



Financiación contingente a los ingresos: conceptos, puntos de referencia y evolución del debate en Brasil

Paulo Meyer Nascimento

IPEA, Brasil

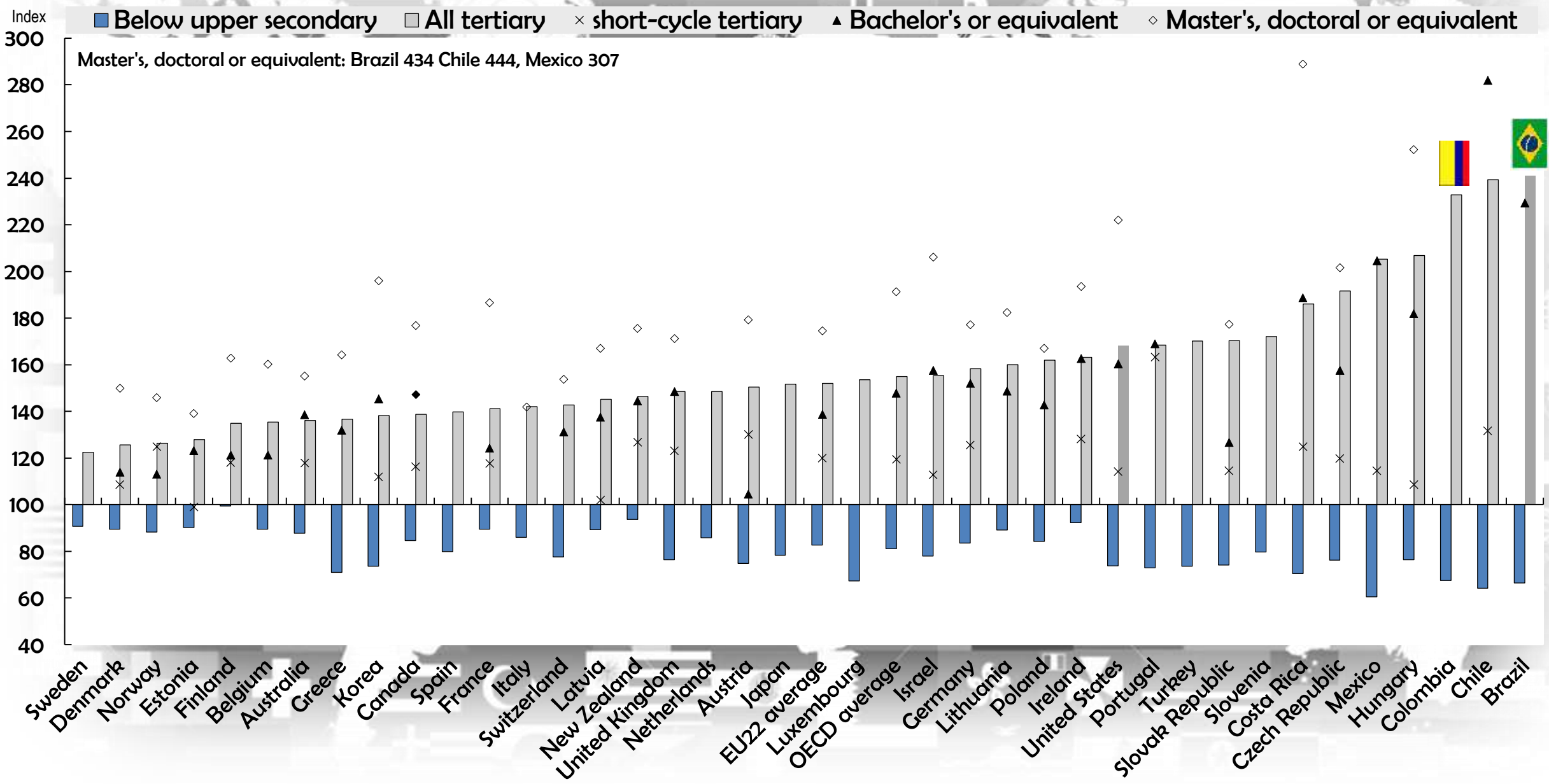
Bogotá, 22 de abril de 2022

“El crédito educativo se fundamenta en un principio:
se le presta al estudiante para que pague el profesional.”

Gabriel Betancur Mejía

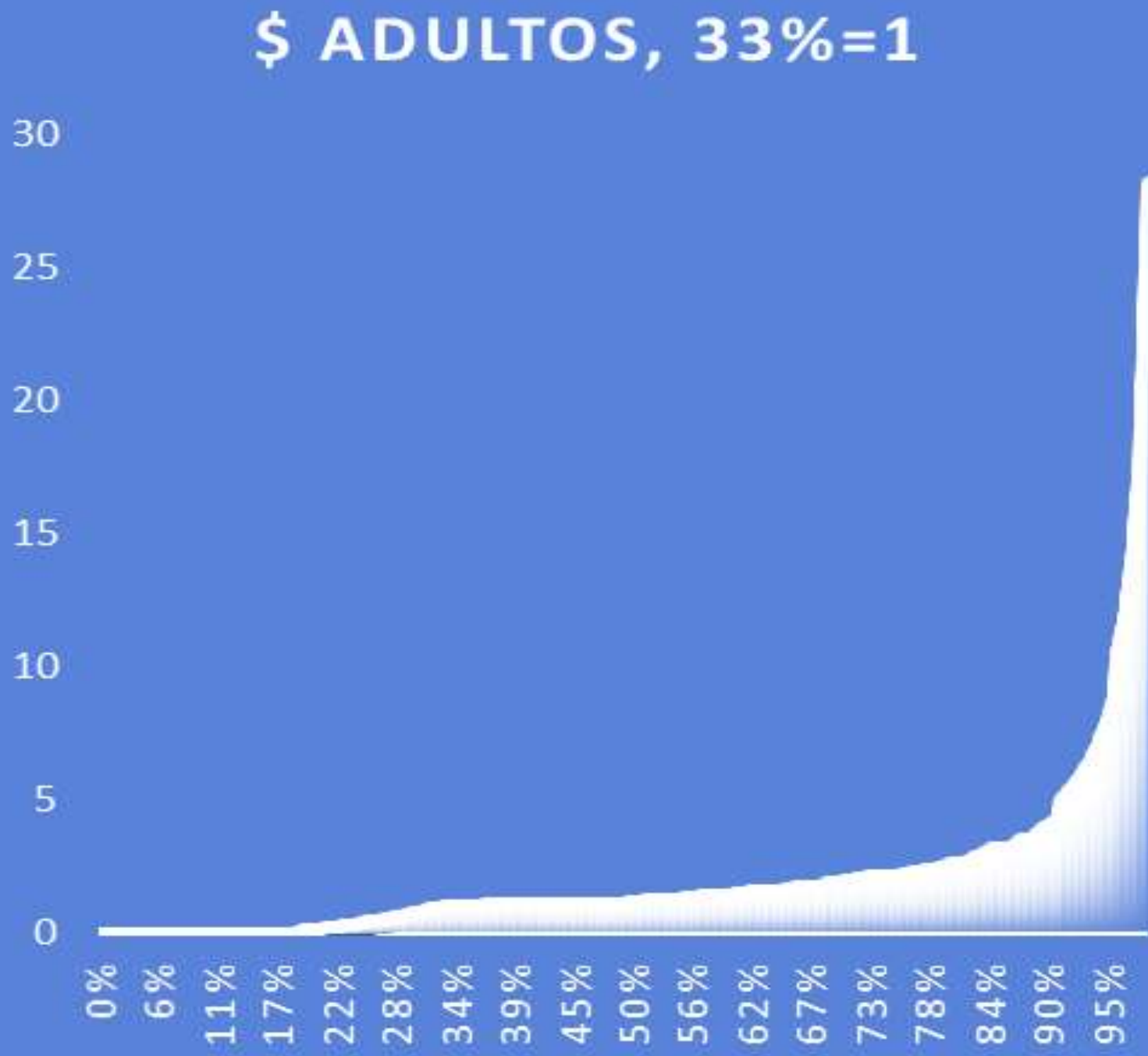
Ingresos relativos de los adultos que trabajan a tiempo completo, por nivel educativo (2014).

25-64 años con ingresos del trabajo; educación secundaria superior (medio) = 100



Source: OECD (2016), Education at a glance.

DISTRIBUICION DE INGRESOS EN BRASIL, 2021



Fuente: [@marcelo_meds](#) com datos de Pnad/IBGE

Si existen costos de matrícula, el **globo amarillo** abajo se convierte en un tema central de política

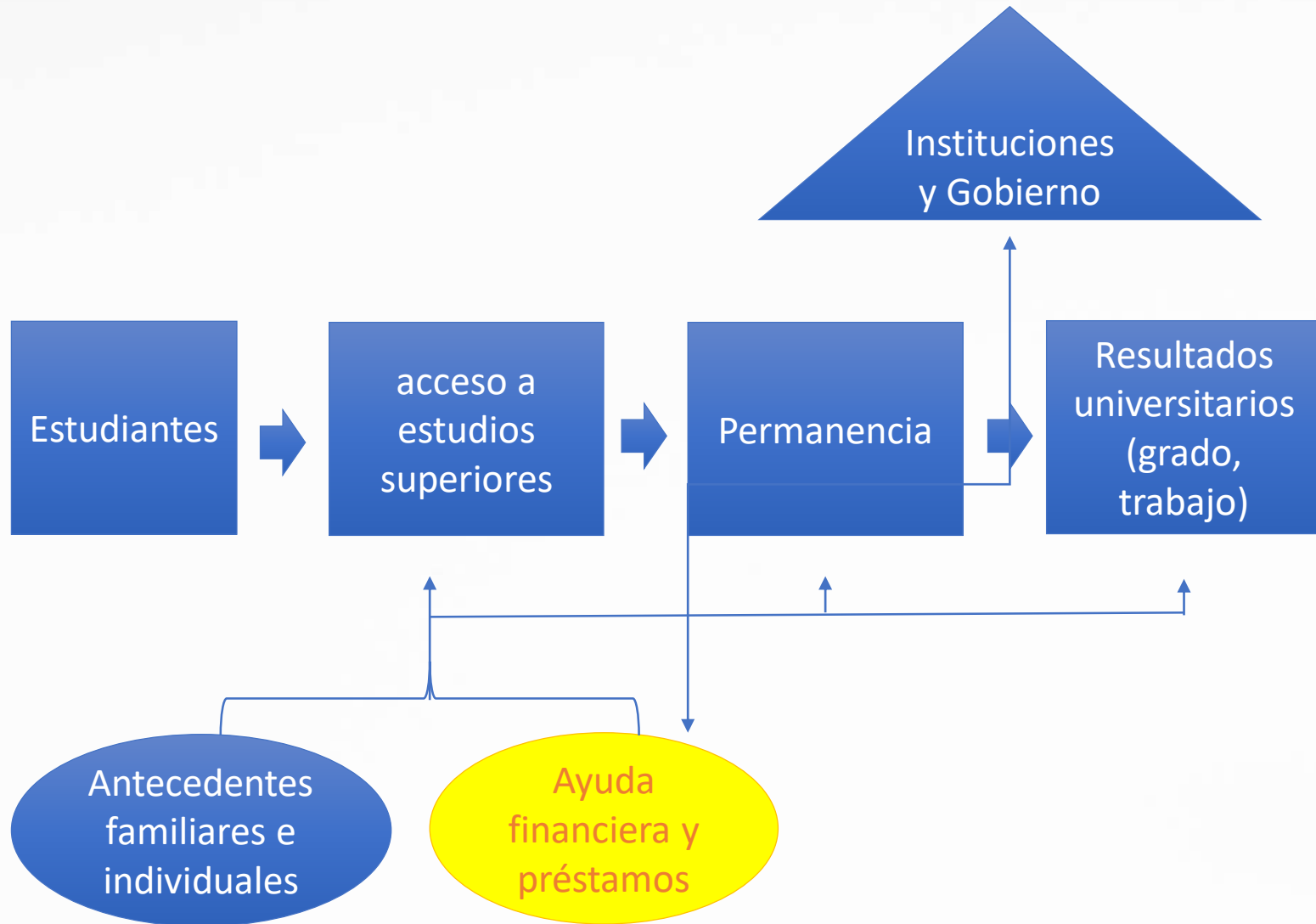


Gráfico adaptado del discurso de apertura de Eric Bettinger en la reunión ABAVE 2015 en Brasil.

“El crédito educativo se fundamenta en un principio: se le presta al estudiante para que pague el profesional”

- Los préstamos para estudiantes no son un concepto nuevo: hay agencias privadas de crédito para estudiantes en los EE. UU. desde el siglo XIX, siendo Harvard la pionera en crear la suya propia en 1838 ([Fuller, 2014](#)).
- Sin embargo, la institucionalización del crédito educativo como política pública fue una idea desarrollada por primera vez por Gabriel Betancourt Mejía, quien escribió una tesis en 1943 como resultado de su propia experiencia en el endeudamiento para realizar una carrera ([Woodhall, 1983](#); [Betancourt-Mejía, 1992](#)).
- Icetex, establecida en 1950, fue la primera de carácter público. A partir de entonces, los programas gubernamentales de préstamos para estudiantes han sido adoptados por un número cada vez mayor de países ([Nascimento, 2016](#)).



GABRIEL BETANCOURT MEJÍA
Economista colombiano, diplomático y político



BRUCE CHAPMAN
Australian National University

It is now clear that income contingent arrangements can be designed to be administratively feasible, even straightforward. As well, the revenue potential for higher education is considerable. Perhaps most importantly, the Australian experience with HECS reveals strongly that even a radical movement away from a no-charge system can be instituted without jeopardising the participation of disadvantaged potential students; this is all traceable to income contingent repayment.

(Chapman, 1997)



JUDITH SCOTT-CLAYTON
Columbia University

[S]ince England's move from a free higher education system to a high fee, high aid system, university enrolment has increased substantially [, while there has been] no collapse in participation among those from lower socio-economic groups. (...) However the most notable trend taking place in the years since 1998 has been the dramatic increases in investment in the sector. Student funding per head (...) is back at levels seen at the beginning of the 1990s.

(Murphy, Scott-Clayton and Wyness, 2019)



LORRAINE DEARDEN
UCL Institute of Education

Our findings suggest that the income contingent nature of loans under the new system does provide some level of insurance against low realised returns from HE for graduates. (...) On the other hand, individuals from the middle to high parts of the parental income distribution will typically end up seeing the costs of their HE increase.

(Dearden *et al*, 2008)



NICHOLAS BARR
London School of Economics

In the absence of any subsidy, an individual's investment in a degree would confer a 'dividend' on future taxpayers. [This] gives an efficiency case for some subsidy, [but] the greater the public-sector subsidy to higher education the greater the pressure on the system not to grow. The introduction of private funds is central to the expansion of student number. [ICLs] offer the borrower insurance against potential future poverty, a feature of greater relevance the higher the applicant's degree of risk aversion.

(Barr, 1993)



GILL WYNESS
UCL Institute of Education

Sistemas de financiación contingente al ingreso (FCI) pueden resumirse en una frase:

Pague más tarde si puede y tanto como lo permitan sus ingresos.

Instrumentos de un sistema FCI

PRÉSTAMOS (LOS *INCOME CONTINGENT LOANS*)



- Instrumentos de deuda;
- La persona paga $x\%$ de su ingreso hasta que la deuda haya sido liquidada;
- Puede aplicarse una exención cuando y mientras los ingresos rastreables estén por debajo de un umbral establecido por la ley;
- Es común que las deudas restantes se condonen después de n años o al momento de la jubilación o de la muerte.

Instrumentos de un sistema FCI

INCOME SHARE AGREEMENTS (ISA)



- Son como instrumentos de patrimonio propio;
- Una persona u organización invierte en capacitar a alguien y, a cambio, recibe parte de sus ingresos durante n años en el futuro;
- Puede aplicarse una exención como en los ICL, pero no hay condonación porque no hay saldo deudor, sino dividendos, a pagar siempre que, durante el plazo convenido, se midan rentas compatibles, sobre las cuales se calculan los dividendos;
- Es lo que más se acerca a la idea original de Milton Friedman.

CARACTERÍSTICAS-CLAVE

- **Los pagos se retienen en la fuente**, preferiblemente directamente por el organismo de administración tributaria o por el sistema de recaudo de las contribuciones para la seguridad social.
- **No hay mora**: sin ingresos medibles o por debajo del umbral de exención, sin pago.

Si se trata de un préstamo, la falta de reembolso implica que la deuda se refinanciará automáticamente.

Si se trata de un *income share agreement*, la falta de pago forma parte del riesgo de inversión.



Sistema de financiación que tiene en cuenta la dinámica del ingreso, no su umbral en un punto fijo en el tiempo

¿CÓMO FUNCIONAN EN AUSTRALIA Y EN INGLATERRA?



CARACTERÍSTICAS A TENER EN CUENTA CON RESPECTO A LOS 2 PRINCIPALES *BENCHMARKS* INTERNACIONALES

- Tanto para Australia como para Inglaterra, estamos hablando de **programas gubernamentales basados en la modalidad de préstamo** (los *income contingent loans* - ICL).
- **No hay financiadores privados** involucrados en estos dos sistemas FCI;
- **No hay la posibilidad de convertir los préstamos en ISA**, ni en Australia ni en Inglaterra;
- Son sistemas diseñados **exclusivamente para el financiamiento público**, con **líneas de crédito y techos de desembolso bien definidos** para cada tipo de matrícula y que involucran solo (o en su mayoría) **cursos mantenidos por instituciones públicas**;
- Ambos son países de altos ingresos, cuyos presupuestos gubernamentales siempre han tenido **mayor capacidad de inversión y mejores condiciones para enfrentar las incertidumbres** de los flujos de reembolso de ICL que en los casos de Brasil y Colombia.

¿CÓMO FUNCIONAN EN AUSTRALIA Y EN INGLATERRA?



EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- Tanto en Australia como en Inglaterra, el cobro de los pagos de los ICL es tratado por la legislación como **análogo al cobro del Impuesto sobre la Renta** y, por lo tanto, es, respectivamente, responsabilidad de la Oficina de Impuestos de Australia (ATO) y de la HM Revenue & Customs (HMRC), organismos responsables por la administración tributaria en estos dos países;
- Esto **no convierte a los ICL de estos países en un tributo**, aunque se tratan como si lo fueran en el momento del cobro de sus pagos por parte del organismo de administración tributaria;
- La ATO y la HMRC **se limitan a recaudar pagos contingentes a los ingresos** de los prestatarios de préstamos estudiantiles.

¿CÓMO FUNCIONAN EN AUSTRALIA Y EN INGLATERRA?



EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS DE GESTION DEL SISTEMA FCI

- En ambos casos, existe **otro organismo que actúa como gestor del sistema** FCI, informando a la ATO (en el caso de Australia) o a la HMRC (en el caso de Inglaterra) de las deudas a cobrar y recibiendo de éstos los reembolsos correspondientes por la medida que se cobran los pagos;
- En Australia, corresponde al propio Ministerio de Educación (el *Department of Education, Skills and Employment* – DESE) administrar el sistema. En Inglaterra, quien lo hace es una agencia estatal (*Student Loans Company* – SLC);
- Es responsabilidad del Ministerio de Educación (en Australia) o de la SLC (en Inglaterra) **controlar los saldos por pagar y actualizar las deudas pendientes** que aparecen en los sistemas de la ATO o de la HMRC;
- Cualquier **pago anticipado voluntario ni siquiera pasa por el organismo de administración tributaria.**



- Existen marcos legales para implementar sistemas FCI, pero aún queda camino por recorrer para hacerlos efectivos

¿Existen sistemas FCI efectivos en las Americas?



- Hay planes de financiación estudiantil con pagos basados en los ingresos, sin sistemas FCI



- No hay un sistema FCI, pero hay un “casi impuesto del graduado” (las contribuciones para el *Fondo Solidaridad*)

¿PUEDE UN SISTEMA BASADO EN PRÉSTAMOS CONVIVIR CON *INCOME SHARE AGREEMENTS*?



MIGUEL PALACIOS
University of Calgary

- Los ISA “puros” implican más riesgo que los ICL (para las dos partes), pero...
- Los ICL tienen costos de agencia más bajos
 - Menos ventajoso para ocultar ingresos
 - Menos desincentivo para trabajar
- Cuando se combinan en un menú, los ICL y los ISA reducen ¡selección adversa!

([Palacios, 2019](#))



MATTHEW CHINGOS
The Urban Institute


Durante las primarias del Partido Republicano para las elecciones presidenciales de EE. UU. de 2016, Jeb Bush propuso reemplazar los préstamos estudiantiles con una **línea de crédito de \$50,000 que se paga únicamente en función de los ingresos**. Los estudiantes pagarían **el 1% de sus ingresos durante 25 años por cada \$10,000** a los que accedan para pagar su educación universitaria. **No se cobrarían intereses** y los pagos totales tendrían un **tope de 1.75 veces el monto original prestado**.

(Chingos, 2016)

¿HAY ESPACIO PARA
ESQUEMAS HÍBRIDOS?



Hablemos de **Brasil**
- y su saga para
implementar un
sistema FCI para
la educación superior



Brasil: un país de renta media (PIB per cápita de 14,8 mil dólares PPP), mayoritariamente urbano y cristiano, donde viven **212,6 millones de personas.**

- Cerca de 9 millones de matrículas en cursos de pregrado y de posgrado;
- Tres en cada cuatro en instituciones educativas privadas.



FINANCIACIÓN PARA ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL



¿Cuál es la política federal de asistencia a los estudiantes en Brasil hoy? (1-4 de 8)

1. Becas para cubrir matrículas en instituciones educativas privadas a cambio de exención de impuestos (**ProUni**);
2. Subsidio de sostenimiento (sujeto a disponibilidad presupuestal) para estudiantes de bajos recursos que estudien en instituciones privadas (**ProUni**);
3. Préstamos estudiantiles para cubrir parcialmente los costos de matrícula de cursos en instituciones privadas (**FIES**);
4. Subsidio de sostenimiento además de servicios de vivienda, alimentación, transporte y otros que las instituciones privadas sin fines de lucro están obligadas a otorgar, para tener derecho a la inmunidad fiscal que les confiere la Constitución Federal (**Cebas Educação**);

FINANCIACIÓN PARA ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL



¿Cuál es la política federal de asistencia a los estudiantes en Brasil hoy? (5-8 de 8)

- 5. Exención total de las tasas de matrícula en las instituciones educativas públicas** en los cursos de pregrado y en los cursos de posgrado *stricto sensu* (maestrías y doctorados de investigación);
6. Subsidio de sostenimiento además de servicios de vivienda, alimentación, transporte y otros para estudiantes de bajos recursos, financiados por el presupuesto federal, pero implementados de acuerdo con la política de cada una de las instituciones federales de educación superior, respetando los límites de un decreto federal (**Pnaes**);
- 7. Subsidios de sostenimiento para estudiantes de posgrado *stricto sensu*** (otorgadas por las agencias federales Capes y CNPq);
- 8. Deducciones del impuesto sobre la renta por gastos de educación** (desde guardería hasta posgrado) del contribuyente o sus dependientes.

-
- A fines de 2017, el gobierno brasileño logró aprobar una nueva ley en el Congreso Nacional que preveía pagos contingentes a las ganancias de todo tipo de los deudores de Fies, el programa federal de crédito educativo.
 - Las simulaciones con datos de encuestas de hogares sugieren que un sistema ICL bien diseñado para Brasil permitiría al gobierno recuperar hasta unos **90% del valor actual de los desembolsos**, lo que generaría perspectivas mucho mejores para el Fies, que sufre de altas tasas de impago.
 - Estamos en 2022 y los pagos contingentes a los ingresos aún no han salido del papel para el Fies.

¿Qué ha pasado?

¡Se quiso
implementar pagos
contingentes a los
ingresos, pero no se
pensó propiamente
en cómo cobrarlos!



En el contexto brasileño, para que un sistema FCI funcione, **la participación del órgano de administración tributaria** en el cobro de los pagos contingentes a los ingresos es **esencial**.





Australian Government
Australian Taxation Office



Australian Government
**Department of Education,
Skills and Employment**



Student Loans Company



**HM Revenue
& Customs**

- En Australia e Inglaterra, fue suficiente que la ATO y la HMRC **equipararan** el recaudo de pagos de préstamos estudiantiles con el recaudo de pagos de impuestos sobre la renta.
- El *Department of Education, Skills and Employment* (DESE), en Australia, y la *Student Loans Company* (SLC), en Inglaterra, **se encargan de todo lo demás.**

- En Brasil, **no basta equiparar** el cobro de pagos contingentes a los ingresos con el cobro de un impuesto para que la administración tributaria pueda cobrar esos pagos.
- **Necesariamente debe haber un tributo** en juego para que el organismo de administración tributaria de Brasil actúe en un sistema FCI.

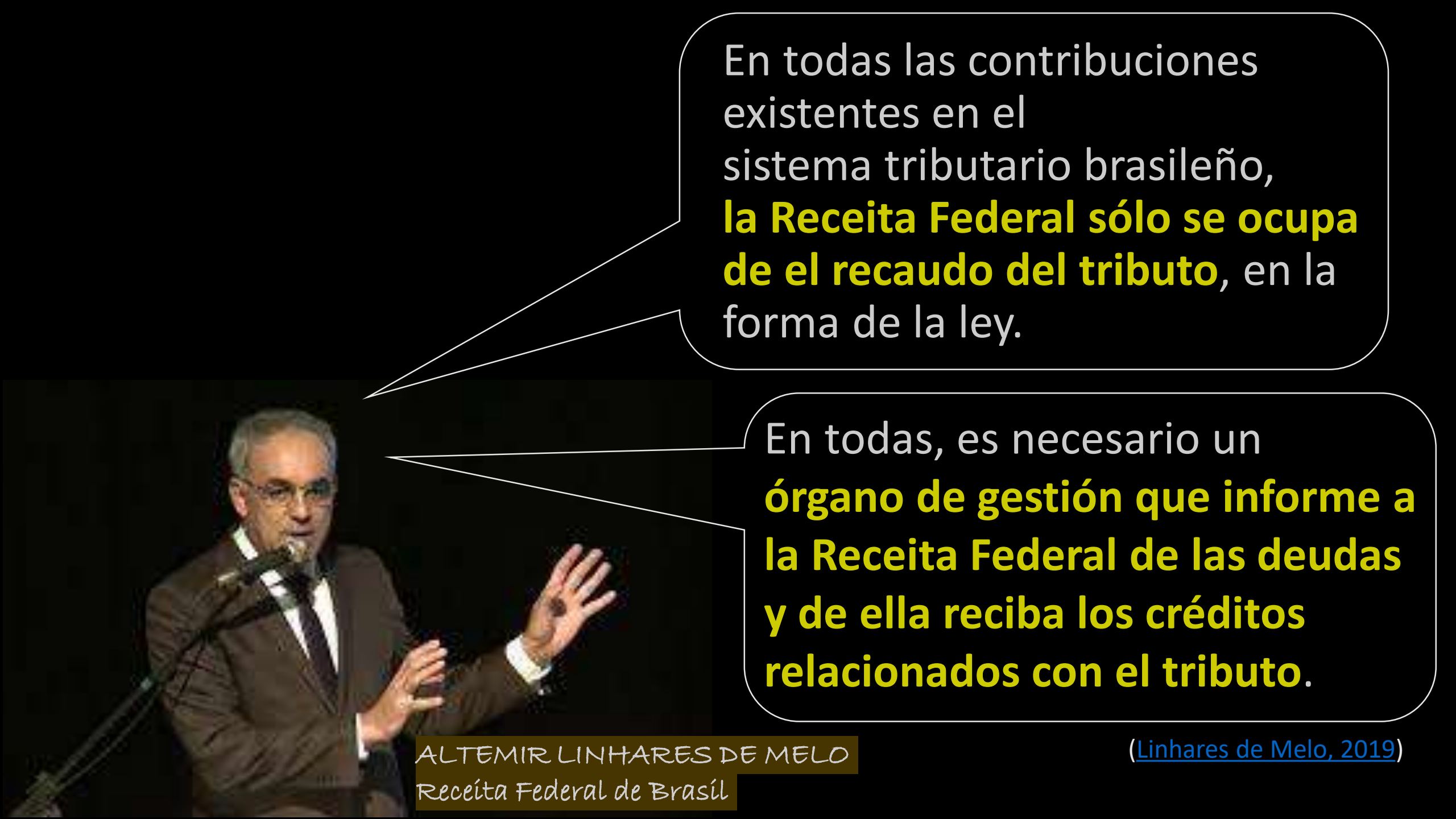


Hay una clase de tributo cuyo *modus operandi* en Brasil involucra roles similares a los que juegan la ATO y el DESE en Australia, o la HMRC y la SLC en Inglaterra en los sistemas FCI de estos países: son **las contribuciones**.

([Linhares de Melo, 2019](#))

ALTEMIR LINHARES DE MELO
Receita Federal de Brasil




A man with glasses, wearing a dark suit and tie, is speaking at a podium. He has his right hand raised in a gesture. Two callout boxes with white outlines and black backgrounds are positioned to his right, containing text in Spanish. The top callout box contains text about the Brazilian tax system and the role of the Receita Federal. The bottom callout box contains text about the need for a management organ. The background is dark.

En todas las contribuciones existentes en el sistema tributario brasileño, **la Receita Federal sólo se ocupa de el recaudo del tributo**, en la forma de la ley.

En todas, es necesario un **órgano de gestión que informe a la Receita Federal de las deudas y de ella reciba los créditos relacionados con el tributo.**

ALTEMIR LINHARES DE MELO
Receita Federal de Brasil

([Linhares de Melo, 2019](#))

A close-up photograph of a man with dark hair and glasses, wearing a grey suit jacket over a light-colored shirt and a dark tie. He is holding a black microphone to his mouth and appears to be speaking. The background is a plain, light blue color.

Si es así, pensemos en una nueva contribución alrededor de la cual los sistemas FCI puedan orbitar.

([Nascimento, 2022](#))

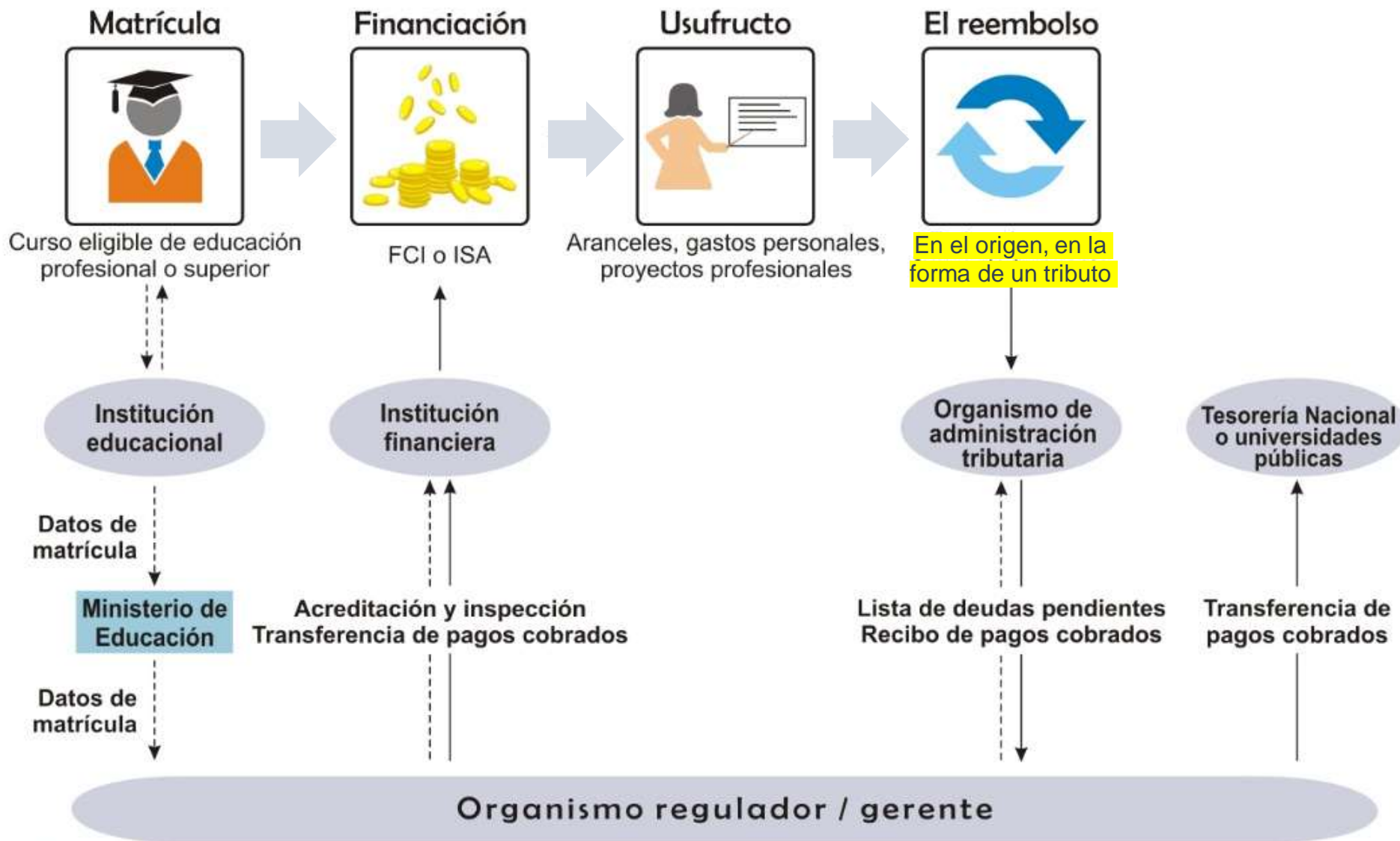
PAULO MEYER NASCIMENTO

Ipea

¿QUÉ SE PROPONE HACER?

Se propone un nuevo marco legal que habilite un sistema nacional de financiamiento estudiantil, atractivo para el financiamiento privado y con un componente de financiamiento público más sustentable y focalizado, además de ser replicable en sistemas de financiamiento dirigidos a otras necesidades.





Innovación ¿por qué?

Para quienes estudian

Gratis durante los estudios: pague solo cuando pueda, si puede y según lo permitan sus ingresos

Para quienes financian

Optimiza el reembolso, reduce costes de transacción y abarata la gestión de la financiación: minimiza los riesgos de impago y refinancia automáticamente la deuda cuando el pago es insuficiente

Cuando hay financiación pública

La asistencia va a quienes más la necesitan: umbrales mínimos de reembolso y reglas para condonación de capital concentran los subsidios al impago por incapacidad financiera perenne

FCI: financiación contingente al ingreso
ISA: income share agreement

.....> Flujo de información o servicios
————> Flujo financiero

GOAL PLAN ACTION

En el segmento privado

- Informar mejor a los estudiantes sobre las posibilidades de financiación y simplificar el proceso de solicitud.
- Hay espacio para hacer que la asistencia basada en impuestos sea más eficiente.
- Con un sistema más eficiente, parte del presupuesto actualmente destinado a financiar las tasas de matrícula podría convertirse en subsidios de mantenimiento.

GOAL PLAN ACTION

En el segmento publico

- Introducir una contribución de los graduados con pagos contingentes a los ingresos permitirá duplicar el presupuesto para el mantenimiento de las instituciones federales.
- Los subsidios de mantenimiento para estudiantes de pregrado y posgrado también podrían convertirse en ICL o ISA, lo que abre espacio fiscal para futuras expansiones de estas líneas.

No olvidar el detalle operativo más importante para que un sistema FCI funcione:



¡EL COBRO DE PAGOS!
¡EL COBRO DE PAGOS!
¡EL COBRO DE PAGOS!

¿PREGUNTAS?





¡Gracias!

- paulo.nascimento@ipea.gov.br