



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Nota Metodológica DEPEC 2017/092, de 26.7.2017

Estatísticas Fiscais: Registro dos ativos financeiros do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

O objetivo desta Nota é apresentar a metodologia de registro dos ativos do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), bem como os aperfeiçoamentos que estão sendo promovidos na forma de captura desses estoques nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB).

I. Informações gerais sobre o FIES

2. O FIES é uma política pública destinada a financiar a graduação na educação superior de estudantes em cursos não gratuitos, criado em 2001, tendo passado por sucessivas reformulações, como em 2009, com a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC); em 2010 quando passou a ter como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação; e em 2015/2016, quando foram alteradas algumas condições para concessão de financiamentos.

3. Atualmente, os fluxos financeiros do FIES ocorrem mediante emissões de títulos públicos federais (CFT-E) pelo Tesouro Nacional (TN) e/ou saída de recursos da Conta Única, sendo classificados em duas modalidades quanto ao risco dos financiamentos estudantis: i) operações realizadas com garantia do FGEDUC; ii) operações sem garantia do FGEDUC (risco do TN).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

2

4. O FIES é operacionalizado pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que atuam na qualidade de agentes financeiros operadores em nome do FNDE e não assumem qualquer risco pelos financiamentos realizados.

5. O FGEDUC, administrado pelo BB, possui natureza privada e, portanto, seus ativos não são captados na DLSP. Os recursos desse Fundo são originados de aportes governamentais e de contribuições de entidades de ensino (percentual dos financiamentos liberados), observando-se déficit fiscal primário nas capitalizações realizadas pelo TN mediante utilização de recursos da Conta Única e/ou emissões de títulos públicos.

6. A partir de fevereiro de 2014, a oferta do crédito estudantil no âmbito do FIES passou a ser condicionada à adesão da entidade de ensino ao FGEDUC e as novas operações de financiamento estudantil passaram a ser realizadas apenas na modalidade com garantia desse Fundo. Conseqüentemente, a partir daquele mês, desembolsos vinculados a financiamentos estudantis concedidos sem garantia do FGEDUC referem-se apenas a liberações de financiamentos já contratados.

7. O FGEDUC foi criado a partir da Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, e pode garantir até 90% do valor das operações de financiamento estudantil (Art. 9º, § 4º, inciso V). Além disso, o estatuto do Fundo¹ estabelece que a garantia dos financiamentos será limitada ao montante de até dez vezes o valor de seu Patrimônio Líquido Ajustado (PLA). Em agosto de 2016, a alavancagem máxima do FGEDUC totalizou R\$57,3 bilhões².

II. Tratamento do FIES nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB (metodologia “abaixo da linha”)

a. Aspectos conceituais e metodológicos

¹ Art. 17 do Estatuto do FGEDUC, disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/EstatutoFGEDUC.pdf>.

² Disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGEDUCGarSaldo2016.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

3

8. Em linhas gerais, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB consideram como ativo financeiro na DLSP os repasses e outros aportes governamentais ao setor financeiro para lastrear operações de fundos e programas de financiamento, registrados no passivo do sistema bancário³. Na operacionalização dos financiamentos vinculados a esses aportes/repasses governamentais, as próprias instituições financeiras assumem o risco de crédito envolvido nas operações. Por outro lado, não são computados como ativos financeiros na DLSP os aportes do setor público para lastrear a implementação de políticas governamentais, normalmente sob a forma de financiamento direto ao setor privado, cujo risco recaia sobre o próprio governo.

9. Assim, quando o risco das políticas implementadas recai diretamente sobre o setor público, os repasses para concessões de financiamentos ao setor privado constituem despesa fiscal primária e o seu efeito nas estatísticas abaixo da linha é captado pela queda de disponibilidades de caixa (Conta Única, por exemplo) ou pelo aumento de dívida em mercado, quando realizada mediante emissão de títulos públicos. Quando ocorre o retorno desses haveres (por exemplo, na amortização dos financiamentos), registra-se receita fiscal primária, captada nas estatísticas pelo aumento de disponibilidades de caixa ou pela redução de dívida em mercado, quando o retorno ocorrer mediante devolução de títulos.

10. Já a constituição de haveres financeiros cujo risco não recai diretamente sobre o TN (registrados no passivo das instituições financeiras (IF) ou amparados por mecanismo de cobertura de risco) gera, após as deduções cabíveis, tais como baixas/provisões e outras, impacto neutro na DLSP e no resultado fiscal primário. Neste caso, por ocasião dos repasses, ocorre queda de disponibilidades de caixa (ou aumento de dívida em mercado, se efetuado em títulos), compensada por aumento, até o limite passível de registro, de ativo financeiro junto à IF e/ou setor privado. Esse critério

³ Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo BCB, disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf> (Capítulos 1 e 3).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

4

utilizado nas estatísticas mostra-se alinhado com a lógica prevista nos manuais de referência internacionais⁴.

11. As operações do FIES, portanto, em suas duas modalidades acima mencionadas, geram duas situações distintas que devem ser consideradas na apuração da DLSP e do resultado fiscal: i) a existência de parcela dos financiamentos concedidos cujo risco recai integralmente sobre o TN (sem garantia do FGEDUC), cujas concessões acarretariam aumento da DLSP e impacto deficitário no resultado fiscal primário; e II) a existência de parcela dos financiamentos cujo risco é coberto pelo FGEDUC, cujas liberações teriam impacto neutro na DLSP e no resultado fiscal primário, até o limite passível de registro como ativo financeiro, conforme será abordado nos parágrafos seguintes.

b. Metodologia de registro dos ativos do FIES na DLSP

12. Até maio de 2017, os ativos financeiros do FIES computados nas estatísticas fiscais “abaixo da linha” abrangiam a totalidade dos financiamentos realizados através do BB, sem segregação entre operações com e sem garantia do FGEDUC, posto que essa desagregação do montante não era informada. As operações realizadas por intermédio da CEF, por sua vez, não eram computadas no cálculo, tendo em vista a indisponibilidade de dados, nos moldes informados pelo BB.

13. Assim, considerando todos os aspectos até aqui descritos, são necessários aperfeiçoamentos na sistemática de registro das operações do FIES nas estatísticas fiscais “abaixo da linha”. O primeiro aperfeiçoamento refere-se à adequação da cobertura das operações, de modo a considerar nessas estatísticas as operações com garantia do FGEDUC, operacionalizados tanto pelo BB como pela CEF. Isso implica ampliar as informações disponíveis ao BCB, mediante a desagregação das informações fornecidas

⁴ *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*, publicado pelo Fundo Monetário Internacional:

1.34 (...) In the GFSM 1986, the net acquisition of financial assets for policy purposes is designated as lending minus repayments and treated like expenditure in deriving the overall deficit/surplus. In the GFSM 2014 framework, the supplementary fiscal indicators include the calculation of an overall fiscal balance that treats the net acquisition of selected financial assets similarly to the net acquisition of financial assets for policy purposes in the GFSM1986. [...]



BANCO CENTRAL DO BRASIL

5

pelo BB e o início da prestação dessas informações pela CEF. O BCB já solicitou dessas IF's a remessa regular dos dados, no formato necessário.

14. O segundo aperfeiçoamento refere-se a ajustes nos próprios estoques garantidos pelo FGEDUC (BB e CEF), de modo que mantenham coerência com a evolução dos índices de inadimplência observados no FIES e com a própria capacidade do fundo garantidor de arcar com a cobertura das perdas incorridas no Programa. Para tanto, é necessário incluir no processo de compilação estatística outras duas variáveis: o nível de inadimplência dos financiamentos (faixa superior a 360 dias), com base em informações do FNDE; e a evolução do capital do FGEDUC. Assim, no novo arranjo, os desembolsos do FIES na modalidade sem garantia ou com garantia insuficiente do FGEDUC serão integralmente computados como despesa fiscal primária, na forma da metodologia.

15. Em resumo, a partir de junho de 2017, o cálculo da DLSP e do resultado fiscal primário levará em consideração os seguintes efeitos: i) da variação no índice de inadimplência sobre o estoque registrado na DLSP no período anterior; ii) do índice de inadimplência atual aplicado sobre os novos desembolsos líquidos de financiamentos com garantia do FGEDUC; iii) de ajustes de baixa/elevação nos estoques do FIES registrados na DLSP no período anterior, em decorrência de diminuições/aumentos no capital do FGEDUC; e iv) de ajustes de baixa total dos ativos registrados na DLSP, no prazo máximo de cinco anos, caso o volume de financiamentos com garantia do FGEDUC venha a permanecer em nível superior ao limite estabelecido (dez vezes o PL do fundo garantidor). Assim, a partir de junho de 2017, portanto, o cálculo será realizado segundo a fórmula abaixo:

$$V_t = V_{t-1} * \frac{(1 - i_t)}{(1 - i_{t-1})} + X_t * 0,9 * (1 - i_t) + V_{t-1} * \left(\frac{C_t - C_{t-1}}{V_g}\right)$$

Onde V_t é o valor registrado na DLSP no período t ; i é o índice de inadimplência (faixa superior a 360 dias); X é o fluxo líquido de financiamentos com garantia do FGEDUC



BANCO CENTRAL DO BRASIL

6

do período; c é o capital do FGEDUC; e V_g é o valor da carteira com garantia do FGEDUC (BB e CEF), sendo observadas, ainda, as condições a seguir:

- Se $V_g > 10*c$, considera-se:
 - $X = 0$ (portanto todos os novos desembolsos constituirão despesa primária e não serão computados como ativos na DLSP);
 - O termo $(\frac{c_t - c_{t-1}}{V_g})$ da equação será substituído por $(\frac{-1}{60-k})$, onde K é o número de meses a partir da ocorrência desta condição ($V_g > 10*c$), sendo $k = 0, 1, 2, 3, \dots, 59$ (ou seja, o valor registrado na DLSP será reduzido a cada mês, sendo totalmente baixado em até 5 anos);
- $0 \leq V \leq V_g$;

c. Informações relevantes sobre o FIES e estimativas dos estoques para junho de 2017

16. Na tabela abaixo são apresentadas as informações relevantes sobre o FIES e as estimativas dos ativos do Programa para fins de registro na DLSP no mês de junho de 2017, segundo as duas sistemáticas (anterior e atual). A diferença entre os dois estoques apurados será incorporada nas estatísticas relativas ao mês base junho/2017 mediante ajuste patrimonial (sem impacto no resultado fiscal do período).

Estimativas dos impactos das operações do FIES	mai/17	jun/17
A) Ativos com garantia do FGEDUC (BB e CEF)	44,4	47,4
B) Inadimplência do FIES (% superior a 360 dias) ^{1/}	16,4	16,4
C) PLA do FGEDUC ^{2/}	5,7	5,7
D) Total de ativos registrados na DLSP - metodologia antiga	31,6	33,4
E) Total de ativos registrados na DLSP - nova metodologia		33,8
F) Diferença no estoque da DLSP nas duas metodologias (ajuste patrimonial jun/2017)		0,4
G) Total de ativos do FIES (com e sem garantia do FGEDUC)	68,6	72,3

1/ Percentual de inadimplência informado pelo FNDE, posição em fevereiro/2017.

2/ Estimativa com base na alacancagem máxima do Fundo, posição em agosto de 2016.

Dados preliminares

17. A diferença entre o estoque total dos ativos do FIES (R\$72,3 bilhões) e o valor registrado na DLSP (R\$33,8 bilhões), após deduzidos os juros incorporados, representa uma estimativa do déficit fiscal primário associado ao Programa, captado nas estatísticas fiscais “abaixo da linha” ao longo do período de janeiro de 2010 a junho de 2017.

Departamento Econômico (Depec)

SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

7

18. Embora os valores incorporados na DLSP nos dois métodos estejam em patamares muito próximos, esse aperfeiçoamento é necessário para adequar a metodologia aos critérios expostos anteriormente, tendo em vista o maior volume de financiamentos que passarão a ingressar na fase de amortização. Neste último caso, o nível de inadimplência a cada período passa a constituir variável relevante para a mensuração dos impactos fiscais envolvidos na operacionalização do FIES.

19. Finalmente, o quadro abaixo apresenta uma síntese descritiva dos impactos fiscais associados ao FIES, na forma da metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB.

FIES - Síntese dos impactos fiscais

	DLSP	DBGG	Primário	Juros
Capitalização do FGEDUC	Aumento	Aumento	Déficit	
Liberação de financiamentos sem Garantia FGEDUC	Aumento	Aumento	Déficit	
Liberação de financiamentos com Garantia FGEDUC ^{1/}	Neutro/Aumento	Aumento	Neutro/Déficit	
Retorno de financiamentos sem garantia FGEDUC	Diminuição	Diminuição	Superávit	
Retorno de financiamentos com garantia FGEDUC ^{2/}	Neutro/Diminuição	Diminuição	Neutro/Superávit	
FGEDUC honra garantias ^{2/}	Neutro/Diminuição	Diminuição	Neutro/Superávit	
Aumento/Diminuição da Inadimplência	Aumento/Diminuição	Neutro	Déficit/Superávit	
Subsídio financeiro (diferencial taxas FIES x Selic)	Aumento	Aumento	Neutro	Aumento

1/ Impacto neutro com relação aos ativos registrados na DLSP. Desembolsos não passíveis de registro como ativo financeiro na DLSP geram aumento da dívida e déficit primário.

2/ Impacto neutro com relação aos ativos registrados na DLSP. Pagamentos de parcelas de ativos financeiros não integrantes da DLSP geram diminuição da dívida e superávit primário.

Departamento Econômico (Depec)

SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br