir mais em infraestrutura, pesquisa e inovação, áreas que tradicionalmente sofrem com a escassez de recursos.

- **Autofinanciamento da expansão:**

Com uma fonte adicional de receita, as IFES teriam condições de financiar sua própria expansão, aumentando o número de vagas sem sobrecarregar o orçamento federal. Isso é crucial em um cenário em que o número de matrículas no ensino superior deve continuar crescendo. O sistema também daria às universidades maior flexibilidade para ajustar sua oferta de cursos e programas, respondendo de forma mais ágil às demandas do mercado de trabalho.

- **Incentivo à qualidade e empregabilidade:**

A arrecadação da contribuição estaria diretamente ligada ao sucesso dos graduados no mercado de trabalho, criando um incentivo para que as IFES melhorem a qualidade dos cursos e a empregabilidade de seus alunos. Instituições com melhores resultados em termos de empregabilidade teriam uma arrecadação maior, incentivando a adoção de práticas educacionais de excelência e a formação de profissionais com maior potencial econômico.

- **Redução da dependência do Tesouro:**

A médio e longo prazo, o SNFE poderia reduzir a dependência das IFES em relação aos repasses do Tesouro Nacional, proporcionando maior autonomia financeira. Permitindo assim que as universidades tivessem uma fonte de receita mais estável e previsível, diminuindo sua vulnerabilidade às crises fiscais.

4. Simulações do Potencial de Arrecadação

Simulações realizadas com base em dados de 2018 publicadas pelo pesquisador Paulo Meyer Nascimento do IPEA sugerem que o SNFE teria um impacto substancial no orçamento das IFES. Se o sistema estivesse em vigor naquele ano, as contribuições dos ex-alunos teriam representado um acréscimo de 68% ao orçamento das universidades. Com o aumento do número de graduados e a melhoria da empregabilidade dos egressos, o

potencial de arrecadação aumentaria ainda mais ao longo do tempo.

Estima-se que, a partir de 2030, o sistema poderia gerar receitas adicionais de até R$ 10 bilhões por ano, considerando o crescimento do número de graduados e a elevação dos salários médios no Brasil. Esses recursos seriam fundamentais para garantir a expansão e a modernização do sistema educacional, permitindo que o país atinja taxas de escolarização semelhantes às de países desenvolvidos.

5. Propostas de Reformas para Implementação do SNFE

A implementação do SNFE exige uma série de reformas constitucionais e legislativas para garantir sua sustentabilidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

- **Reformas Constitucionais:**

Inserção de nova contribuição no Sistema Tributário Nacional (STN): A principal reforma constitucional seria a criação de uma nova contribuição vinculada à renda futura dos ex-estudantes, para financiar o SNFE. Isso poderia ser feito por meio da modificação do art. 145, inciso III da Constituição, criando uma "contribuição solidária".

Inserção no art. 212 da CF/1988: Alternativamente, a Constituição poderia ser alterada para incluir a contribuição no art. 212, estabelecendo uma vinculação específica para o financiamento estudantil, similar ao salário-educação.

Redefinição do conceito de gratuidade no ensino público: O art. 206, inciso IV da Constituição, que garante a gratuidade do ensino público, precisaria ser ajustado para permitir a criação da nova contribuição, sem ferir o princípio de gratuidade durante o período de estudos. A contribuição só seria exigida após a formatura e com base na renda do ex-estudante.

- **Reformas Legislativas:**

Criação de uma Lei Específica para o SNFE: A criação de uma legislação específica é fundamental para regulamentar o funcionamento do SNFE. A lei detalharia as modalidades de financiamento, prazos de pagamento, critérios de elegibilidade e taxas de juros aplicáveis aos ECRs. Além disso, estabelecerá os mecanismos de gestão e fiscalização do sistema.

Criação de uma Agência Reguladora: Para garantir a eficácia do sistema, seria necessária a criação de uma agência reguladora responsável por supervisionar a arrecadação das contribuições, monitorar o desempenho das IFES e propor ajustes quando necessário.

6. Considerações Finais

A proposta de criação do Sistema Nacional de Financiamento Estudantil (SNFE), baseado em Empréstimos Condicionados à Renda (ECR), oferece uma solução inovadora e sustentável para os desafios do financiamento do ensino superior no Brasil. O modelo alivia a pressão sobre o orçamento público, ao mesmo tempo em que garante

uma distribuição mais justa dos custos da educação, vinculando a contribuição dos ex-alunos à sua capacidade de pagamento.

Ao garantir a autonomia financeira das IFES e incentivar a melhoria da qualidade do ensino, o SNFE tem o potencial de transformar o sistema educacional brasileiro, promovendo seu crescimento e modernização.

Para sua implementação, será necessário um amplo debate envolvendo governo, universidades e sociedade, além de uma série de reformas constitucionais e legislativas que garantam a sustentabilidade e equidade do sistema.

Com a colaboração de:

Deborah Bizarria
Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

LIVRES

Associação Livres
R. Herculano de Freitas, 273 - Bela Vista
São Paulo - SP
CEP: 01308-020

Contato:
contato@eusoulivres.org
+55 11 95449-4400

Referências

1. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Education at a Glance 2022. Paris: OCDE, 2022.
2. NASCIMENTO, Paulo Meyer. Empréstimos com amortizações condicionadas à renda: cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil. Brasília: IPEA, 2024.
3. NASCIMENTO, Paulo Meyer. O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã: proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – funcionamento e fonte de recursos. Brasília: IPEA, 2021.