

Nota Técnica nº 22/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF

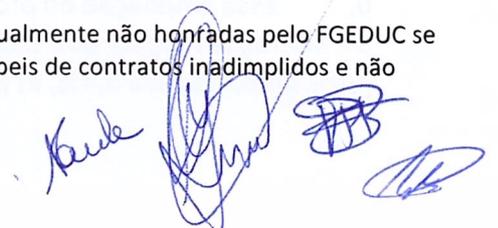
Em 17 de julho de 2017.

ASSUNTO: Comportamento da discrepância estatística entre a apuração do Resultado Primário do Governo Central pelas óticas “acima” e “abaixo-da-linha” e aprimoramento do tratamento estatístico das operações do programa de financiamento estudantil – FIES no cálculo do Resultado Primário do Governo Central pela ótica “acima-da-linha” adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

1. A presente Nota Técnica apresenta o resultado dos estudos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Banco Central do Brasil (BCB) relativamente ao comportamento da discrepância estatística no ano de 2016 e propõe aprimoramento no tratamento das operações do programa de financiamento estudantil – FIES – no cálculo do Resultado Primário do Governo Central pela ótica “acima-da-linha”. Em suma, conclui-se que:

- a. A principal fonte de discrepância entre o Resultado Primário do Governo Central apurado pelas óticas “acima” e “abaixo-da-linha” nos últimos anos decorre de diferenças no registro do programa FIES;
- b. Como aprimoramento dos registros “acima-da-linha”, propõe-se que as operações de concessão de financiamento estudantil sejam incorporadas ao cálculo do Resultado Primário do Governo Central da seguinte forma:
 - (i) Concessões de financiamento SEM a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil (FGEDUC)
 - serão tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”).
 - (ii) Concessões de financiamento COM garantia do FGEDUC
 - 10% de risco não garantido: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”).
 - 90% de risco garantido¹: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorrem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetarão o resultado primário.

¹ Impactos primários adicionais deverão ser registrados quando perdas eventualmente não honradas pelo FGEDUC se materializarem no futuro. Tais impactos estarão relacionados às baixas contábeis de contratos inadimplidos e não honrados pelo FGEDUC, caso ocorram.



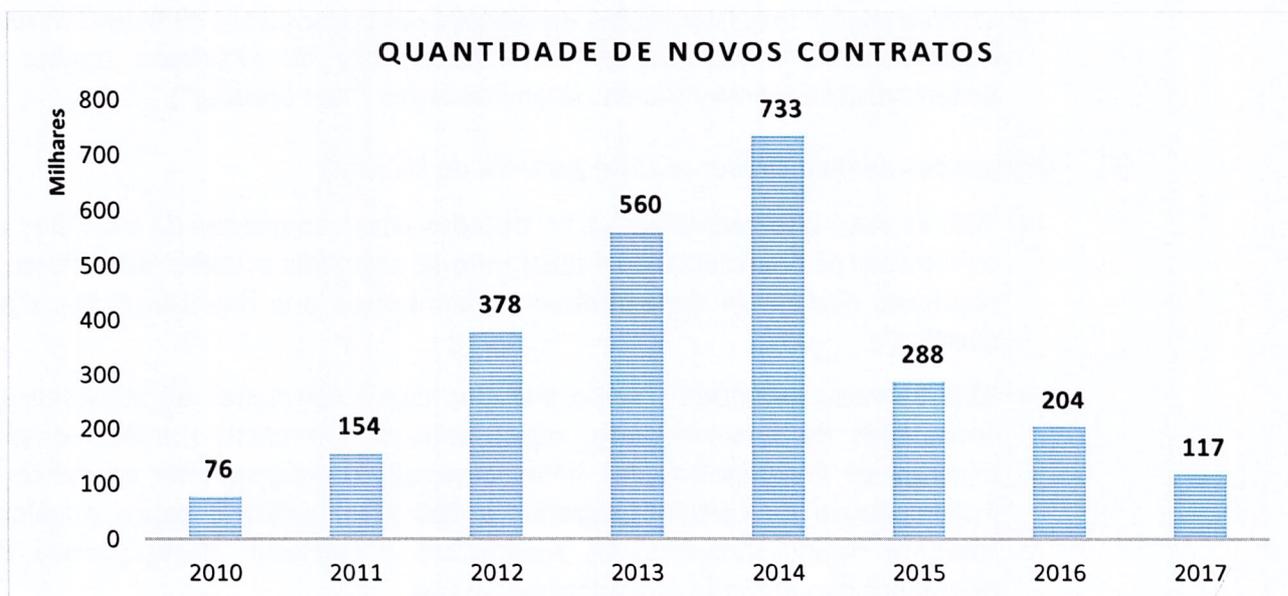
2. A Nota Técnica está organizada em 6 seções. A seção I apresenta um histórico do programa FIES. A seção II descreve os procedimentos operacionais e registros orçamentários do programa, destacando-se sua complexidade operacional. A seção III aborda os aspectos fiscais, demonstrando as diferenças entre os registros atuais das operações de concessão de financiamento do FIES pelas óticas “acima-da-linha” e “abaixo-da-linha”. Nessa seção propõe-se aprimoramento no registro “acima-da-linha” das referidas operações, em linha com as técnicas estatísticas consagradas internacionalmente. A seção IV aborda os impactos fiscais passados e projeta impactos fiscais futuros do FIES. A seção V discute o consequente ajuste na apuração da base de cálculo da Emenda Constitucional nº 95/2016. A seção VI conclui.

I – Histórico do Programa FIES (Fundo de Financiamento Estudantil)

3. O Programa FIES é gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e tem o objetivo de financiar cursos superiores para estudantes matriculados em instituições de educação não gratuitas, com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.

4. Ele é operacionalizado por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), fundo de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.260/2001. Seu propósito é preencher a lacuna conhecida teoricamente como restrição ao crédito, em que os indivíduos não conseguem acesso ao mercado de crédito privado para cursar o ensino superior por não possuírem colaterais, ou mesmo, por não conseguirem apresentar como colateral o acréscimo na renda futura em decorrência da obtenção do diploma.

5. Desde 2010, o FIES tem financiado 2,5 milhões de estudantes de instituições de educação superior privadas, conforme apresentado no gráfico abaixo. Quando da entrada no programa, aproximadamente 97% dos alunos pertencem a núcleo familiar com renda per capita mensal de até 3 salários mínimos; 82,95% dos financiados são egressos de escola pública ou cursou parte do ensino fundamental e médio na escola pública; e mais de 50% deles são negros, pardos ou indígenas.



6. Essa ampliação do programa ocorrida a partir do ano de 2010 decorre, em grande medida, de alterações legais que facilitaram o acesso dos estudantes, tais como: i) redução da taxa de juros de 6,5% para 3,4%; ii) possibilidade de solicitação do financiamento em qualquer etapa do

[Assinaturas manuscritas em azul]

curso, e não apenas no momento da entrada; iii) ampliação do período de carência 6 para 18 meses; iv) ampliação do período de amortização do empréstimo de 2 vezes o período do curso para 3 vezes mais 12 meses; e, v) em alguns casos, fim da obrigatoriedade de um fiador na celebração do contrato, podendo contar com a garantia fornecida pelo FGEDUC.

7. No primeiro semestre de 2015, o Governo Federal adotou novos parâmetros para ingresso de estudantes: exigência de nota mínima de 450 pontos na média do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) e nota diferente de zero na redação, e definição de período para contratação de novos financiamentos. Adotou, ainda, novos parâmetros para a definição das vagas disponibilizadas, priorizando a oferta de vagas em cursos superiores com conceitos de qualidade 5 e 4, em escala que vai de 1 a 5 nos termos do SINAES.

FGEDUC – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil

8. Em função da incapacidade de apresentar fiador dos estudantes de baixa renda, foi criado o FGEDUC, a partir das Leis nº 12.087/09 e nº 12.385/11 e regulamentado pelos Decretos nº 7.337 e nº 7.338 e pela Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 2010. O objetivo do fundo é garantir 90% do risco em operações do FIES para estudantes com as seguintes características: renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; matriculado em curso de licenciatura; e bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar pelo FIES no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa.

9. Com a edição da Lei nº 12.873/13, os contratos formalizados a partir de 1º de fevereiro de 2014, garantidos por fiança convencional ou solidária, também passaram a ser garantidos pelo FGEDUC.

10. No quadro a seguir, é possível visualizar um esquema das informações acima.

Contratos firmados antes de 1/2/2014	Contratos firmados a partir de 1/2/2014
<p>Com garantia do FGEDUC: alunos com</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; (ii) matriculado em curso de licenciatura; (iii) bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar pelo FIES no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa. <p>Custo mensal para a IES de 6,25% (CCG) sobre 90% da mensalidade (previsão de cobertura do fundo). Efetivamente, o custo sobre o total (100% da mensalidade) é equivalente a 5,63% (até 3/4/2012, FGEDUC garantia 80% em vez de 90%. Portaria do MEC nº 14 de 2012).</p> <p>A IES, com isso, assume 15% (30% se inadimplente com a RFB) sobre os 10% da mensalidade não paga (parte não coberta pelo FGEDUC). Ou seja, no final das contas, a IES assume 1,5% (3%) do risco. O restante (8,5% ou 7%) é de responsabilidade do FIES (Tesouro).</p> <p>Sem garantia do FGEDUC: alunos que não se enquadram nas regras citadas. Precisam oferecer garantia convencional ou solidária. IES não tem custo mensal da CCG. IES assume 15% do risco e FIES, o resto.</p>	<p>Garantia FGEDUC exclusivo: mesmas regras dos contratos antigos com FGEDUC.</p> <p>Garantia FGEDUC concomitante: estudante é obrigado a apresentar fiança convencional ou solidária ao mesmo tempo em que passa a valer as regras dos contratos antigos com FGEDUC.</p> <p>Sem garantia do FGEDUC: não há.</p>

11. O patrimônio do FGEDUC é formado, basicamente, por aportes de seu único cotista – a União – e por recursos da Comissão de Concessão de Garantia (CCG). A CCG é uma contribuição ao fundo feita mensalmente pelas Instituições de Ensino, cujo valor corresponde a 6,25% da parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC. O valor da CCG é deduzido dos repasses feitos pelo FNDE às instituições de ensino.

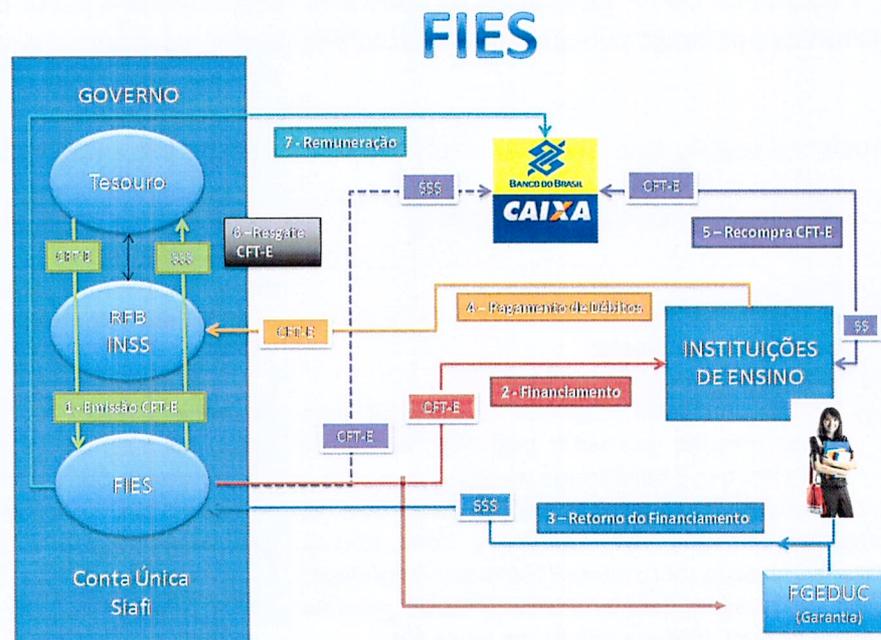
12. Segundo o estatuto do FGEDUC, o valor máximo a ser garantido é de dez vezes o seu patrimônio (limite de alavancagem). Para proteger o patrimônio do fundo, há uma trava de realização de honras de garantia (*stop-loss*) de 10% da carteira garantida histórica.

II - Operacionalização e aspectos orçamentários

13. Essa seção apresenta uma descrição dos fluxos operacionais do programa FIES e seus aspectos orçamentários.

Aspectos Operacionais

14. A figura a seguir contém um gráfico ilustrando as principais etapas do fluxo operacional do programa. As operações do FIES envolvem diversos atores, emissão de títulos públicos, pagamento de tributos e leilões de recompra de títulos excedentes. Essa complexidade operacional dificulta o monitoramento de seus impactos nas contas públicas.



15. O ciclo orçamentário e financeiro se inicia com a autorização orçamentária, estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA), para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executar a concessão de financiamentos². Em termos operacionais, o FNDE calcula o volume de financiamentos (valor devido) do FIES junto às entidades responsáveis pela manutenção das IES (mantenedoras), levando-se em consideração principalmente três aspectos: (i) o número de alunos financiados; (ii) o percentual de financiamento contratado pelo aluno; e (iii) o valor da semestralidade do curso. Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional os

² Atualmente, por meio da Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil – FIES.

[Assinaturas manuscritas em azul]

denominados Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M). O Tesouro Nacional emite e repassa³ para o FNDE os mencionados títulos, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa. Essa emissão primária de títulos CFT-E⁴ eleva o endividamento público bruto.

16. Do total devido, o FNDE retém duas partes referentes: (i) à Comissão de Concessão de Garantia (CCG), 5,625%, ou 6,25% dos 90% do valor do financiamento estudantil devido às IES; e (ii) à participação das IES na condição de devedoras solidárias no risco do financiamento, 1,5%, se a IES está adimplente, ou 3,0%⁵, se as IES estão inadimplentes. Assim, o FNDE repassa a maior parte dos títulos para as mantenedoras (entre 91,4% a 92,9%).

17. As instituições de ensino, por sua vez, utilizam os certificados para pagamento de contribuições previdenciárias; para pagamento de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em caso da não existência de débitos previdenciários; bem como para cobrir o risco dos financiamentos concedidos a estudantes e para recompra pelo agente operador do FIES, somente nos casos em que não existam débitos da entidade mantenedora com a RFB.

18. Conforme destacado, antes de fevereiro 2014, os contratos eram firmados com ou sem a garantia do FGEDUC. Estes últimos deveriam ter garantia por fiança convencional ou solidária (ambas proveniente de pessoas físicas). Com a edição da Lei nº 12.873/13, todos os contratos formalizados a partir de fevereiro de 2014 passaram a ser garantidos pelo FGEDUC, sendo que alguns deles também teriam a garantia por fiança convencional ou solidária, chamados de garantia concomitante. Assim, para os contratos firmados a partir de fevereiro de 2014, em caso de não pagamento das parcelas do financiamento, em última instância, o FGEDUC será obrigado a honrar a dívida garantida.

19. Deste modo, atualmente, o financiamento do FIES é um empréstimo da União ao estudante, por meio de instituição bancária (Banco do Brasil - BB ou Caixa Econômica Federal - CEF), garantido pelo FGEDUC, se firmados após 2014, ou podendo ser garantidos, se firmados antes de 2014.

Aspectos Orçamentários

20. A execução orçamentária das despesas com concessão de financiamentos do programa FIES, atualmente, é registrada no Orçamento Geral da União (OGU) por meio da Ação Orçamentária "00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)". Em 2010 e 2011, essas despesas ocorriam pela Ação "0579 - Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito – Nacional", sendo que essa ação ainda registra valores residuais de despesa após 2011.

21. As despesas dessas duas ações (00IG e 0579) são realizadas no Orçamento Fiscal pela Unidade Orçamentária "74902 – Recursos Sob Supervisão Do FIES". Ambas recebem classificação

³ O repasse dessa disponibilidade é feito no SIAFI, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), tendo como favorecida a STN/CODIV.

⁴ A emissão dos Certificados Financeiros do Tesouro CFT-E em favor do Fies é autorizada por meio de Portaria STN.

⁵ Segundo a Lei 10.260/2001, as IES participam de 15% (quando adimplentes com suas obrigações tributárias) a 30% (quando inadimplentes) do risco de financiamento por operação contratada sobre a parcela não garantida pelo FGEDUC. Como o FGEDUC, dentro do seu limite de alavancagem, garante 90% do financiamento, as IES usualmente participam com 1,5% a 3,0% do risco de financiamento.

econômica no OGU de Despesas de Capital e classificação de natureza pelo Grupo de Natureza de Despesa 5 (GND 5) – Inversões Financeiras.

22. Conforme determinação recorrente das leis anuais de diretrizes orçamentárias (LDO), as ações orçamentárias devem conter parâmetro identificador de Resultado Primário (RP) para fins de auxiliar a apuração do resultado primário do Governo Central, devendo constar nas LOA em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, se a despesa é:

- financeira (RP 0);
- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória (RP 1);
- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2);
- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária abrangida pelo PAC (RP 3);
- primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo, discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 4);
- primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo, discricionária e abrangida pelo PAC (RP 5); ou
- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescentadas por emendas individuais e de execução obrigatória (RP 6).

23. As Leis Orçamentárias Anuais têm classificado as despesas da Ação 00IG e da Ação 0579 como financeira (RP 0), ou seja, não consideradas na apuração do resultado primário.

24. Pela abertura realizada em Plano Interno (PI), verifica-se que as despesas da Ação 00IG e da Ação 0579 refletem os gastos com emissões primárias de CFT-E's, recompras de CFT-E's junto às mantenedoras e repasses da CCG ao FGEDUC. O conjunto dessas operações representa o volume de financiamentos concedidos ao longo do ano. Na tabela a seguir observa-se o expressivo crescimento dessa despesa financeira paga nos últimos anos.

Pagamento Anual de Financiamentos Estudantis pelo FIES

	R\$ milhões					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emissão Primária de CFT-E	1.451	2.198	2.943	4.013	4.394	6.190
Recompra	384	2.085	4625	9.120	9.078	12.338
Repasso ao FGEDUC - CCG	1	7	191	570	544	735
Despesa Financeira Total*	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263

Fonte: STN

* - Ação 00IG Concessão de Financiamento Estudantil (FIES) e Ação 0579 Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito - Nacional

III - Aspectos Fiscais

25. Para calcular o resultado primário do Governo Central, a STN e o BCB adotam a metodologia consagrada internacionalmente no Manual de Estatísticas Finanças Públicas publicado Fundo Monetário Internacional no ano de 1986 (MEFP 1986). Tal metodologia ampara as práticas de compilação e divulgação de estatísticas fiscais conduzidas por estas duas instituições desde de meados da década de 1990.

26. Pela metodologia do MEFP 1986, o resultado primário do Governo Central pode ser calculado por duas óticas distintas conhecidas como “acima-da-linha” e “abaixo-da-linha”. Na ótica acima-da-linha, adotada pela STN, calcula-se o resultado primário ponderando-se todas as receitas e despesas primárias. Na ótica abaixo-da-linha, adotada pelo BCB, calcula-se o resultado primário pela evolução de saldos de ativos e passivos financeiros que compõem a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

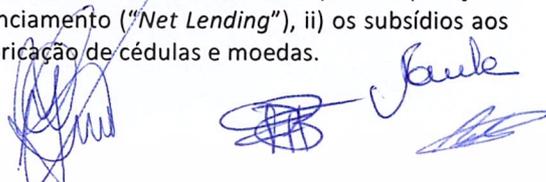
27. A discrepância estatística é a diferença entre o resultado apurado pelas duas óticas acima e abaixo-da-linha e resulta, em grande medida, de eventos que têm tratamentos diferenciados nas duas óticas de apuração ou de diferenças de bases de dados e de critérios de registro das informações primárias utilizadas pelas duas instituições. Destaque-se que a STN e o BCB, órgãos produtores de estatísticas fiscais, mantêm permanentes esforços em suas equipes técnicas objetivando minimizar a discrepância estatística.

28. Na ótica acima-da-linha a STN segue majoritariamente a classificação orçamentária, materializada por meio do Indicador de Resultado Primário (RP), para classificação das despesas primárias a serem consideradas no cálculo do resultado primário⁶. Como as LOAs têm classificado essas despesas do FIES (ações 00IG e 0579) como despesas financeiras (RP 0), ou seja, não primária, a STN não tem incorporado referidas despesas no resultado primário do Governo Central.

29. Por outro lado, na ótica abaixo-da-linha, o BCB monitora a evolução dos saldos de ativos e passivos financeiros para apurar o resultado primário. Como a execução do programa FIES ocorre por meio de emissão de títulos públicos – CFT-E (aumento de passivo) ou saída de recursos da Conta Única – CTU (redução de ativo), essa execução gera efeito deficitário na apuração do BCB. Esse efeito deficitário é esterilizado pelo BCB com a incorporação de ativo financeiro. No entanto, a execução do FIES tem superado o aumento dos ativos financeiros informado ao BCB pelos bancos operadores do programa (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), dessa forma, o efeito líquido da evolução de ativos e passivos tem afetado negativamente a apuração do resultado primário do Governo Central pela ótica abaixo-da-linha.

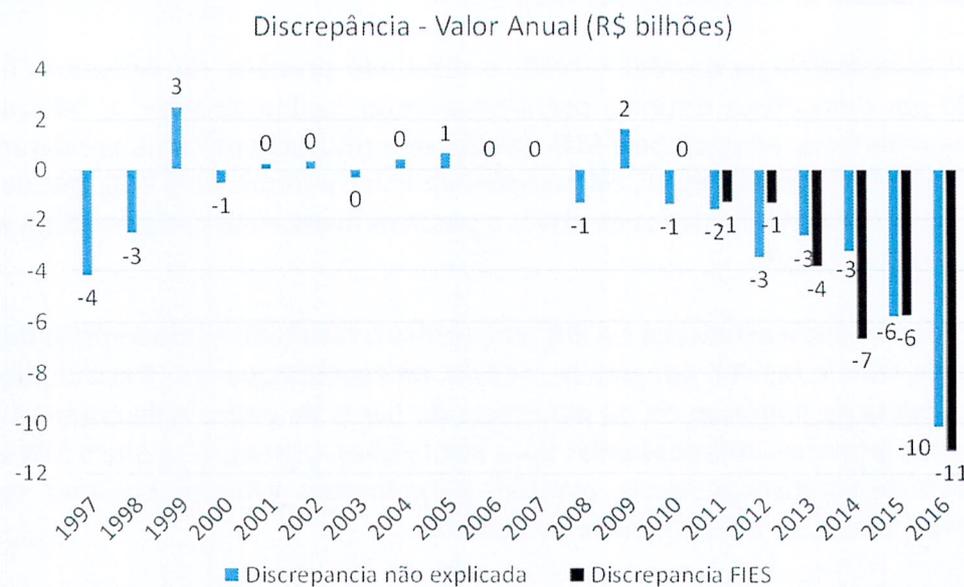
30. Como as despesas do FIES não são incorporadas na ótica acima-da-linha, mas afetam a apuração abaixo-da-linha pelo descasamento da evolução de ativos e passivos, essa diferença repercute na discrepância estatística entre os resultados primários calculados acima e abaixo-da-linha. A discrepância estatística é composta por uma parte identificada (eventos que têm

⁶ Há outras operações que afetam o resultado primário acima da linha. Essas operações são classificadas como “demais operações que afetam o resultado primário” e incluem operações com tratamento orçamentário de despesa financeira (RP 0), ou que tenham execução extra-orçamentária. Atualmente existem três tipos de operações dessa natureza: i) as operações de subsídios em concessões de financiamento (“Net Lending”), ii) os subsídios aos fundos constitucionais de financiamento, e iii) as despesas com a fabricação de cédulas e moedas.



tratamentos diferenciados nas duas metodologias acima e abaixo da linha) e por outra parte não explicada.

31. Analisando-se o componente não-explicado da discrepância nos últimos anos (gráfico a seguir) pode-se concluir que o registro diferenciado realizado pelo BCB e pela STN no que concerne às concessões de financiamentos do FIES represente sua quase totalidade.



32. Uma vez identificado a principal origem da discrepância não-explicada, as áreas técnicas da STN e do BCB iniciaram um esforço de aprimoramento do registro fiscal das concessões de financiamento do FIES, sob a luz da metodologia consagrada internacionalmente no MEFP 1986.

33. Dada a natureza das operações de financiamento estudantil, o potencial nível de inadimplência a ser evidenciado no futuro e o mecanismo de garantia criado pelo FGEDUC, propõe-se a seguinte abordagem sobre como deve ser aprimorado o registro fiscal das concessões de financiamento do FIES, à luz da metodologia consagrada internacionalmente pelo MEFP 1986:

Operações SEM garantia do FGEDUC: serão tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”).

34. Referidas operações sem garantia do FGEDUC não possuem mecanismo de garantia junto ao sistema financeiro nacional e, portanto, afetarão o resultado primário por apresentarem risco de perda (inadimplência) por parte do governo. Trata-se de tratamento conservador e aderente às melhores práticas internacionais, segundo o qual registra-se impacto primário deficitário no montante dos valores desembolsados pelo Governo e, por simetria, registra-se impacto primário superavitário quando há o retorno (pagamento) dos empréstimos.

35. Vale destacar que, atualmente, registro semelhante tem ocorrido em operações de financiamento público junto ao setor produtivo, quando executadas diretamente pelo Tesouro, como nos financiamentos no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

[Assinaturas manuscritas em azul]

36. Infelizmente, não é possível identificar a partir dos registros orçamentários e financeiros no SIAFI os fluxos de desembolsos SEM e COM garantia do FGEDUC. Dessa forma, a STN utilizará microdados administrativos providos pelo FNDE⁷ para identificar os fluxos de desembolsos dos financiamentos SEM e COM com garantia do FGEDUC. Essa base de microdados provida pelo FNDE conta com milhares de registros de todos os contratos realizados pelo FIES, identificando, por meio do CPF do contratante, aqueles contratos garantidos e não garantidos pelo FGEDUC. Trata-se, portanto, de se fazer uso de base de dados administrativos para aprimorar o cálculo do Resultado Primário do Governo Central.

37. Por simetria, dever-se registrar impacto primário superavitário quando do retorno dos empréstimos por parte dos financiados do FIES. No entanto, o registro orçamentário e financeiro no SIAFI das receitas de pagamento dos financiamentos por parte dos estudantes também não faz distinção entre fluxos SEM e COM garantia do FGEDUC. Nesse caso, a STN irá utilizar informações enviadas diretamente pelos agentes financeiros do FIES – CEF e BB, correspondente ao fluxo de amortizações de principal e juros nas operações SEM a garantia do FGEDUC.

38. Destaca-se que esses retornos são diluídos ao longo de muitos anos (em média 15 anos), correspondente ao período contratual de financiamento, enquanto que os desembolsos são concentrados na duração do curso superior (em média 4 anos). A título de ilustração, a tabela abaixo apresenta conjuntamente a receita registrada no SIAFI⁸ (fluxos COM e SEM garantia do FGEDUC) desde 2010. O volume de retorno atingiu o patamar de R\$ 1 bilhão nos últimos dois anos.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Retornos	0,7	0,2	0,0	0,5	1,0	1,2	1,2

Operações COM garantia do FGEDUC:

- 10% de risco não garantido: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”).
- 90% de risco garantido⁹: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorrem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetarão o resultado primário.

39. Um tratamento estatístico que considerasse todos os desembolsos garantidos pelo FGEDUC como despesas financeiras (sem impacto no resultado primário) estaria baseado no

⁷ O procedimento adotado converte os registros semestrais em mensais e, por meio da identificação do CPF do estudante, identifica os contratos com garantia do FGEDUC e a data de início da garantia, conforme informação da base de dados administrativa do FNDE. Todos os contratos firmados a partir de fevereiro de 2014 foram considerados com garantia do FGEDUC, conforme Lei nº 12.873/13.

⁸ Filtro: ((Conta Contábil) = 621200000:= RECEITA REALIZADA) E ((Fonte SOF) ((Código)) = "0280") E ((Unidade Orçamentária) = 26298:FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO).

⁹ Impactos primários adicionais deverão ser registrados quando perdas eventualmente não honradas pelo FGEDUC se materializarem no futuro. Tais impactos estarão relacionados às baixas contábeis de contratos inadimplidos e não honrados pelo FGEDUC, caso ocorram.

princípio de que o FGEDUC (fundo de natureza privada com patrimônio constituído) representaria um adequado mecanismo de garantia junto ao sistema financeiro nacional, que mitigaria os riscos de inadimplência dos financiamentos. Sob essa leitura, todas as operações com garantia do FGEDUC deveriam ser consideradas operações financeiras de baixo risco, sem impacto primário. Nesse caso, não haveria razão para se antecipar conservadoramente perdas futuras sobre operações garantidas e sim, registrar os impactos primários de eventuais perdas somente quando elas se materializarem e não forem honradas pelo mecanismo de garantia.

40. No entanto, a análise do atual nível de inadimplência do programa FIES (quadro abaixo) originou uma avaliação pelas equipes técnicas do BCB e da STN sobre o grau de alavancagem do FGEDUC e sua capacidade de fazer frente aos níveis de inadimplência observados.

41. Inicialmente se observa da tabela abaixo que o nível de inadimplência se reduz com o passar do tempo e com o esforço de cobrança realizado pelos agentes financeiros. Uma parcela considerável dos pagamentos em atraso tem sido quitada dentro do período de 360 dias, restando um percentual de 16,4% com atrasos superiores a 360 dias.

Inadimplência por Saldo Devedor - Mês referência Fevereiro/2017				
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 devedor total em amortização	% do saldo devedor da carteira inadimplente frente ao saldo devedor total em amortização (Acumulado)
1 a 15		464.444.510	8,8%	48,3%
16 a 30		563.895.105	10,7%	39,5%
31 a 60		102.238.257	1,9%	28,9%
61 a 90		91.859.922	1,7%	26,9%
91 a 120	5.290.760.473	116.220.622	2,2%	25,2%
121 a 150		23.740.006	0,4%	23,0%
151 a 180		21.320.938	0,4%	22,6%
181 a 360		302.814.145	5,7%	22,2%
Superior a 360		869.620.777	16,4%	16,4%

42. Como o Estatuto do FGEDUC define o prazo de 360 dias a partir do qual o FDNE possa solicitar ao fundo a honra de garantia correspondente, entendeu-se que este é o nível de inadimplência que deve ser considerado para se analisar a adequação do grau de alavancagem do FGEDUC. De acordo com o Estatuto do Fundo, o valor máximo a ser garantido está limitado a 10 (dez) vezes o montante dos recursos que constituem seu patrimônio. Desse modo, o FGEDUC teria patrimônio constituído para cobrir uma inadimplência de somente 10% do valor garantido.

43. Verifica-se, portanto, que o atual nível de inadimplência do FIES supera o patamar que o FGEDUC estaria preparado para suportar. Enquanto legalmente o FGEDUC suportaria uma inadimplência de até 10%, a verificada atualmente corresponde a um nível de 16,4%. Decidiu-se, então, adotar novamente uma abordagem conservadora e incorporar esse índice de inadimplência no cálculo do resultado primário acima-da-linha, quando do desembolso dos financiamentos. Dessa forma, sobre o fluxo de desembolso garantido (90% do total contratado) aplica-se o fator 16,4% e incorpora-se no conceito estatístico de "Net Lending", não sendo incorporado nenhum montante de reembolso.

44. Esse índice de inadimplência será atualizado semestralmente pelo FNDE (a partir dos microdados administrativos) e informado ao BCB e à STN. Cabe ao FNDE, portanto, apurar e comunicar os órgãos produtores de estatísticas fiscais a atualização do índice de inadimplência.

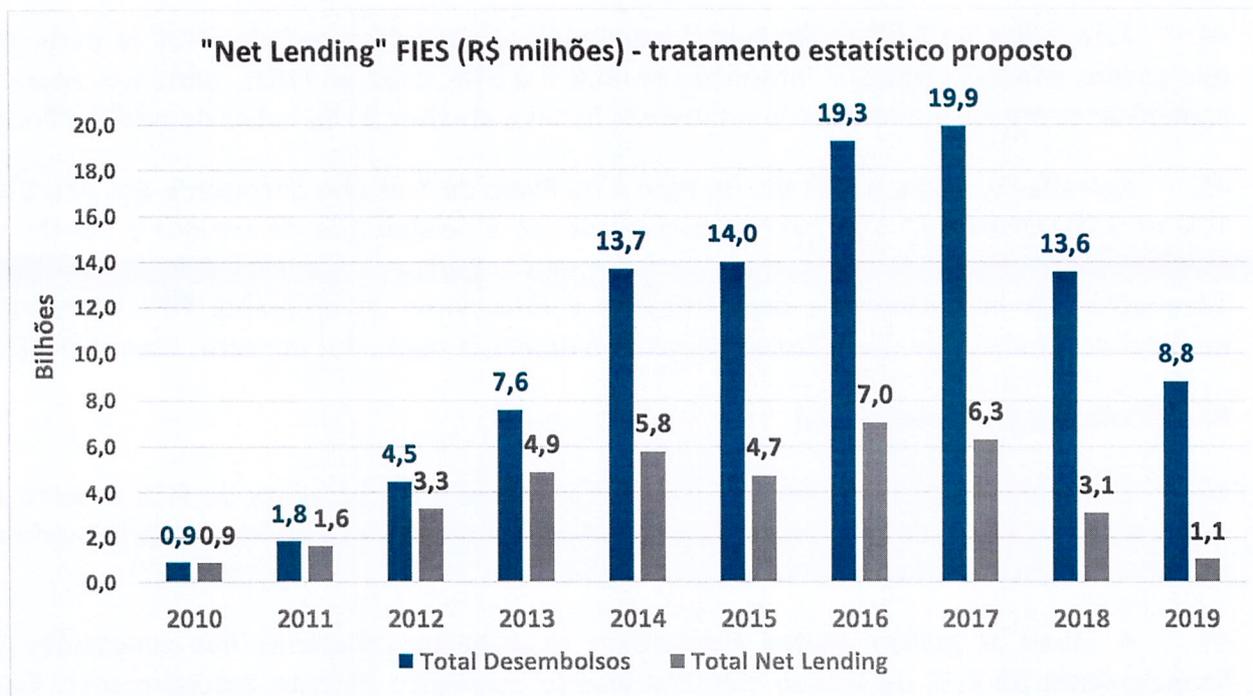
45. Ressalta-se, ainda, a inclusão da Fase 4 do Plano de Trabalho decorrente dos Acórdãos TCU nº 3.001/2016 e nº 539/2017, que corresponde à “elaboração de estudos e adoção de medidas sobre adequação orçamentária e financeira”. Espera-se que essa atividade analise a adequação dos procedimentos orçamentários e financeiros do programa FIES e promova medidas de aprimoramento de forma a facilitar o monitoramento dos impactos fiscais do FIES.

IV - Simulações de impacto fiscal

46. Considerando-se o aprimoramento no tratamento das operações do FIES descrito na seção anterior, a STN ajustará desde o ano de 2010 a série histórica do Resultado Primário do Governo Central apurado pela ótica acima da linha.

47. A tabela e gráfico abaixo apresentam os impactos primários das concessões de financiamento do FIES de acordo com tratamento estatístico descrito anteriormente. Esses cálculos foram realizados com base na execução das Ações 00IG e 0579, utilizando-se as informações detalhadas dos contratos (SEM e COM FGEDUC) contidas nos microdados administrativos providos pelo FNDE. As informações de retornos de 2016 e até junho de 2017 foram obtidas diretamente do BB e da CEF. A informação correspondente ao índice de inadimplência foi obtida diretamente do FNDE. As demais informações com status “Não Disponível” (nd) estão em processo de coleta e serão atualizadas em futuro próximo.

"Net Lending" FIES (R\$ milhões) - tratamento estatístico proposto (resultado primário)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Concessão de financiamento SEM garantia do FGEDUC	883,71	1.625,44	3.172,15	4.588,02	4.907,31	3.710,82	4.085,39
Concessão de financiamento COM garantia do FGEDUC							
10% risco não garantido	0,18	20,99	130,39	298,63	879,49	1.030,53	1.517,79
90% risco garantido (índice de inadimplência X fluxo de desembolsos)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2.245,26
Retorno de financiamento SEM garantia do FGEDUC	nd	nd	nd	nd	nd	nd	-773,61
Retorno de financiamento COM garantia do FGEDUC – 10% risco não garantido	nd	nd	nd	nd	nd	nd	-32,24
Total Net Lending	883,90	1.646,43	3.302,54	4.886,65	5.786,81	4.741,34	7.042,59



48. Relativamente aos impactos futuros, de 2017 em diante, estes foram simulados diretamente a partir da base de dados administrativos providos pelo FNDE. Os valores resultaram da simulação do fluxo de caixa individual de cada contrato do FIES, identificando-se se o estudante era garantido ou não pelo FGEDUC, bem como, aplicando-se as regras contratuais específicas à época em que o financiado firmou o contrato do FIES. Assim, os fluxos de caixa individuais incorporaram parâmetros específicos de cada pessoa, como o tempo de curso com utilização do FIES, o valor financiado em contrato em cada semestre, as taxas de juros aplicáveis, os períodos de carência e de amortização correspondentes, e demais parâmetros compatíveis com as regras vigentes na época em que o aluno firmou contrato com o FIES.

49. O nível de inadimplência adotado para fins de simulações foi o mesmo de 16,4%, conforme tabela anterior, que corresponde ao nível de inadimplência de 360 dias de atraso, apurado sob a métrica de saldo devedor dos contratos em fase de amortização.

V – Revisão dos Limites Constitucionais de Despesas Primárias da EC nº 95/2016

50. Nesta seção discute-se as implicações do aprimoramento no tratamento das operações do programa FIES no cálculo do Resultado Primário do Governo Central relativamente à base de cálculo das despesas sujeitas ao mecanismo do Novo Regime Fiscal introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016.

51. A EC nº 95/2016 alterou o art. 107 da Constituição Federal e estabeleceu limites sobre as despesas primárias da União. Nos próximos 20 anos, não se pode gastar além do realizado no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

52. Conforme mencionado na Nota Técnica STN/SOF, Sem Número, de 01 de fevereiro de 2017, a apuração da base de cálculo e dos limites anuais, bem como a verificação do cumprimento dos mesmos, deverão ser objeto de revisões técnicas sempre que ocorrerem aprimoramentos nos procedimentos metodológicos de cálculo do resultado primário. Tais aprimoramentos podem ser motivados por pronunciamentos dos órgãos de controle interno e

externo ou por iniciativa própria dos órgãos produtores de estatísticas fiscais, particularmente a STN e o BCB.

53. Considerando-se que a presente Nota Técnica identifica a principal fonte de discrepância estatística entre as óticas de apuração acima e abaixo-da-linha e promove aprimoramento no tratamento estatístico das operações do programa FIES, entende-se suficientemente fundamentado a aplicação de revisão técnica na base de cálculo e nos limites do Novo Regime Fiscal. Dessa forma, a STN promoverá revisão da apuração da base de cálculo (2016) e dos limites de despesas primárias anuais dos próximos 20 anos, em linha com a EC nº 95/2016. O total de despesas primárias de 2016 sujeitas ao NRF será alterada de R\$ 1.214.384.410.569 para R\$ 1.221.426.998.648, e o limite para 2017, calculado conforme o inciso I, §1º do art. 107, passará de R\$ 1.301.820.088.130 para R\$ 1.309.369.742.551, como detalhado na tabela abaixo.

Apuração das despesas primárias 2016 - Novo Regime Fiscal – em R\$ - Valores correntes

Discriminação	Valores (R\$) Posição Anterior	Valores (R\$) Posição Revista
I. TOTAL DAS DESPESAS APURADAS PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (a+b)	1.478.019.900.137	1.485.062.488.217
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA (a)	226.943.855.051	226.943.855.051
II.1 FPM / FPE / IPI-EE	189.849.150.263	189.849.150.263
II.2 Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE)	7.530.087.461	7.530.087.461
<i>Repasse Total aos Fundos</i>	<i>12.193.741.504</i>	<i>12.193.741.504</i>
<i>Superávit dos Fundos</i>	<i>-4.663.654.042</i>	<i>-4.663.654.042</i>
II.3 Contribuição do Salário Educação	11.685.549.654	11.685.549.654
II.4 Compensações Financeiras	15.348.447.805	15.348.447.805
II.5 CIDE - Combustíveis	1.239.281.287	1.239.281.287
II.6 Demais	1.291.338.580	1.291.338.580
II.6.1 Concessão de Recursos Florestais	1.288.307	1.288.307
II.6.2 Concurso de Prognóstico	138.611.928	138.611.928
II.6.3 IOF Ouro	30.056.281	30.056.281
II.6.4 ITR	1.121.382.065	1.121.382.065
III. DESPESA TOTAL (b)	1.251.076.045.086	1.258.118.633.166
III.1 Benefícios Previdenciários	520.763.966.828	520.763.966.828
III.2 Pessoal e Encargos Sociais	258.577.173.816	258.577.173.816
III.3 Outras Despesas Obrigatórias	207.474.272.487	207.474.272.487
III.3.1 Abono e Seguro Desemprego	56.014.520.729	56.014.520.729
III.3.2 Anistiados	199.178.242	199.178.242
III.3.3 Auxílio à CDE	303.994.778	303.994.778
III.3.4 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	570.304.116	570.304.116
III.3.5 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	49.882.185.355	49.882.185.355
III.3.6 Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5.624.285.852	5.624.285.852
III.3.7 Créditos Extraordinários	11.441.280.559	11.441.280.559

III.3.8 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	17.593.310.000	17.593.310.000
III.3.9 Despesas custeadas com Convênios/Doações do Poder Executivo	556.593.737	556.593.737
III.3.10 Fabricação de Cédulas e Moedas	772.517.836	772.517.836
III.3.11 FUNDEB (Complem. União)	13.674.847.501	13.674.847.501
III.3.12 Fundo Constitucional DF – FCDF (OCC*)	1.172.659.544	1.172.659.544
III.3.13 Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	12.340.787.904	12.340.787.904
III.3.14 Lei Kandir	3.900.000.000	3.900.000.000
III.3.15 Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10.164.601.150	10.164.601.150
III.3.16 Subsídios, Subvenções e Proagro	22.131.353.036	22.131.353.036
III.3.17 Transferências ANA	282.196.908	282.196.908
III.3.18 Transferências Multas ANEEL	849.655.240	849.655.240
III.3.19 FIES	-----	7.042.588.080
III.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	264.260.631.955	264.260.631.955
IV. DESPESAS NÃO INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DA EC 95/2016 (§ 6º)	263.635.489.569	263.635.489.569
IV.1 Transferências constitucionais (Inciso I do § 6º)	244.975.610.026	244.975.610.026
IV.1.1 FPM / FPE / IPI-EE	189.849.150.263	189.849.150.263
IV.1.2 Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE)		
IV.1.3 Contribuição do Salário Educação	11.685.549.654	11.685.549.654
IV.1.4 Compensações Financeiras	15.348.447.805	15.348.447.805
IV.1.5 CIDE - Combustíveis	1.239.281.287	1.239.281.287
IV.1.6 Demais	26.853.181.016	26.853.181.016
<i>IOF Ouro</i>	<i>30.056.281</i>	<i>30.056.281</i>
<i>ITR</i>	<i>1.121.382.065</i>	<i>1.121.382.065</i>
<i>FUNDEB (Complem. União)</i>	<i>13.674.847.501</i>	<i>13.674.847.501</i>
<i>Fundo Constitucional DF - FCDF</i>	<i>12.026.895.169</i>	<i>12.026.895.169</i>
<i>FCDF - OCC</i>	<i>1.172.659.544</i>	<i>1.172.659.544</i>
<i>FCDF - Pessoal</i>	<i>10.854.235.625</i>	<i>10.854.235.625</i>
IV.2 Créditos extraordinários (Inciso II do § 6º)	11.441.280.559	11.441.280.559
IV.3 Despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições (Inciso III do § 6º)	669.100.990	669.100.990
IV.3.1 Pleitos Eleitorais - OCC	509.744.734	509.744.734
IV.3.2 Pleitos Eleitorais - Pessoal	159.356.256	159.356.256
IV.4 Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Inciso IV do § 6º)	6.549.497.994	6.549.497.994
V. TOTAL DAS DESPESAS APURADAS SUJEITAS AO TETO DA EC 95/2016 (I - IV)	1.214.384.410.569	1.221.426.998.648
Base de cálculo para o Teto de despesas de 2017 (Inciso I do § 1º da EC 95/2016)		
VI. TETO DE DESPESAS DE 2017 (V corrigida em 7,2%)	1.301.820.088.130	1.309.369.742.551

(*) Outras Despesas de Custeio e de Capital.

VI - Conclusão

54. A presente Nota Técnica tratou da identificação da principal fonte de discrepância entre o Resultado Primário do Governo Central obtido pelas óticas “acima-da-linha” e “abaixo-da-linha” nos últimos anos. Em suma, conclui-se que a principal fonte de discrepância observada nos últimos anos decorre de diferenças no registro do programa FIES;

55. Como aprimoramento dos registros “acima-da-linha”, propõe-se que as operações de concessão de financiamento estudantil sejam incorporadas ao cálculo do Resultado Primário do Governo Central da seguinte forma:

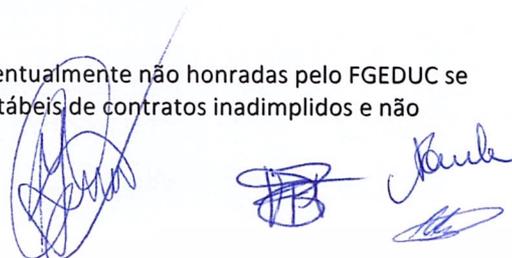
- (i) Concessões de financiamento SEM a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil (FGEDUC)
 - serão tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“Net Lending”);
- (ii) Concessões de financiamento COM garantia do FGEDUC
 - 10% de risco não garantido: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“Net Lending”).
 - 90% de risco garantido¹⁰: serão tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorrem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetarão o resultado primário.

56. A incorporação dos subsídios em concessões de financiamento do FIES no Boletim Resultado do Tesouro Nacional ensejará a inclusão de rubrica específica nas tabelas (anexos e série de tempo do RTN) que trazem a despesa em seu maior grau de desagregação.

57. Destaque-se que os subsídios do FIES retroagirão aos exercícios anteriores, implicando em modificação do resultado primário e na necessidade de revisão da base de cálculo (2016) dos limites do Novo Regime Fiscal. A partir do mês de junho de 2017 inicia-se o acompanhamento mensal, tempestivo, deste item da despesa.

58. Entende-se que esta Nota Técnica procurou dar transparência acerca da principal fonte de discrepância estatística e adotou posição conservadora para o aprimoramento nos procedimentos metodológicos de cálculo do resultado primário, em linha com as melhores práticas internacionais.

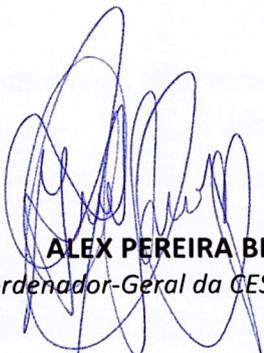
¹⁰ Impactos primários adicionais deverão ser registrados quando perdas eventualmente não honradas pelo FGEDUC se materializarem no futuro. Tais impactos estarão relacionados às baixas contábeis de contratos inadimplidos e não honrados pelo FGEDUC, caso ocorram.



À consideração superior.



ARTUR HENRIQUE DA S. SANTOS
Gerente de Projeto - GEEFI/CESEF/STN



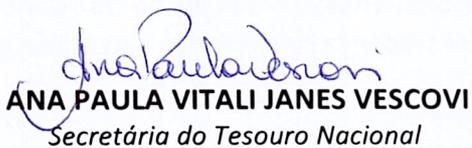
ALEX PEREIRA BENÍCIO
Coordenador-Geral da CESEF, Substituto

De acordo. Encaminha-se à consideração superior.



FELIPE PALMEIRA BARDELLA
*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal/STN,
Substituto*

De acordo.



ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI
Secretária do Tesouro Nacional