

Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME

Assunto: **Aprimoramento da metodologia de tratamento estatístico das operações do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES no cálculo do Resultado Primário do Governo Central pela ótica “acima da linha” adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.**

## INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica analisa e propõe modificação à metodologia estabelecida na Nota Técnica nº 22/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF, que dispõe sobre o tratamento estatístico das operações do programa de financiamento estudantil – FIES – no cálculo do Resultado Primário do Governo Central pela ótica “acima da linha”. Resumidamente, temos que:

a. Pontos principais da análise:

- i. A Lei nº 14.024/2020, que traz um amplo plano de renegociação do FIES, apresenta impactos potenciais significativos nas atuais metodologias adotadas no cômputo do resultado primário associado ao Programa, sobretudo quanto à possibilidade de distorções originadas de baixas expressivas na taxa de inadimplência de curto prazo após as renegociações autorizadas, num cenário em que o valor presente das perdas esperadas com os financiamentos não apresentaria alterações;
- ii. As metodologias atuais reduziram grande parte da discrepância no Resultado Primário do Governo Central apurado pelas óticas “acima” e “abaixo da linha” no período 2010-2019, mas tendem a divergir consideravelmente nos próximos anos com a evolução da inadimplência do programa, que tende a afetar de modo diferenciado o cálculo dos impactos fiscais nos dois critérios estatísticos, ao longo do tempo;
- iii. A metodologia atualmente adotada pelo Tesouro Nacional, que utiliza a inadimplência e o fluxo de desembolsos correntes, também prevê mecanismo de apropriação de impacto primário adicional, visando à correção das provisões já realizadas. A evolução projetada na taxa de perda do programa já indica que tal mecanismo será acionado, o que implica significativa alteração no cálculo do impacto primário do FIES nos próximos anos para incorporar baixas contábeis de contratos inadimplidos e não honrados pelo FGEDUC.

b. Como aprimoramento dos registros “acima da linha” e visando a corrigir eventuais distorções oriundas das renegociações autorizadas recentemente, propõe-se que o cálculo do Resultado Primário do Governo Central, a partir de janeiro/2021, referente a operações de concessão de financiamento estudantil realizadas até dezembro/2017 seja realizado da seguinte forma:

- i. Apropriação no resultado primário da totalidade das futuras movimentações líquidas da carteira do Fies, incluindo novas liberações e retornos (com e sem garantia do FGEDUC), bem como as honras realizadas pelo fundo garantidor, passando-se a observar, portanto, o cálculo do impacto primário por “Net Lending”;
- ii. As Incorporação mensal dos impactos deficitários associados à baixa integral dos ativos do FIES, tomando-se como base o estoque registrado na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e um período de 90 meses<sup>[1]</sup> para apropriação total dessa baixa, independentemente do nível de alavancagem apresentado pelo FGEDUC.

2. A Nota Técnica está organizada em cinco seções. A seção I apresenta um breve histórico e os principais procedimentos operacionais e registros orçamentários do FIES. A seção II aborda os aspectos fiscais do programa e as características da metodologia atual de impacto primário das operações de concessão de financiamento do FIES pela ótica “acima da linha”. Já a seção III trata da evolução do impacto primário “acima da linha” e da discrepância esperada no resultado primário do Governo Central. Na seção IV, propõe-se alteração na metodologia de registro “acima da linha” das referidas operações. A seção V apresenta as conclusões.

[1] Atualmente, a metodologia “abaixo da linha” já prevê hipótese de baixa integral dos ativos registrados na DLSP, matéria que será tratada com mais detalhes na Seção III.

## I. BREVE HISTÓRICO, ASPECTOS OPERACIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS DO FIES

3. O objetivo das políticas públicas de financiamento estudantil é preencher a lacuna conhecida como restrição ao crédito na literatura de economia da educação, em que os indivíduos não conseguem acesso ao mercado de crédito privado para cursar o ensino superior por não possuírem fiadores, ou mesmo por não conseguirem apresentar como garantia o acréscimo na renda futura em decorrência da obtenção do diploma. No Brasil, para superar a restrição ao crédito, destacam-se as políticas de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas, de concessão de bolsas no Programa Universidade para Todos (Prouni) e de financiamento pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

4. O FIES é um fundo de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.260/2001 e gerido pelo Ministério da Educação (MEC), tendo por objetivo financiar cursos superiores para estudantes matriculados em instituições de educação não gratuitas com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

5. Na sua primeira década de atuação, entre 2001 e 2010, o programa financiava entre 30 e 80 mil contratos por ano. No entanto, com a grande flexibilização das regras de elegibilidade, contratação e garantias entre 2010 e 2015, dentre elas a criação do FGEDUC, o fluxo de novos contratos do FIES cresceu bastante, atingindo a marca de 732 mil novos financiamentos somente em 2014. O FGEDUC foi criado por meio das Leis nº 12.087/2009 e nº 12.385/2011 em função da incapacidade dos estudantes de baixa renda de apresentar fiador. Contudo, com a edição da Lei nº 12.873/2013, todos os contratos formalizados a partir de 1º de fevereiro de 2014 passaram a ser garantidos pelo FGEDUC, independente da renda e da existência de fiador[2].

6. A partir do segundo semestre de 2015, o Governo Federal adotou novos parâmetros para ingresso de estudantes, como exigência de nota mínima no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem). Contudo, o FIES ainda apresentava problemas estruturais de difícil correção, como a concentração de riscos de inadimplência na União e incentivos adversos para estudantes e instituições de ensino.

7. Assim, para alinhar interesses dos diversos atores envolvidos e reduzir o risco fiscal da União, foi editada a lei 13.530/2017, que instituiu, para os contratos realizados a partir de 2018, regras sustentáveis para o programa (Novo FIES), como a vinculação do valor da prestação à renda efetiva do financiado, o fim do período de carência, a coparticipação obrigatória e paga diretamente ao agente financeiro e a concentração do risco de crédito nas instituições de ensino. Ademais, foi criado um novo fundo garantidor, o FG-FIES, o qual, dentro de alguns anos, será composto majoritariamente por aportes das instituições de ensino.

8. Quanto aos aspectos operacionais e orçamentários, o fluxo 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 financiamentos[3]. Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional os denominados Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M). O Tesouro Nacional emite e repassa[4] para o FNDE os mencionados títulos, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa. As instituições de ensino, por sua vez, utilizam os certificados para: pagamento de contribuições previdenciárias; pagamento de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em caso da não existência de débitos previdenciários; cobrir o risco dos financiamentos concedidos a estudantes; e recompra pelo agente operador do FIES, somente nos casos em que não existam débitos da entidade mantenedora com a RFB[5].

[2] Estudantes com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimos continuaram obrigados a apresentar fiador.

[3] Atualmente, por meio da Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil – FIES.

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

[5] Maiores informações acerca do histórico do programa e de seus aspectos orçamentários e operacionais podem ser encontradas no Diagnóstico Fies (Ministério da Fazenda, 2017).

## II. ASPECTOS FISCAIS E METODOLOGIA ATUAL DE IMPACTO PRIMÁRIO FIES NO RESULTADO “ACIMA DA LINHA”

9. Para calcular o resultado primário do Governo Central, a STN e o BCB adotam como principal referencial a metodologia do 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 pelas duas instituições desde meados da década de 1990.

10. 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 por meio do balanceamento das receitas e despesas primárias. Na ótica “abaixo da linha”, adotada pelo BCB, calcula-se o resultado primário a partir da variação dos saldos de ativos e passivos financeiros que compõem a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

11. 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. Nesse sentido, as equipes técnicas do Tesouro Nacional e do Banco Central, órgãos produtores de estatísticas fiscais, mantêm esforços contínuos para minimizar a discrepância estatística.

12. Até 2016, na ótica “acima da linha”, a STN não incorporava as despesas do FIES (ações 00IG e 0579) no resultado primário do Governo Central. Por outro lado, na ótica “abaixo da linha”, os registros dos ativos financeiros do FIES abrangiam a totalidade dos financiamentos realizados no Banco do Brasil (BB), independentemente da modalidade de garantia, mas não computavam as operações realizadas na Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, a execução do FIES superava o aumento dos ativos financeiros informado ao BCB pelos bancos operadores do programa (BB e CEF) e o efeito líquido dessa evolução de ativos e passivos afetava negativamente a apuração do resultado primário do Governo Central pela ótica “abaixo da linha”.

13. Como as despesas do FIES não eram incorporadas na ótica “acima da linha”, mas parte delas afetava a apuração “abaixo da linha” pelo descasamento da evolução de ativos e passivos, essa diferença repercutia na discrepância estatística entre os resultados primários calculados “acima” e “abaixo da linha”.

14. Em 2017, uma vez identificada 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. Assim, a partir de julho de 2017, o Tesouro passou a registrar o impacto primário conforme explicado, com maiores detalhes, na Nota Técnica nº 22/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF. Em linhas gerais, o registro fiscal das concessões de financiamento do FIES no resultado “acima da linha” passou a se dar conforme abaixo.

### Operações SEM garantia do FGEDUC:

- foram 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”).

15. Considerando que as operações sem garantia do FGEDUC não possuem mecanismo de garantia junto ao sistema financeiro nacional, elas afetam o resultado primário pelo fato do risco de crédito recair diretamente sobre governo. Trata-se de tratamento conservador e aderente ao MEFP 1986, registrando-se impacto primário deficitário no montante dos valores desembolsados pelo Governo e, por simetria, registrando-se impacto primário superavitário quando há o retorno (pagamento) dos empréstimos. Destaca-se que já era realizado registro semelhante em operações de financiamento público junto ao setor produtivo, quando executadas diretamente pelo Tesouro, como nas operações

na modalidade financiamento no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

### Operações COM garantia do FGEDUC:

- 10% de risco não garantido: foram 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”);
- 90% de risco garantido<sup>[6]</sup>: foram tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorressem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice observado de inadimplência da carteira em fase de amortização (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. As parcelas remanescentes dos desembolsos, após essa dedução, foram consideradas como despesa financeira. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetaram o resultado primário.

16. Um tratamento estatístico que considerasse todos os desembolsos garantidos pelo FGEDUC como despesas financeiras (sem impacto no resultado primário) estaria baseado no princípio de que o FGEDUC representaria um adequado mecanismo de garantia. 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.

17. No entanto, a análise do nível de inadimplência do programa originou uma avaliação pelas equipes técnicas do BCB e da STN de que a inadimplência do FIES já superava o patamar que o FGEDUC estaria preparado para suportar. 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, como uma forma de provisão. Dessa forma, passou-se a realizar o impacto primário dos contratos garantidos pelo FGEDUC por meio de uma provisão sobre o fluxo de desembolso garantido (90% do total contratado), aplicando-se a taxa de inadimplência corrente, conforme descrito acima. Ainda, nenhum montante de reembolso do valor garantido seria incorporado ao resultado primário.

18. Além disso, havia muitas dúvidas acerca da evolução da inadimplência dos alunos garantidos pelo FGEDUC, pois a maior parte desses estudantes ainda estava nas fases de utilização e carência. Assim, a Nota Técnica nº 22/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF também previu que impactos primários adicionais deveriam ser registrados quando perdas eventualmente não honradas pelo FGEDUC se materializarem no futuro. Esses impactos estariam relacionados às baixas contábeis de contratos inadimplidos e não honrados pelo FGEDUC.

19. Esses impactos adicionais podem ser entendidos como uma “correção” das provisões realizadas. Inicialmente, por meio de honras do FGEDUC, que possui o mecanismo de *stop loss*, a União consegue reaver até 10% da carteira garantida, ou seja, esses valores não são baixados contabilmente como perda<sup>[7]</sup>. Conforme mencionado, o Tesouro Nacional passou a realizar provisões mensais sobre o volume corrente de desembolsos do FIES. Porém, com um provável aumento da inadimplência, as perdas do FIES, descontadas das honras já realizadas, devem superar as provisões realizadas no “acima da linha”. Desse modo, o Tesouro Nacional teria que corrigir o valor da provisão realizada de modo abrupto, por meio de impacto primário adicional do FIES.

20. Essa metodologia foi incluída na Fase 4 do Plano de Trabalho decorrente dos Acórdãos TCU nº 3.001/2016 e nº 539/2017, correspondendo à “elaboração de estudos e adoção de medidas sobre adequação orçamentária e financeira”. Nesse sentido, destaca-se que o Acórdão nº 1224/2020-TCU-Plenário considerou cumpridas as recomendações e determinações consignadas no Acórdão 3.001/2016 – Plenário.

---

[6] Impactos primários adicionais deveriam 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.

[7] Na prática, esses valores até podem ser baixados contabilmente como perda, mas, com as honras, haveria reversão dessas baixas.

### **III. EVOLUÇÃO DO IMPACTO E DISCREPÂNCIA NO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL**

21. Nesta seção discute-se os principais problemas da atual metodologia de impacto primário “acima da linha” e a necessidade de alteração metodológica.

22. Inicialmente, temos que o método de “Net Lending”, adotado no impacto primário dos contratos sem garantia do FGEDUC e da parcela não garantida dos contratos com garantia do FGEDUC, é conservador e está em linha com as elevadas perdas projetadas para a União. Nesse método, conforme visto na seção anterior, todo desembolso e reembolso impacta o resultado primário.

23. No entanto, a metodologia adotada pelo Tesouro Nacional para a parcela garantida dos contratos com garantia do FGEDUC não se mostrou preparada para lidar de modo dinâmico com mudanças estruturais na inadimplência do programa, bem como tende a gerar grande discrepância entre os resultados primários “acima” e “abaixo da linha”.

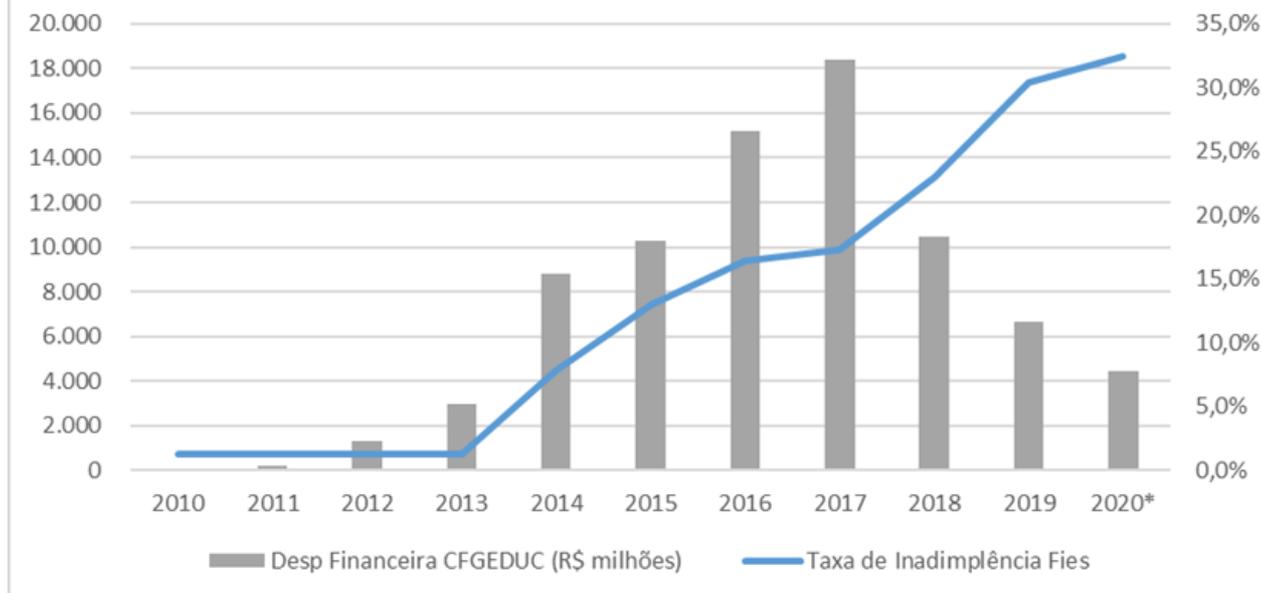
24. Ressalta-se que, em 2017, quase toda a carteira em amortização era formada por estudantes com fiador e sem garantia do FGEDUC. Então, a inadimplência acima de 360 dias de 16,4%, adotada no cálculo do resultado primário (por Tesouro e Banco Central), representava, basicamente, a inadimplência acima de 360 dias dos alunos sem garantia do FGEDUC no período de amortização dos contratos. Mas, com a progressiva entrada dos alunos garantidos pelo FGEDUC na fase de amortização, houve uma grande aceleração na inadimplência da carteira, que atingiu 34% em janeiro/2020.

25. Essa forte mudança na trajetória da inadimplência tende a se manter nos próximos anos, pois a participação na carteira dos alunos sem FGEDUC se torna cada vez menor frente ao grande quantitativo de alunos com FGEDUC no período de amortização.

26. Desse modo, inicialmente, o impacto primário “acima da linha” desses contratos ficaria subestimado, pois a metodologia atual aplica a taxa de inadimplência corrente sobre o fluxo mensal de desembolsos, sem mecanismo tempestivo de ajuste do impacto primário dado no passado para refletir a variação da inadimplência. O gráfico abaixo evidencia essa limitação:

#### **Gráfico 1. Evolução da Despesa com Contratos garantidos pelo FGEDUC e da Inadimplência no Fies**

## FIES: Despesa x Inadimplência



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

27. Conforme visto na seção anterior, uma inadimplência crescente acionaria, em algum momento, o mecanismo de correção de erros previsto na Nota Técnica nº 22/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF, por meio de impactos primários adicionais do valor da perda, descontada das honras, que superar o somatório das provisões realizadas. As tabelas abaixo mostram o histórico e a projeção do Impacto Primário do Fies no Resultado do Tesouro Nacional (RTN) [8]:

**Tabela 1. Série Histórica do Impacto Primário do Fies no RTN**

| Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual | (Série histórica) |             |             | R\$ Bilhões - Valores Correntes |             |             |             |
|--|-------------------|-------------|-------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2014              | 2015        | 2016        | 2017                            | 2018        | 2019        | 2020        |
| <b>IV.3.24 Impacto Primário do FIES</b>                | <b>6,27</b>       | <b>5,76</b> | <b>7,02</b> | <b>6,22</b>                     | <b>2,83</b> | <b>1,94</b> | <b>1,12</b> |
| IV.3.24.1 Impacto Primário Net Lending                 | 5,65              | 4,56        | 4,78        | 3,43                            | 0,83        | 0,21        | -0,40       |
| IV.3.24.2 Impacto Primário Provisão FGEDUC             | 0,62              | 1,20        | 2,25        | 2,79                            | 2,00        | 1,73        | 1,52        |

(\*) Valores positivos indicam déficit primário.

(\*\*) Para 2020, utiliza-se o valor do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) - 2020 - 2º Bimestre.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

**Tabela 2. Projeção do Impacto Primário do Fies no RTN**

| Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual | (Projeção) |       |       |       |       | R\$ Bilhões - Valores Correntes |       |       |       |       |
|--|------------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|  | 2021       | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026                            | 2027  | 2028  | 2029  | 2030  |
| IV.3.24 Impacto Primário do FIES                       | -0,58      | -1,46 | 5,12  | 2,64  | 1,24  | -0,31                           | -1,45 | -1,68 | -1,75 | -1,67 |
| IV.3.24.1 Net Lending                                  | -1,53      | -1,92 | -2,10 | -2,50 | -2,66 | -2,54                           | -2,33 | -2,11 | -1,91 | -1,65 |
| IV.3.24.2.1 Provisão (Cont. com FGEDUC)                | 0,96       | 0,46  | 0,11  | 0,01  | 0,00  | 0,00                            | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  |
| IV.3.24.2.2 Impacto Adicional (Cont. com FGEDUC)       |            |       | 7,12  | 5,13  | 3,90  | 2,23                            | 0,88  | 0,42  | 0,16  | -0,02 |

(\*) Valores positivos indicam déficit primário.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

28. Pela Tabela 1 e o Gráfico 1, observa-se que a provisão do impacto primário da carteira com garantia do FGEDUC reduziu-se entre 2017 e 2020, mesmo com o aumento da inadimplência, na medida em que os desembolsos do programa foram reduzidos. A Tabela 2 apresenta as projeções para as perdas do programa. Observa-se uma menor provisão em 2021 e 2022, sucedida por um forte aumento em 2023. Dessa forma, pode-se inferir que uma provisão mais elevada ao longo dos próximos anos reduziria a magnitude dos impactos fiscais adicionais (item IV.3.24.2.2 da Tabela 2) e faria com que o resultado primário "acima da linha" fosse mais aderente à dinâmica do programa.

29. Para a projeção dos valores de "Net Lending" e provisão dos contratos com garantia do FGEDUC na Tabela 2, numa explicação simplificada, utilizou-se microdados do FNDE para estimar a evolução do saldo devedor dos contratos, o patrimônio do FGEDUC, a probabilidade de inadimplência de cada estudante e os fluxos de desembolso e reembolso dos empréstimos. Já a projeção do impacto primário adicional também utiliza microdados do FNDE para simular a perda esperada com contratos garantidos pelo FGEDUC em atraso superior a 360 dias na fase de amortização, além dos resultados da primeira projeção. Computa-se como impacto primário adicional o valor da perda de

principal na carteira garantida, descontado do valor máximo honrado de capital (sem juros) pelo FGEDUC[9], que exceder as provisões realizadas no resultado primário “acima da linha”.

30. Além disso, a parcela de risco garantido nas operações de concessão de financiamento estudantil COM garantia do FGEDUC representa a única fonte de divergência no Resultado Primário do Governo Central, pois as operações SEM garantia do FGEDUC e a parcela de risco não garantido nas operações COM garantia do FGEDUC já são tratadas de modo similar em ambas metodologias, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“Net Lending”).

31. Na parcela de risco garantido pelo FGEDUC, a metodologia do Tesouro Nacional, num primeiro momento, registra 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, sendo que os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetarão o resultado primário. E, num segundo momento, passa a dar um significativo impacto primário adicional quando as perdas do programa, descontadas das honras, superam o valor já provisionado. Salienta-se que este impacto adicional ocorreria sem que houvesse alteração na dinâmica da perda do programa.

32. Por sua vez, o Banco Central mensura o impacto primário de acordo com a Nota Metodológica DEPEC 2017/092, de 26/07/2017. Em linhas gerais, são registrados na DLSP os ativos correspondentes aos financiamentos COM garantia do FGEDUC (90%), incorporando-se ajustes relativos à evolução da inadimplência (sobre os estoques existentes e sobre novas liberações) ou à própria capacidade do FGEDUC para cobrir as perdas do programa, conforme esquema abaixo:

$$V_t = \underbrace{V_{t-1} \times \left( \frac{1 - i_t}{1 - i_{t-1}} \right)}_{\text{Repondera estoque pela inadimplência atual}} + \underbrace{X_t * 0,9 * (1 - i_t)}_{\text{Perda na partida}} + \underbrace{V_{t-1} \times \left( \frac{c_t - c_{t-1}}{V_g} \right)}_{\text{Parcela relativa à cobertura pelo FGEDUC}}$$

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

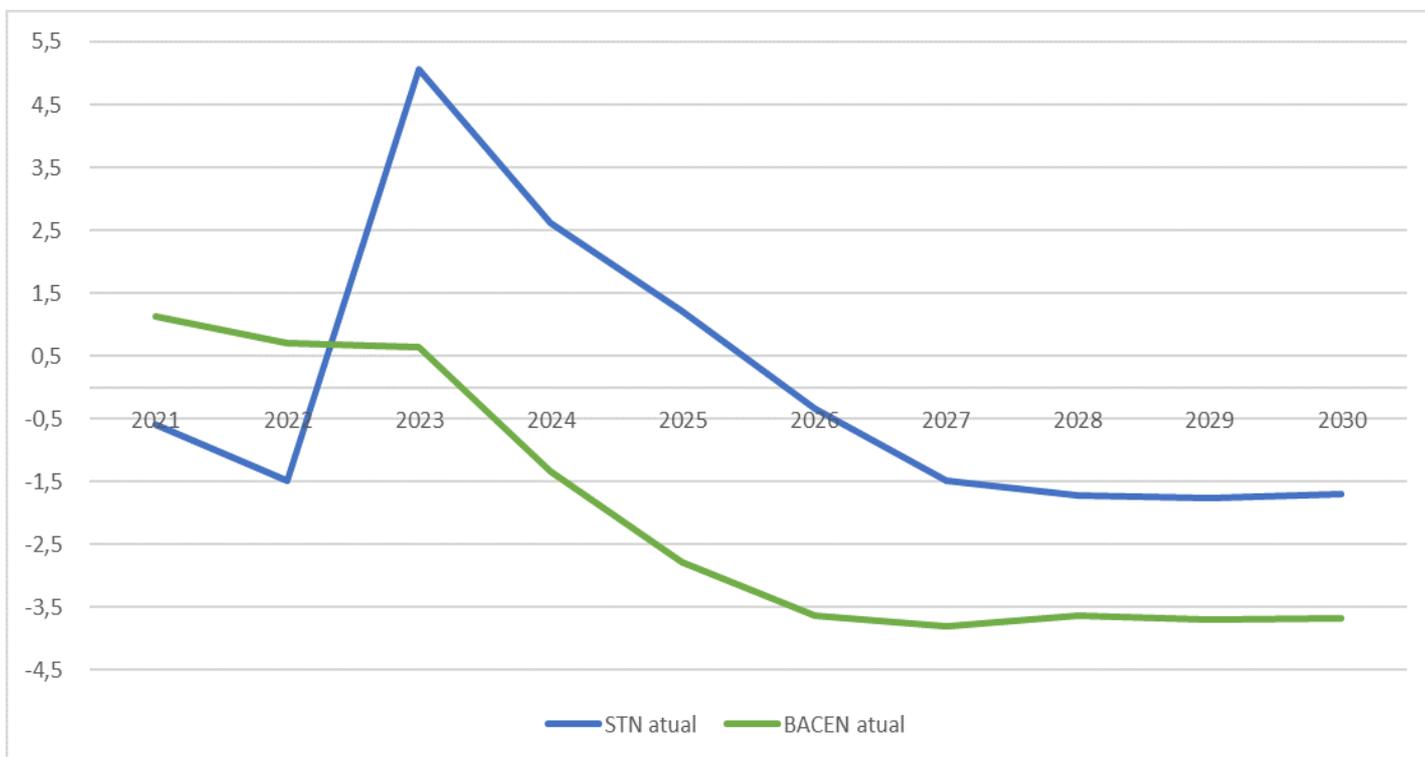
33. Então, no método de cálculo do impacto primário “abaixo da linha”, o Banco Central considera, no registro dos ativos do Fies, três variáveis centrais: os impactos da variação da inadimplência sobre os estoques; os impactos da inadimplência sobre o fluxo de desembolsos líquidos; e a capacidade de cobertura dos ativos do Fies, pelo FGEDUC. Assim, um grande aumento da inadimplência entre dois períodos irá reduzir o ativo registrado, dando-se o impacto primário pela variação líquida no endividamento do Governo Central.

34. Por outro lado, o crescimento da inadimplência também deverá resultar em aumento do impacto primário adicional no resultado apurado na metodologia “acima da linha”, tendo em vista a necessidade de complementar as provisões já realizadas. Considerando que esse impacto adicional não é apropriado nas mesmas magnitudes e períodos dos impactos apropriados nas estatísticas “abaixo da linha”, serão gerados descasamentos futuros entre os resultados fiscais apurados pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central, ao longo do tempo.

35. Pode-se observar também a existência de um mecanismo de baixa de todo o ativo registrado em 60 meses caso haja desenquadramento do fundo garantidor ( $V_g > 10*c$ ), com adoção do “Net Lending” para todos os contratos do FIES ( $X = 0$ ).

36. O Gráfico 2 estima a discrepância no resultado primário, sem considerar renegociação de contratos:

**Gráfico 2. Projeção do resultado primário “abaixo” e “acima da linha”, conforme metodologias adotadas atualmente.**



(\*) Valores positivos indicam déficit primário.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

37. No gráfico acima, as estimativas apontam que haverá discrepância entre os resultados primários “acima” e “abaixo da linha” por toda a próxima década, porque a metodologia atual utilizada pelo Tesouro Nacional subestima o impacto primário deficitário num primeiro momento, mas tende a realizar um impacto deficitário muito elevado quando todos os alunos estiverem na fase de amortização, pois aciona o mecanismo de impacto primário adicional. Já o BCB tem um impacto deficitário superior inicialmente, mas tende a apresentar um impacto superavitário no médio prazo, devido ao “Net Lending” de toda a carteira FIES, que inclui os reembolsos da parcela garantida pelo FGEDUC. Ou seja, na metodologia “abaixo da linha”, as elevações da inadimplência passarão a incidir sobre um estoque cada vez menor, fazendo com que, a partir de 2024, os retornos esperados de financiamentos do FIES (com e sem garantia do FGEDUC) sejam superiores aos impactos das novas baixas dos ativos (com garantia do FGEDUC, registrados na DLSP).

38. Por sua vez, a Lei nº 14.024/2020, que, dentre outras medidas, criou um amplo programa de refinanciamento do Fies com baixos valores de entrada, pode levar à uma expressiva redução da taxa de inadimplência no curto prazo, o que, *ceteris paribus*, poderia levar a um considerável efeito superavitário no resultado “abaixo da linha” e à manutenção dos estoques atualmente registrados na DLSP por um período mais longo e, ainda, à redução da provisão no resultado “acima da linha”.

39. Contudo, no médio prazo, se parte relevante dos estudantes que regularizaram sua situação não pagar as parcelas das renegociações, voltaria a ocorrer impacto deficitário elevado no resultado “abaixo da linha” e algum acréscimo no volume de impacto primário adicional no “acima da linha”. Desse modo, um grande volume de renegociações tenderia a gerar consideráveis oscilações e/ou defasagens no cálculo do impacto primário do Fies, nas duas metodologias, apesar de não afetar de modo relevante o valor presente desse impacto primário.

40. Assim, temos que a metodologia atual de impacto primário “acima da linha” do Fies não acompanha tempestivamente a dinâmica de perda do programa e acarreta discrepância estatística com o Banco Central. Por outro lado, *ceteris paribus*, a metodologia de impacto primário “abaixo da linha” do Fies é muito sensível a mudanças bruscas na taxa de inadimplência, ainda que a perda esperada não tenha se alterado.

41. Dessa forma, a mudança estrutural da taxa de inadimplência entre os alunos SEM e COM FGEDUC, aliada à grande expansão do FIES após a criação do FGEDUC e à baixa flexibilidade do termo de correção de erros, que não reflete de forma acurada a dinâmica da perda com os financiamentos, reduziu a robustez da atual metodologia de impacto primário “acima da linha”. Quando verificamos que essa metodologia também implica numa discrepância de longo prazo com o resultado “abaixo da linha”, temos que é necessário um novo aprimoramento metodológico no cálculo do impacto primário “acima da linha”.

[8] As despesas primárias com aporte em fundos garantidores (ação 00M2) e agentes financeiros (ação 20RZ), relacionadas ao Fies, são computadas no RTN como despesas discricionárias (IV.4.2), exceto se forem decorrentes de créditos extraordinários (IV.3.8).

[9] Por hipótese, admite-se honra adicional de R\$ 7 bilhões (principal) em dezembro/2023, pois o FGEDUC não poderia aditar contratos em 2024 com base no prazo máximo de utilização do financiamento (72 meses).

#### IV. NOVA METODOLOGIA DE IMPACTO PRIMÁRIO DO FIES

42. Nesta seção, apresenta-se a proposta de uma nova metodologia para corrigir os pontos destacados na seção anterior, em especial a discrepância estatística de longo prazo no resultado primário do Governo Central e o descasamento da dinâmica entre perda efetiva e impacto primário registrado pelo Tesouro Nacional.

43. Após as fases anteriores, com a constatação da necessidade de mudança metodológica, definiu-se quais os atributos desejáveis de uma nova metodologia. Num cenário sem restrições, a solução ideal deveria possuir as seguintes características:

- i. impacto primário condizente com a perda e a dinâmica do programa;
- ii. minimizar discrepância entre resultados primários “abaixo” e “acima da linha”;
- iii. respeitar o arcabouço legal do FGEDUC e os aditamentos contratuais; e
- iv. possuir baixa sensibilidade a mudanças bruscas na taxa de inadimplência sem correspondente alteração na perda esperada do programa.

44. Inicialmente, visando a uma solução definitiva que eliminasse a discrepância estatística e convergisse para a apuração conservadora no formato “Net Lending” no médio prazo, analisou-se, como candidato natural, a unificação metodológica com o Banco Central, por meio do acionamento do mecanismo de baixa do ativo registrado, após o desenquadramento do FGEDUC, conforme previsto na Nota Metodológica DEPEC 2017/092, de 26/07/2017. Contudo, haveria uma mudança considerável na direção e magnitude do impacto primário em 2026 (primeiro ano após a baixa total dos ativos), sem que tenha ocorrido alteração relevante na dinâmica do programa.

45. De forma a gerar uma dinâmica mais consistente no resultado primário e manter os benefícios do mecanismo acima descrito, definiu-se a seguinte proposta para a metodologia de impacto primário do Fies:

- i. Apropriação no resultado primário da totalidade das futuras movimentações líquidas da carteira do Fies, incluindo novas liberações e retornos (com e sem garantia do FGEDUC), bem como as honras realizadas pelo fundo garantidor, passando-se a observar, portanto, o cálculo do impacto primário por “Net Lending”;
- ii. Incorporação mensal dos impactos deficitários associados à baixa integral dos ativos do FIES, tomando-se como base o estoque registrado na DLSP e um período de 90 meses[10] para apropriação total dessa baixa, independentemente do nível de alavancagem apresentado pelo FGEDUC.

46. Assim, como aprimoramento dos registros “acima da linha”, propõe-se que o cálculo do Resultado Primário do Governo Central referente a operações de concessão de financiamento estudantil realizadas até dezembro/2017 seja realizado da seguinte forma:

i. Concessões de financiamento SEM e COM a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil (FGEDUC).

- seriam tratadas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos[11] dos financiamentos (“Net Lending”);

ii. Ativos registrados no Banco Central referente à parcela de risco garantido das Concessões de financiamento COM garantia do FGEDUC.

- seriam tratados como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário por meio da baixa do ativo conforme fórmula abaixo:

$$B_k = \Delta V_t = [-1/(90 - k)] \times V_{t-1}$$

Onde  $V_{t-1}$  é o valor registrado na DLSP no período t-1;  $B_k$  é o valor mensal da baixa do ativo no período k; e K é o número de meses a partir do início da baixa do ativo, sendo k= 0, 1, 2, 3, ..., 89 (ou seja, o valor registrado na DLSP será reduzido a cada mês, sendo totalmente baixado em até 7,5 anos).

47. A Tabela 3 apresenta a projeção do impacto primário do Fies com a baixa do ativo em 90 meses:

**Tabela 3. Projeção do Impacto Primário do Fies no RTN com a baixa do Ativo sem o Desenquadramento do FGEDUC**

| Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual | (Baixa do Ativo em 90 meses) |             |             |              |              |              | R\$ Bilhões - Valores Correntes |              |              |              |
|--|------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|  | Discriminação                | 2021        | 2022        | 2023         | 2024         | 2025         | 2026                            | 2027         | 2028         | 2029         |
| IV.3.24 Impacto Primário do FIES                       | <b>1,51</b>                  | <b>1,39</b> | <b>1,37</b> | <b>-0,91</b> | <b>-1,97</b> | <b>-1,57</b> | <b>-0,49</b>                    | <b>-2,42</b> | <b>-4,85</b> | <b>-4,29</b> |
| IV.3.24.1.1 Impacto Primário Net Lending               | -0,89                        | -3,01       | -4,79       | -7,06        | -8,13        | -7,72        | -6,64                           | -5,50        | -4,85        | -4,29        |
| IV.3.24.1.2 Honras de Fundos Garantidores              | -3,75                        | -1,75       |             |              |              |              |                                 |              |              |              |
| IV.3.24.2 Impacto Primário da Baixa do Ativo           | 6,15                         | 6,15        | 6,15        | 6,15         | 6,15         | 6,15         | 6,15                            | 3,08         |              |              |

(\*) Valores positivos indicam déficit primário.

(\*\*) As honras de fundos garantidores consideram o valor constante da LOA 2020 e a previsão do FNDE a ser inserida no PLOA 2021, bem como o valor aproximado do stop loss do FGEDUC (R\$ 7 bilhões).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

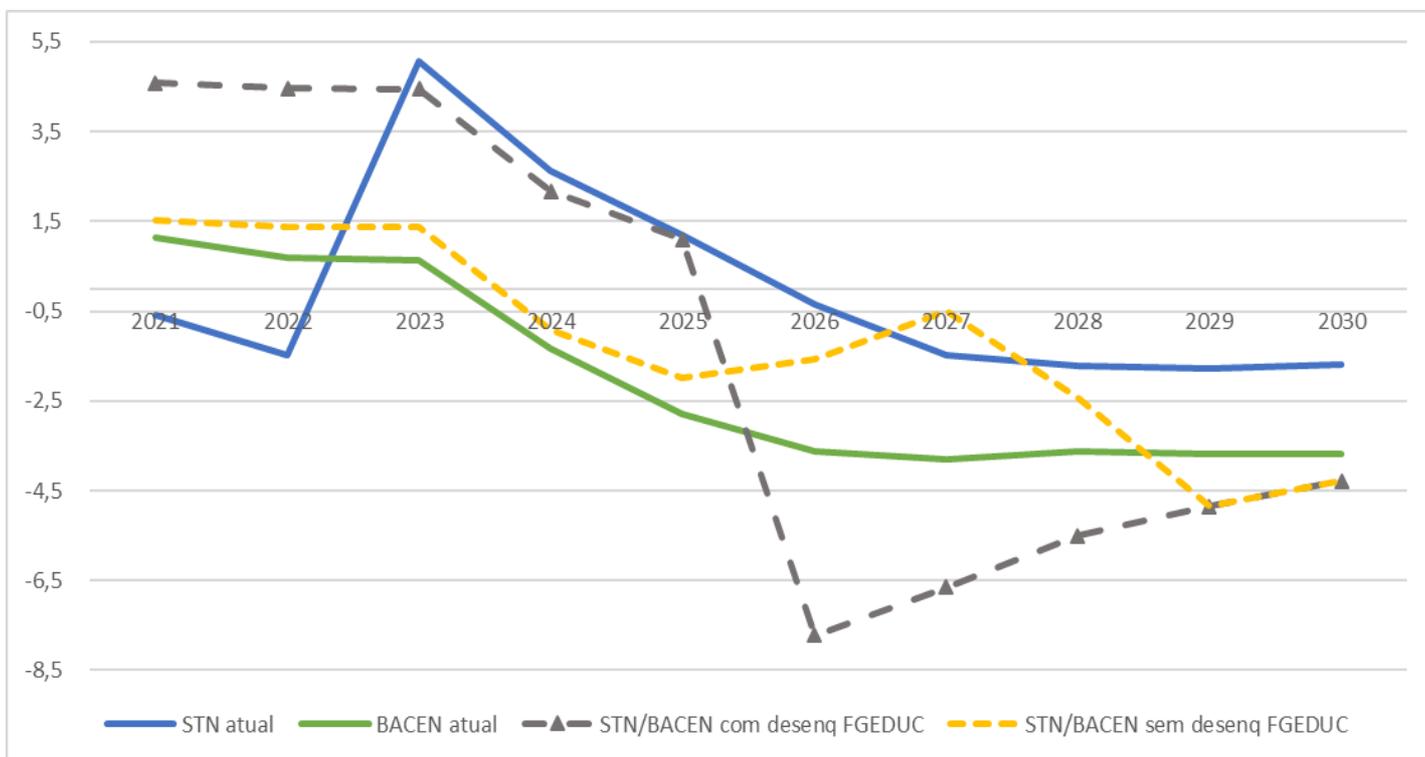
48. Nesse caso, a baixa do ativo não precisaria aguardar o desenquadramento do FGEDUC, o qual não ocorreria no curto prazo devido ao *stop loss* e à necessidade de enquadramento do fundo para concessão de garantia nos aditamentos contratuais. Pelo contrário, a nova metodologia respeitaria o enquadramento do fundo[12] e permitiria a manutenção dos aditamentos dos contratos dos estudantes que já estão em curso.

49. Além disso, a baixa do ativo permitiria que todos os contratos fossem tratados como “Net Lending”, em que os desembolsos e os retornos dos financiamentos sensibilizam o impacto primário do programa por meio de seu efeito líquido. Então, por representar um retorno integral da parcela garantida, as honras do FGEDUC seriam tratadas como redutor do impacto primário[13].

50. Destaca-se que, além de permitir um impacto primário conservador[14], os impactos primários do FIES não retroagiriam aos exercícios anteriores, o que descartaria a necessidade de revisão da base de cálculo (2016) dos limites do Novo Regime Fiscal.

51. Ademais, a nova metodologia seria condizente com a dinâmica esperada para a perda do programa, conforme projeção mostrada no Gráfico 3[15], no qual a linha tracejada amarela representa as estimativas de impacto primário da nova metodologia proposta:

**Gráfico 3. Projeção Comparativa do Impacto Primário do Fies no RTN**



(\*) Valores positivos indicam déficit primário.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi e do FNDE.

52. Pelo Gráfico 3, na metodologia proposta, se aplicada aos dois critérios de apuração (“acima” e “abaixo da linha”), observa-se que até o ano de 2023 há previsão de registro de déficit primário do programa e, a partir de 2024, haveria perspectiva de tendência superavitária, já que os retornos dos empréstimos seriam superiores aos novos desembolsos e demais impactos deficitários relacionados à baixa dos ativos. Ou seja, estima-se que haverá desembolsos líquidos positivos (déficit) no período de maior despesa do FIES com contratos na fase de utilização e desembolsos líquidos negativos (superávit) quando a maioria dos contratos estiver em amortização.

53. Logo, a nova metodologia de impacto primário “acima da linha” do FIES atenderia de modo satisfatório as características desejáveis para uma solução ideal, pois:

- i. o impacto primário seria condizente com a perda[16] e a dinâmica[17] do programa;
- ii. não haveria discrepância entre os resultados primários “abaixo” e “acima da linha”[18];
- iii. os aditamentos contratuais e o funcionamento do FGEDUC não seriam afetados;
- iv. não seria sensibilizada por mudanças taxa de inadimplência sem que haja alteração correspondente na perda esperada do programa; e
- v. trata-se de uma metodologia de simples apuração, o que facilita o controle social e aprimora a transparência dos custos do programa.

[10] Atualmente, a metodologia “abaixo da linha” já prevê hipótese de baixa integral dos ativos registrados na DLSP, conforme detalhado na Seção III.

[11] Os reembolsos incluirão as honras realizadas pelo FGEDUC, que representam um reembolso integral da parcela garantida dos financiamentos.

[12] Após o término dos aditamentos contratuais (previsto para ocorrer em 2023), o saldo restante do FGEDUC poderá ser objeto de honra ou saque pela União, tendo impacto superavitário no resultado primário

[13] Tendo em conta que valores positivos indicam déficit primário.

[14] Na metodologia de “Net Lending” o impacto primário é dado pelo desembolso líquido do programa, ou seja, a despesa é primária e o reembolso, se houver, é um redutor da despesa primária.

[15] A projeção realizada não considera eventuais efeitos de renegociações no impacto primário. Considera-se que tais impactos seriam principalmente de curto prazo, não afetando de forma significativa a magnitude do impacto no médio/longo prazo.

[16] Toda a despesa será computada como primária e o reembolso, se houver, reduzirá esse impacto primário.

[17] Desembolsos líquidos positivos no período de maior despesa do FIES e desembolsos líquidos negativos quando a maioria dos estudantes estiver amortizando a dívida.

[18] Considerando que o Tesouro Nacional e o Banco Central incorporem o mesmo critério em suas metodologias.

## V. CONCLUSÃO

54. A presente Nota Técnica tratou da verificação de possíveis pontos de melhoria na metodologia atual de impacto primário “acima da linha” do Fies e da identificação de fontes de discrepância entre o Resultado Primário do Governo Central obtido pelas óticas “acima da

linha” e “abaixo da linha” nos próximos anos. Em suma, conclui-se que as diferentes metodologias tendem a gerar discrepância nos próximos anos e que é necessária alteração na metodologia de impacto primário “acima da linha” do Fies.

55. Como aprimoramento dos registros “acima da linha”, propõe-se que o cálculo do Resultado Primário do Governo Central referente a operações de concessão de financiamento estudantil realizadas até dezembro/2017 seja realizado da seguinte forma:

- i. Apropriação no resultado primário da totalidade das futuras movimentações líquidas da carteira do Fies, incluindo novas liberações e retornos (com e sem garantia do FGEDUC), bem como as honras realizadas pelo fundo garantidor, passando-se a observar, portanto, o cálculo do impacto primário por “Net Lending”;
- ii. Incorporação mensal dos impactos deficitários associados à baixa integral dos ativos do FIES, tomando-se como base o estoque registrado na DLSP e um período de 90 meses para apropriação total dessa baixa, independentemente do nível de alavancagem apresentado pelo FGEDUC.

56. Entende-se que esta Nota Técnica, de modo proativo, antecipa uma fonte expressiva de discrepância estatística futura e adota posição conservadora para o aprimoramento nos procedimentos metodológicos de cálculo do resultado primário, em linha com as melhores práticas internacionais.

57. Por fim, sugere-se que esta nota seja encaminhada Banco Central do Brasil, para que possa ser avaliada a viabilidade e pertinência de incorporar na metodologia “abaixo da linha” os mesmos critérios aqui propostos. Em caso afirmativo, seriam unificados os procedimentos de cálculo do impacto primário do FIES e eliminada a provável fonte de discrepância estatística, antecipando-se, para janeiro/2021, o marco temporal da baixa dos ativos registrados na DLSP, que se daria em 90 meses independentemente do desenquadramento do FGEDUC.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente  
RODRIGO DE CASTRO LUZ  
*Gerente de Projeto - GEEFI/CESEF/STN*

Documento assinado eletronicamente  
JORGE LUÍS TEIXEIRA ÁVILA  
*Gerente - GEEFI/CESEF/STN*

De acordo. Encaminhe-se ao Subsecretário da SUPEF.

Documento assinado eletronicamente  
ALEX PEREIRA BENÍCIO  
*Coordenador da CESEF*

Documento assinado eletronicamente  
RAFAEL CAVALCANTI DE ARAUJO  
*Coordenador-Geral da CESEF*

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário da STN.

Documento assinado eletronicamente  
PEDRO JUCÁ MACIEL  
*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal/STN*

De acordo.

Documento assinado eletronicamente  
BRUNO FUNCHAL  
*Secretário do Tesouro Nacional*



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo de Castro Luz, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 19/08/2020, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luis Teixeira Avila, Gerente de Estudos Econômico-Fiscais**, em 19/08/2020, às 20:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alex Pereira Benicio, Coordenador(a) de Suporte aos Estudos Econômico-Fiscais**, em 19/08/2020, às 21:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Cavalcanti de Araújo, Coordenador(a)-Geral de Estudos Econômico-Fiscais**, em 19/08/2020, às 22:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Juca Maciel, Subsecretário(a) de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**, em 19/08/2020, às 22:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Funchal, Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 19/08/2020, às 22:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **9955528** e o código CRC **3E6617BC**.