

Nota técnica - Discrepância estatística e aprimoramento no tratamento das operações do FIES no cálculo do resultado primário

A presente Nota 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.

I - Aspectos Fiscais

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.

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.

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).

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.

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 primário². 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.

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.

Como as despesas do FIES não eram incorporadas na ótica acima-da-linha, mas afetavam 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.

Dessa forma, foi identificado o Programa FIES como principal causa da discrepância estatística “não-explicada” (gráfico e tabela a seguir).

² 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.

Tabela 1 - Discrepância Estatística do Governo Central Resultado Primário "acima" x abaixo" da linha (R\$ milhões)							
Discriminação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RESULTADO GOVERNO CENTRAL - "ACIMA-DA-LINHA" - STN	78.772,9	93.523,6	88.262,5	76.993,6	-17.210,6	-114.740,8	-154.255,4
RESULTADO GOVERNO CENTRAL - "ABAIXO-DA-LINHA" - BCB	78.723,3	93.035,5	86.086,0	75.290,7	-20.471,7	-116.655,6	-159.473,4
DIFERENÇA ENTRE OS RESULTADOS STN e BCB	-49,6	-488,1	-2.176,6	-1.702,9	-3.261,1	-1.914,8	-5.218,0
AJUSTE METODOLÓGICO*	1.357,9	1.137,9	1.313,8	858,4	0,0	3.888,4	3.721,9
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA NÃO EXPLICADA	-1.407,5	-1.626,0	-3.490,3	-2.561,3	-3.261,1	-5.803,2	-8.939,9

Fonte: Tesouro Nacional

* Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

Gráfico 1 - Discrepância Estatística não Explicada



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, sob a luz da metodologia consagrada internacionalmente no MEFP 1986.

Como o aprimoramento metodológico, a discrepância estatística será reduzida:

Quadro com Aprimoramento Metodológico				
Discriminação	2016		Discriminação	2016
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL "ACIMA-DA-LINHA" - STN	-154.255,4	<p>"Net Lending" FIES: R\$ 7.042,6</p>	RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL "ACIMA-DA-LINHA" - STN	-161.298,0
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL "ABAIXO-DA-LINHA" - BCB	-159.473,4		RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL "ABAIXO-DA-LINHA" - BCB	-159.473,4
DIFERENÇA ENTRE OS RESULTADOS ABAIXO E ACIMA-DA-LINHA	-5.218,0		DIFERENÇA ENTRE OS RESULTADOS ABAIXO E ACIMA-DA-LINHA	+1.824,6
AJUSTE METODOLÓGICO*	3.721,9		AJUSTE METODOLÓGICO*	3.721,9
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA NÃO EXPLICADA	-8.939,9		DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA NÃO EXPLICADA	-1.891,3

* Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.
Fonte: Tesouro Nacional

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, propôs-se a abordagem de "Net Lending" explicada anteriormente para aprimoramento metodológico.

Uma variável chave para esta abordagem é o índice de inadimplência dos contratos do FIES. 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.

Tabela 2 - 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%

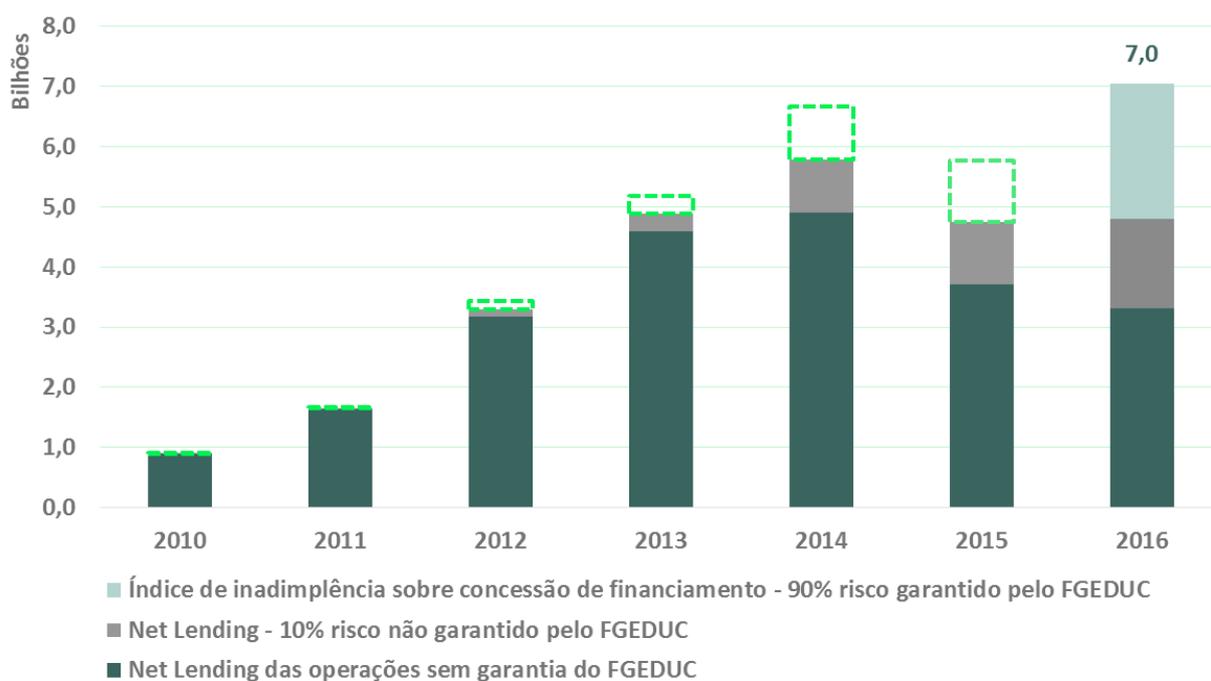
Fonte: FNDE

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 aplicar-se o conceito estatístico de “*Net Lending*”. Esse índice de inadimplência será atualizado semestralmente pelo FNDE e informado ao BCB e à STN.

II - Impacto primário 2016 e 2017 (até maio)

Considerando-se o aprimoramento no tratamento das operações do FIES descrito na seção anterior, a STN incorporará rubrica adicional no Boletim RTN relativa ao “*Net Lending*” do FIES. Esta rubrica alcançou o valor de R\$ 7,0 bilhões para o ano de 2016 e R\$ 1,4 bilhão no acumulado até maio de 2017. A série histórica de 2010 a 2015 será calculada/concluída quando os dados de inadimplência vigentes em cada ano forem apurados pelo FNDE.

Gráfico 2 - Aprimoramento Metodológico do FIES pela ótica “acima-da-linha



Fonte: Tesouro Nacional

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

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.

*Tabela 3 - Apuração das despesas primárias 2016 - Novo Regime Fiscal – em R\$ milhões-
Valores correntes*

Transferências e despesas primárias do Governo Central, apuradas pelo critério de "valor pago"					
Discriminação	Atual	Aprimorado	Jan-Mai (Aprimorado)		Variação Nominal (Jan-Mai)
	2016	2016	2016	2017	
I. DESPESA TOTAL	1.251.076	1.258.119	478.220	496.032	3,7%
I.1 Benefícios Previdenciários	520.764	520.764	192.081	215.828	12,4%
I.2 Pessoal e Encargos Sociais	258.577	258.577	96.069	112.222	16,8%
I.3 Outras Despesas Obrigatórias	207.474	214.517	91.867	82.091	-10,6%
FIES		7.043	3.017	1.408	-53,3%
I.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	264.261	264.261	98.202	85.892	-12,5%
II. DESPESAS NÃO INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DA EC 95/2016	44.362	44.362	17.795	13.231	-25,6%
Fundeb (complementação União)	13.675	13.675	6.812	6.605	-3,0%
FCDF	12.027	12.027	5.038	5.242	4,1%
Créditos extraordinários	11.441	11.441	3.626	495	-86,3%
Despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições	669	669	30	53	77,3%
Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes	6.549	6.549	2.288	836	-90,7%
III. TRANSFERÊNCIAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DA EC 95/2016	7.670	7.670	2.179	2.905	33,3%
TOTAL DAS DESPESAS E TRANFERÊNCIAS APURADAS SUJEITAS AO TETO DA EC 95/2016 (I - II + III)	1.214.384	1.221.427	462.604	485.705	5,0%

Fonte: Tesouro Nacional