



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Nota Metodológica DSTAT n.º 2020/002, de 30.12.2020

Programa de Financiamento Estudantil (FIES):
compilação dos ativos e das operações nas
estatísticas macroeconômicas do setor fiscal

O objetivo desta Nota é apresentar a metodologia de compilação dos ativos e das operações do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB). Para contextualizar o assunto, são feitas inicialmente considerações gerais sobre o FIES e a metodologia fiscal, e, em seguida, apresenta-se a evolução da metodologia adotada para a compilação das operações e dos ativos do Programa nas estatísticas fiscais ao longo do tempo, com os aperfeiçoamentos introduzidos. Ao final, são apresentados os novos aperfeiçoamentos na metodologia a serem implantados a partir de 2021.

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; em 2015/2016, quando foram alteradas algumas condições para concessão de financiamentos; e em 2020, quando foram suspensas temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Programa durante o período de vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

2

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).

4. O FIES é operacionalizado pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa), 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 incluídos na Dívida Líquida do Setor Público (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 n.º 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).

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



II. Sobre a metodologia fiscal “abaixo da linha”

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 bancário². 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 fiscais “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

² Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo BCB, disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

4

passível de registro, de ativo financeiro junto à IF e/ou setor privado. Esse critério mostra-se alinhado à lógica prevista nos manuais de referência internacionais³.

11. As operações do FIES, portanto, em suas duas modalidades acima mencionadas, englobam a existência de parcela dos financiamentos concedidos cujo risco recai integralmente sobre o TN (sem garantia do FGEDUC), enquanto outra parcela dos financiamentos tem seu risco coberto pelo FGEDUC. Essas duas situações distintas tem impacto diferenciado na metodologia fiscal, como detalhado a seguir.

III. A compilação dos ativos e das operações do FIES nas estatísticas fiscais

a. Metodologia utilizada até maio de 2017

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, em função da limitação de fontes de informação. As operações realizadas por intermédio da Caixa, por sua vez, não eram computadas no cálculo, por indisponibilidade de dados similares aos informados pelo BB.

b. Metodologia utilizada de junho de 2017 a dezembro de 2020

13. Procurando aperfeiçoar a metodologia de compilação das operações do FIES nas estatísticas fiscais, o BCB entrou em contato com as instituições responsáveis pela operacionalização do Programa e conseguiu que informações adicionais lhe fossem repassadas com a periodicidade e a tempestividade necessárias.

³ *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

14. O primeiro aperfeiçoamento introduzido referiu-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 Caixa. Isso implicou ampliar as informações disponíveis ao BCB, mediante a desagregação das informações fornecidas pelo BB e o início da prestação dessas informações pela Caixa. O BCB passou a solicitar dessas instituições financeiras a remessa regular dos dados, no formato necessário.

15. O segundo aperfeiçoamento tratou dos ajustes nos próprios estoques garantidos pelo FGEDUC (BB e Caixa), de modo que mantivessem consistência 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, foi 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 passaram a ser integralmente computados como despesa fiscal primária, na forma da metodologia.

16. Em resumo, a partir de junho de 2017, a compilação da DLSP e do resultado fiscal primário passaram a levar 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 viesse 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 passou a ser realizado segundo a fórmula abaixo:



BANCO CENTRAL DO BRASIL

6

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

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 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 $\left(\frac{c_t - c_{t-1}}{V_g}\right)$ da equação será substituído por $\left(\frac{-1}{60-k}\right)$, 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);
- $0 \leq V \leq V_g$;

17. Com essas mudanças, foi apurado novo estoque de ativos do Programa, referente a junho de 2017, e a diferença em relação ao estoque apurado pela metodologia anterior foi classificada como ajuste patrimonial daquele mês (sem impacto no resultado fiscal do período), conforme demonstrado na tabela a seguir.

Estimativas dos impactos das operações do FIES	Mai/2017	Jun/2017
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 Fev/2017.

2/ Estimativa com base na alacancagem máxima do Fundo. Posição em Ago/2016.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

7

18. 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.

19. Embora os estoques da DLSP nos dois métodos estivessem em patamares muito próximos, esse aperfeiçoamento foi necessário para adequar a metodologia aos critérios expostos anteriormente, tendo em vista o maior volume de financiamentos que passaram 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.

20. O quadro abaixo apresenta síntese descritiva dos impactos fiscais associados ao FIES de junho de 2017 a dezembro de 2020, 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.

c. Metodologia a ser utilizada a partir de janeiro de 2021

21. Com a publicação da Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, foram introduzidas alterações no processo de renegociação de obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do FIES, com impactos potenciais importantes nas taxas de inadimplência



BANCO CENTRAL DO BRASIL

8

do Programa, mesmo considerando que o valor presente das perdas esperadas com os financiamentos pode manter-se constante.

22. Em função disso, duas alterações metodológicas passarão a ser introduzidas a partir da data base de janeiro de 2021:

- a. As movimentações líquidas da carteira do FIES, incluindo novas liberações com e sem garantia, bem como retornos dos financiamentos concedidos, serão integralmente apropriadas no resultado primário (adoção de *net lending*);
- b. O estoque do ativo do FIES registrado na DLSP no final de dezembro de 2020 será baixado ao longo de 90 meses, na proporção de 1/90 por mês, com impacto deficitário no resultado primário, independentemente da alavancagem do FGEDUC.

23. Assinale-se que a baixa do ativo do FIES sob certas condições, com a adoção de *net lending* para todas as movimentações futuras, já era prevista na metodologia, conforme item anterior, tendo-se apenas feito sua adequação em face das novas condições normativas. Nesse sentido, embora não tenha ocorrido desenquadramento do FGEDUC – condição anteriormente definida na metodologia para a baixa do ativo e adoção de *net lending* em todas as operações –, os impactos decorrentes da nova legislação e da dinâmica oriunda das renegociações autorizadas justificam o acionamento de mecanismo mais conservador, já previsto. Por outro lado, a implementação da baixa do ativo em período mais longo do que aquele originalmente definido (90 meses para baixa total do ativo, e não 60 meses como definido antes), decorre das novas condições contratuais e de renegociação previstas.

24. O quadro abaixo sintetiza os impactos fiscais associados ao FIES a partir de janeiro de 2021, na forma da metodologia definida para o período. A Nota para a Imprensa – Estatísticas Fiscais referente aos dados de janeiro de 2021 fará menção à mudança nos critérios e poderá trazer informações adicionais.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

9

FIES – Síntese dos impactos fiscais

	DLSP	DBGG	Primário
Capitalização do FGEDUC	Aumento	Aumento	Déficit
Liberação de financiamentos com/sem Garantia FGEDUC	Aumento	Aumento	Déficit
Retorno de financiamentos com/sem garantia FGEDUC	Diminuição	Diminuição	Superávit
Baixa dos ativos registrados na DLSP	Aumento	Neutro	Déficit