

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

3. TÓPICO ESPECIAL: GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

Riscos fiscais

Riscos fiscais decorrem das incertezas acerca da evolução das principais variáveis fiscais, a exemplo de receita, despesa e dívida, em relação ao inicialmente previsto. Tais desvios são gerados por fatos desconhecidos e fora do controle do governo, no momento em que as previsões são feitas. A análise e o alerta a respeito da existência desses riscos são atribuições típicas da IFI. Por exemplo, quando, nos RAFs, a IFI questiona a adequação dos pressupostos macroeconômicos (PIB, inflação, salário mínimo, etc.) utilizados pelo governo na elaboração do orçamento, está apontando o risco fiscal, por exemplo, de que as receitas estejam superestimadas por conta de uma visão excessivamente otimista a respeito da evolução da economia. O mesmo ocorre quando os relatórios discutem a viabilidade de se alcançar determinada receita extraordinária prevista no orçamento, como a advinda de concessão ou programa de refinanciamento de dívida tributária.

Os chamados passivos contingentes constituem outro tipo de risco fiscal. Dizem respeito à possibilidade do surgimento de alguma despesa inesperada e, portanto, não considerada nas previsões. Esses riscos se concretizam quando surgem decisões judiciais que ordenam o Estado a pagar certa quantia, em razão de controvérsias tributárias ou trabalhistas, por exemplo. Já as garantias concedidas pela União também se enquadram no grupo dos passivos contingentes. Esse é o tema deste tópico especial.

Garantias

A União concede rotineiramente garantias em operações de crédito realizadas pelos demais entes federados e entidades da administração indireta dos três níveis de governo. Quando o mutuário atrasa o pagamento dos seus encargos, o Tesouro Nacional é acionado pelo credor para que honre os compromissos, o que faz após ouvir o devedor. A garantia é interessante para o tomador de crédito, pois o risco incorrido pelo credor passa a estar mais associado à situação da União do que do tomador, o que viabiliza a operação e reduz o seu custo.

A permissão para que a União conceda garantia aos demais entes é decorrência lógica do inciso VIII do art. 52 do texto constitucional que elenca entre as competências privativas do Senado Federal “dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo”. Já o caput do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) autoriza explicitamente essa prática.

Após honrar os compromissos, a União executa as chamadas contragarantias, oferecidas pelo devedor no momento da contratação da operação de crédito. A existência de contragarantias permite que o garantidor retenha receitas do garantido no montante dos compromissos quitados pelo primeiro, notadamente as receitas advindas das transferências constitucionais e do exercício da competência tributária de cada ente.

A autorização para a vinculação de receitas dos entes subnacionais à prestação de contragarantia à União está no inciso I do art. 160 e no § 4º do art. 167, ambos dispositivos da Constituição Federal. Do mesmo modo, no art. 40 da LRF, § 1º e seu inciso II, a concessão de garantia é condicionada à existência de contragarantia, que pode ser oferecida mediante a vinculação de receitas do garantido.

A condição de passivo contingente das garantias concedidas, deve-se à dificuldade de se antecipar se a União terá que honrar compromissos relativos a contratos de crédito inadimplidos, quando isso ocorrerá e qual o montante da despesa inesperada. Algo similar ao que acontece com as decisões judiciais. É fato que as garantias são concedidas mediante contragarantias, mas a execução dessas também envolve incerteza, a exemplo da possível existência de algum obstáculo

legal, como se verá. Ademais, a execução pode dificultar ainda mais a situação financeira do garantido, levando a novos contratos inadimplidos.

O ideal é que haja parcimônia na concessão de garantias, mediante análise cuidadosa da situação do pretendente. Concedida a garantia, é preciso uma gestão adequada do risco, buscando antever as ocorrências que impliquem em despesa. Por exemplo, no caso das decisões judiciais, pesquisar o histórico de decisões dos tribunais envolvidos em controvérsias similares. Já no caso das garantias em operações de crédito, acompanhar cuidadosamente a situação financeira dos garantidos. Esse último ponto é ainda mais importante quando se considera que a União, além de garantidora, é também credora dos entes subnacionais.

De fato, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme comando do art. 23 da Resolução do Senado nº 43, de 2001, analisa a capacidade de pagamento dos entes que requerem autorização para operação de crédito, com a garantia da União. Desse procedimento resulta uma nota ou classificação da situação fiscal do interessado. Inicialmente, a análise era feita apenas quando havia pleito de concessão de garantia. Com os anos, a classificação passou a ser feita regularmente, independentemente de pleito. Atualmente, a metodologia para a avaliação do ente e as exigências para a concessão da garantia estão reguladas pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 24 de novembro de 2017. A metodologia leva em conta três indicadores: endividamento, liquidez e poupança. O ente recebe uma nota para cada indicador. Em seguida, essas notas parciais são combinadas para resultar na nota final, que pode ser A, B, C ou D. A obtenção da nota A ou B é condição necessária (mas não suficiente) para que o ente obtenha a garantia¹.

Números

De acordo com a STN², as garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno feitas por estados, municípios e entidades da administração indireta chegaram a R\$ 233,4 bilhões, ao final de 2017. Houve acentuado aumento desse saldo frente aos R\$ 71,2 bilhões existentes ao final de 2012. O aumento foi particularmente intenso no triênio 2013-2015, quando as garantias triplicaram. A Tabela 4 informa a evolução e a composição por devedor desses valores.

TABELA 4. EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO POR DEVEDOR DAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$ BILHÕES)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. %
Total das garantias	71,2	108,8	150,8	222,9	214,9	233,3	327,6
Estados	42,5	75,7	109,5	159,6	156,7	176,0	414,4
Municípios	4,9	5,6	8,5	14,1	14,7	15,0	303,3
Bancos Federais	16,6	17,8	19,9	24,0	19,3	19,1	115,6
Estatais Federais	3,0	6,7	9,7	19,6	19,3	17,3	575,4
Entidades Controladas	4,3	3,1	3,1	5,6	4,8	6,0	139,9
Crédito interno	22,6	52,7	80,6	112,3	111,1	111,5	493,6
Crédito externo	48,6	56,1	70,2	110,6	103,8	121,8	250,5

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

É possível ver que os estados foram os grandes responsáveis pelo aumento, fruto dos desembolsos decorrentes das operações de crédito contratadas em grande intensidade no triênio 2012-2014³, diante da flexibilização dos mecanismos

¹ Para uma descrição e análise da metodologia de avaliação da situação fiscal dos estados feita pela STN ver o Estudo Especial nº 2 e a Nota Técnica nº 13, ambos na página eletrônica da IFI (<https://www12.senado.leg.br/ifi>).

² Os números a respeito das garantias concedidas e honradas foram retirados do Relatório Quadrimestral das Garantias – 3º quadrimestre – 2017, da STN (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/relatorios-garantias-e-contratacoes-diretas>).

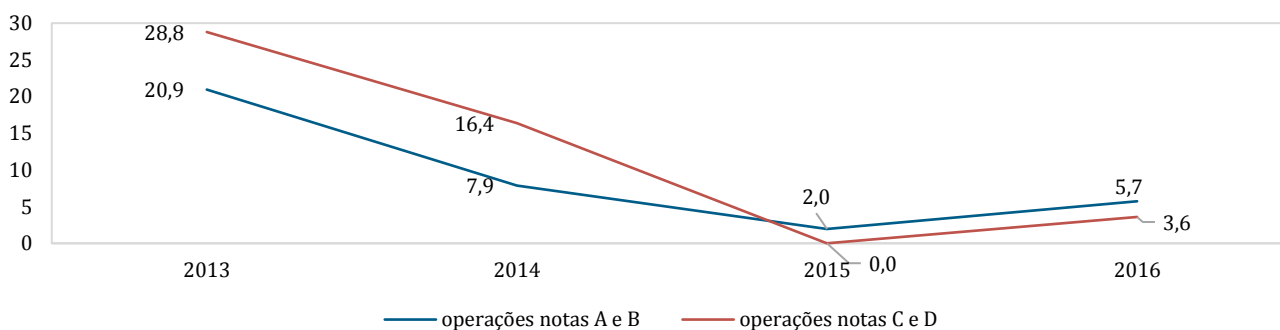
³ Há certa defasagem entre o momento da contratação da operação de crédito e o momento em que ocorrem os desembolsos. É nessa segunda fase que se processam os reflexos sobre as garantias concedidas.

de controle de endividamento desses entes. As garantias concedidas a municípios e estaduais federais também cresceram de modo acentuado no período, embora os valores envolvidos estejam bem abaixo dos verificados no caso dos estados.

Vale observar que a já citada atual portaria que disciplina a concessão de garantias foi publicada no final do ano passado. O saldo de garantias atualmente existente foi praticamente todo aprovado com base na norma anterior, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012. Essa metodologia também avaliava os pretendentes com base em notas dadas a indicadores fiscais. Entretanto, se a nota fosse baixa, o ministro da Fazenda poderia conceder a garantia se os recursos da operação de crédito fossem destinados a projetos considerados relevantes para o governo federal. Com base nesse comando genérico, muitas garantias foram concedidas sem levar em conta os aspectos puramente técnicos previstos na própria norma.

A STN informou⁴ os valores das operações de crédito contratadas pelos estados de 2013 a 2016, separando-se a parcela concedida para estados com avaliação igual ou superior a B, no momento da contratação, da parcela com avaliação inferior a B. O Gráfico 12 reproduz esses dados. Conforme dito, a liberação da concessão de garantia para estados com nota inferior a B dependeu de manifestação expressa do ministro da Fazenda, caso a caso. Em 2013-2014, além dos elevados montantes de contratação da operação de crédito, predominou a liberação para estados com nota abaixo de B. Foram R\$ 45,2 bilhões, no biênio, 61% do total. Em 2015, a prática cessou, mas voltou a ocorrer em 2016, embora em montante bem inferior ao verificado em 2013-2014⁵. Os números relativos a 2017 ainda não foram disponibilizados. Quanto a 2018 em diante, vale lembrar, a Portaria nº 501, de 2017, não prevê a concessão de garantias em caso de avaliação inferior a B, como fazia a norma anterior. Assim, se a norma for aplicada à risca, não haverá novas concessões de garantia a estados mal avaliados, à exceção das hipóteses apontadas adiante.

Gráfico 12. Operações de crédito contratadas, discriminadas com base na nota dos estados (R\$ bilhões)



Fonte: STN. Elaboração: IFI.

A Tabela 4 também informa as garantias concedidas pela União, discriminadas em crédito interno e externo. Do total de R\$ 233,4 bilhões, ao final de 2017, R\$ 111,5 bilhões advém de garantias concedidas em operações de crédito interno, enquanto os R\$ 121,8 bilhões restantes decorrem de operações de crédito externo. Ambas cresceram de modo acentuado no período, mas as garantias associadas aos créditos internos subiram ainda mais. As operações externas foram feitas basicamente junto ao Banco Mundial (R\$ 51,8 bilhões, ao final de 2017) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (R\$ 46,5 bilhões), enquanto as internas concentraram-se no BNDES (R\$ 46,4 bilhões) e no Banco do Brasil (R\$ 42,9 bilhões), seguidos da Caixa Econômica Federal (R\$ 18,9 bilhões).

⁴ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1º versão, divulgada em agosto de 2017, p. 38 (<http://fazenda.gov.br/noticias/2017/dezembro/tesouro-nacional-divulga-versao-final-do-boletim-de-financas-publicas-dos-entes-subnacionais-2017>).

⁵ De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1º versão, p. 39, as operações de crédito autorizadas para estados com nota inferior a B em 2016 foram as seguintes: a) Metro de São Paulo (R\$ 690 milhões); b) Metrô do Rio de Janeiro (R\$ 444 milhões); e c) Celgpar de Goiás (R\$ 2,4 bilhões). Vale lembrar que São Paulo teve sua nota elevada de C para B pela nova metodologia. No caso da Celgpar, tratou-se de assunção pelo Governo de Goiás de uma dívida da Celgpar junto à Caixa, dívida essa que já era garantida pela União.

A Tabela 5 discrimina um pouco mais a distribuição por devedor do saldo das garantidas concedidas pela União, ao final de 2017. Observa-se que as garantias concedidas a bancos e estatais estão concentradas em BNDES, Caixa, Eletrobras, Finep e Sabesp. Vale observar que o § 3º do art. 10 da Resolução do Senado nº 48, de 2007, dispensa as contragarantias no caso das empresas públicas cujo capital pertença integralmente à União, casos do BNDES e da Caixa. Em relação aos entes federados, o município do Rio de Janeiro concentra 45,2% do total de garantias concedidas a municípios. No caso dos estados, a distribuição é menos concentrada, pois o primeiro colocado, o Rio de Janeiro, recebeu 19,3% das garantias concedidas. Considerando-se os três primeiros estados mais agraciados com garantias, São Paulo e Minas Gerais, além do Rio de Janeiro, o percentual sobe para 46,3%.

TABELA 5. COMPOSIÇÃO POR DEVEDOR DAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO - 2017

Estados		Municípios		Bancos Federais		Estatais Federais		Entidades controladas		R\$ bilhões
Rio de Janeiro	33,9	Rio de Janeiro	6,77	BNDES	11,9	Eletrobras	10,1	Sabesp	3,7	
São Paulo	26,5	Belo Horizonte	1,10	Caixa	6,4	Finep	6,8	CEEE-D-RS	0,6	
Minas Gerais	21,1	Fortaleza	0,85	BNB	0,6	Furnas	0,3	CESP	0,4	
Bahia	11,4	Manaus	0,81	Banco do Brasil	0,2	TBG	0,1	CEEE - GT- RS	0,3	
Santa Catarina	9,8	Porto Alegre	0,54					DAEE-SP	0,2	
Outros	73,2	Outros	4,90					Outros	0,7	
Total	176,0	Total	15,0	Total	19,1	Total	17,3	Total	6,0	

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

A comparação entre os saldos das garantias concedidas por estado ao final de 2017 e o histórico de avaliação desses entes no período 2014-2017 pode ser vista na Tabela 6. Vários deles, avaliados pela STN com nota inferior a B, de acordo com a metodologia então vigente, tiveram aprovados pedidos de operação de crédito interno e externo com garantia da União⁶. Novamente, o caso do Rio de Janeiro é emblemático pois, ao final de 2017, o saldo das garantias concedidas a esse estado estava em R\$ 33,9 bilhões, embora ele tenha recebido a avaliação D em todo o período 2014-2017. Na verdade, dentre os sete primeiros colocados em tamanho de garantias concedidas, apenas Bahia recebeu avaliação B no período. Na maior parte do tempo, Minas Gerais, Rio de Grande do Sul e Goiás tiveram nota D, enquanto São Paulo e Santa Catarina receberam nota C.

Pode-se alegar que a metodologia de avaliação utilizada de 2014 ao final de 2017 foi substituída por outra. Entretanto, a constatação permanece válida mesmo recorrendo-se às novas avaliações, que são mostradas na última coluna da Tabela 6, para o ano de 2017. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás permaneceram com suas respectivas notas, D, D, C e C. Já a nota de São Paulo subiu de C para B, mas a da Bahia caiu de B para C. Minas não obteve nota ainda por conta de falta de informação, mas dificilmente passará de D para B.

⁶ Vale observar que a metodologia antiga tinha uma escala de avaliações bem mais contínua que a atual. O maior número de notas era expresso por meio de sinais de mais e menos que acompanhavam as letras A, B, C ou D.

TABELA 6. NOTAS DOS ESTADOS E GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

	Garantias (R\$ milhões)	Avaliação				
		2014	2015	2016	2017*	2017*
Rio de Janeiro	33.875,57	D	D	D	D	D
São Paulo	26.533,84	C	C-	C-	C-	B
Minas Gerais	21.118,62	C	D+	D	D+	**
Bahia	11.414,66	B	B	B-	B-	C
Santa Catarina	9.767,14	C+	C	C	C	C
Goiás	9.209,51		D+	D+	C-	C
Rio Grande do Sul	8.755,81	C-	D+	D	D+	D
Ceará	8.106,98	B	B-	B-	B	B
Pernambuco	7.859,50		B-	B-	B-	C
Maranhão	4.467,45		B-	B-	B-	B
Amazonas	4.432,63	B+	B	B-	B	B
Espírito Santo	3.715,72		B	B	B	A
Piauí	3.183,40		B-	C+	B-	C
Mato Grosso	2.835,13		B-	B-	C+	C
Paraná	2.442,02	C+	C+	B-	B-	B
Acre	2.143,68	B-	C+	C	C	B
Alagoas	2.031,87		D+	C-	C	B
Tocantins	1.998,18	B+	B	B-	B-	C
Mato Grosso do Sul	1.938,14		D+	C-	C-	C
Distrito Federal	1.754,69	B	B-	B-	B-	C
Pará	1.720,71		B+	B+	B+	A
Amapá	1.683,48		B-	B-	B-	B
Paraíba	1.435,74	B-	B-	C+	B-	B
Sergipe	1.308,89	C	C+	C+	B-	C
Rio Grande do Norte	1.022,46		B-	C+	C+	B
Roraima	809,10		B	B	B-	B
Rondônia	396,69		B	B-	B+	B
Total geral	175.961,61					

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

* A penúltima coluna mostra as notas geradas pela metodologia antiga, e a última, as notas calculadas a partir da atual.

** Não calculado por falta de informação.

Garantias honradas

O histórico de garantias honradas pela União é animador, pois durante o período 2005-2015 não houve qualquer ocorrência. O problema é que a partir de 2016, na esteira da deterioração fiscal dos entes federados, surgiram algumas situações que requerem atenção. A Tabela 7 mostra as garantias honradas no biênio 2016-2017. Foram R\$ 2,4 bilhões, em 2016, e R\$ 4,1 bilhões, em 2017. Tanto em um, como no outro ano, percebe-se forte concentração de garantias honradas no estado do Rio de Janeiro, R\$ 2,2 bilhões no primeiro ano, e R\$ 4 bilhões, no segundo, totalizando R\$ 6,2 bilhões. Ainda segundo a STN, dos R\$ 2,4 bilhões honrados em 2016, 84,7% foram recuperados, em uma média de apenas nove dias, a contar da data na qual a União honrou o compromisso. Já o percentual de recuperação dos R\$ 4,1 bilhões honrados, em 2017, foi de apenas 24,7%, notadamente no caso dos pagamentos afetados pela União a partir de maio. Vale observar que o cálculo desses percentuais só considera os contratos recuperados em sua totalidade.

TABELA 7. GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO

	2016	2017	(R\$ milhões) Total
Estados	2.361,9	4.031,3	6.393,2
Rio de Janeiro	2.227,3	3.989,4	6.216,7
Mato Grosso	107,1		107,1
Roraima	27,4	41,9	69,3
Municípios	15,8	28,5	44,3
Natal - RN	10,9	28,5	39,4
Chapecó - SC	2,3		2,3
Cachoeirinha - RS	1,5		1,5
Belford Roxo - RJ	1,2		1,2
Total	2.377,7	4.059,8	6.437,5

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Curiosamente, em que pese os elevados montantes honrados pela União em 2016 e 2017, o estado do Rio de Janeiro não está impedido de contratar novas operações, com a garantia da União, impedimento previsto no art. 13 da Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 23 de novembro de 2017. Isto porque o estado assinou acordo com a União, no dia 5 de setembro de 2017, no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Nos termos do art. 17 da referida lei, a União ficou impedida de executar contragarantias enquanto o estado estiver no regime. Os valores não executados serão contabilizados, capitalizados e cobrados após 36 meses da adesão ao acerto. Vale observar também que a autorização para contratação de novas operações de crédito com a garantia da União está restrita à utilização dos recursos nas hipóteses previstas nos incisos do art. 11 da referida Lei, hipóteses essas que ajudam a viabilizar a recuperação fiscal requerida do estado que adere ao regime⁷. Nesse caso, devem ser oferecidas contragarantias, executáveis, pois relativas a operações contratadas após a adesão ao regime.

A julgar pelos números observados em 2016 e 2017, as despesas contingentes advindas das garantias honradas estão restritas ao estado do Rio de Janeiro. Entretanto, em que pese ser esse Estado o que apresenta a situação fiscal mais grave, há outros que não estão muito melhor. A Tabela 6 acima permite calcular o saldo de garantias concedidas em operações de crédito feitas por estados com avaliação D: Rio de Janeiro, Rio Grande de Sul e Minas Gerais. Esse último, conforme dito, ainda não obteve nota com o uso da nova metodologia, mas estava com D pela metodologia anterior e tem boas chances de receber a mesma nota com base na nova portaria. A soma das garantias concedidas a esses três estados soma R\$ 63,7 bilhões, dados do final de 2017. É mais de 1/3 do total concedido aos estados. Se forem somadas as garantias concedidas aos entes com avaliação C, outros R\$ 51,3 bilhões devem ser considerados. As garantias restantes, R\$ 60,9 bilhões, foram concedidas aos estados com nota A ou B.

É verdade que existem as contragarantias. Entretanto, há que se observar que a sua execução envolve incertezas. Vale reproduzir parágrafo do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União relativa ao exercício de 2018:

Torna-se relevante destacar que, em 2 e 4 de janeiro de 2017, o Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos da Ação Cível Originária nº 2.972, proferiu liminares favoráveis ao Estado do Rio de Janeiro, prejudicando a execução das contragarantias relativas a 5 (cinco) contratos, totalizando R\$ 396,5 milhões, com posição em 22.02.2017. Em sua decisão preliminar o STF fixou procedimento complementar às regras contratuais para fins de execução de contragarantias, determinando que ela seja precedida de notificação e defesa prévia. Ressalte-se que conforme entendimento da Advocacia Geral da União – AGU, tal procedimento seria somente aplicável aos 5 (cinco) contratos objetos das liminares. Dessa forma, seus efeitos não são extensíveis aos demais contratos de garantias. A decisão do STF reconheceu ainda a complexidade da matéria e aceitou pedido da

⁷ Entre as hipóteses, financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal, reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, modernização da administração fazendária e antecipação de receitas de privatização.

AGU para que suspendesse o curso da ação até que União apresentasse uma solução viável para a disciplina da execução das contragarantias.

Aparentemente, esse problema acabou *resolvido* pela adesão do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme visto. As contrapartidas não executadas foram incorporadas à dívida do Estado junto à União. Contudo, há que se acompanhar com atenção se outros contratos de dívida desse Estado serão inadimplidos. Conforme visto, a adesão ao Regime impede a União de executar as garantias concedidas antes da data de adesão ao regime. Ademais, Rio Grande do Sul e Minas Gerais podem seguir o mesmo caminho. A adesão ao Regime pressupõe que o estado esteja em grave situação fiscal. Esses dois estados, em que pese a avaliação ruim, ainda não se enquadram em um dos quesitos necessários, de acordo com a Lei. Mais exatamente, gastos com pessoal acima de 70% da receita corrente líquida. Entretanto, a STN alerta⁸ que esse seria o caso, se a despesa de pessoal fosse aferida de acordo com seus critérios. Portanto, caso o indicador desses estados piore ainda mais, estarão elegíveis para a adesão ao regime e, por consequência, as contragarantias oferecidas à União não poderão ser executadas, em caso de inadimplência.

Outras garantias

As garantias acima tratadas se referem às operações de crédito. Entretanto, a União concede outros tipos de garantias, conforme se vê no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 3º quadrimestre de 2017. Além dos R\$ 233,3 bilhões em garantias concedidas em operações de crédito, ao final de 2017, havia ainda mais R\$ 67,7 bilhões não relacionados à essas operações. Diferentemente daquele grupo de garantias que subiu bastante desde 2012, esse outro grupo cresceu pouco no período, conforme se vê na Tabela 8.

TABELA 8. OUTRAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

	2012	2013	2014	2015	2016	(R\$ bilhões) 2017
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	22,9	28,9	33,8	45,3	37,1	32,2
Lei 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	4,2	4,4	19,5	18,3	18,4	20,5
Eletrobras - garantia à Itaipú Binacional	11,0	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras	23,7	21,0	19,5	19,0	16,9	15,0
Total	61,7	65,4	72,8	82,6	72,3	67,7

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal da União. Elaboração: IFI.

Destaque-se desse montante, R\$ 32,2 bilhões do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e R\$ 20,5 bilhões relativos à Lei nº 8.036, de 1990 – Risco de Operações Ativas. Futuramente, cada item desse grupo de garantias será analisado. Por ora, cabe comentar o maior deles. O FGE é um fundo contábil vinculado ao Ministério da Fazenda e gerido pelo BNDES. Seus recursos destinam-se a cobrir as perdas advindas das ocorrências previstas nas operações de Seguro de Crédito à Exportação. As operações de crédito às exportações protegidas por esse seguro estão cobertas contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, mediante pagamento de comissão. A aprovação é dada pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, composto por representantes de vários órgãos do governo. A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), empresa de economia mista, vinculada ao Ministério da Fazenda, é a responsável pela operacionalização dos seguros (recolhimento dos prêmios, pagamento dos sinistros, etc.).

Vale observar que essas operações não tem contragarantias, pois as despesas são cobertas pelos recursos (patrimônio líquido) do FGE, originados do capital inicial, rendimento das disponibilidades, pagamento de comissões e aportes de capital do Tesouro. O § 2º do art. 10 da Resolução do Senado nº 48, de 2007, permite que as contragarantias no caso das garantias concedidas na modalidade seguro, sejam os próprios prêmios pagos pelos segurados, *desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplências das obrigações garantidas.*

⁸ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1ª versão, divulgada em agosto de 2017, p. 50-51.

Os R\$ 32 bilhões informados no RGF se referem aos valores das operações que estão garantidas, saldo do final de 2017⁹. Contudo, se forem acrescidas as operações já aprovadas (ainda não contratadas, ou já contratadas, mas ainda sem desembolso), o montante sobe para R\$ 57,8 bilhões. Tal montante corresponde a cerca de duas vezes o patrimônio líquido do FGE, de R\$ 28,5 bilhões. Assim, o FGE tem recursos para cobrir metade dos valores segurados. É claro que se as ocorrências que impliquem em despesas para o fundo forem pouco correlacionadas, é altamente improvável que em um determinado período seja necessário cobrir percentual relevante dos valores garantidos. Por isso, é importante que não haja concentração das operações em poucos países importadores, especialmente naqueles de alto risco.

Limites

Existem limites para a concessão de garantias pela União. O inciso VIII do art. 52 da Constituição Federal e o inciso I do art. 30 da LRF conferem ao Senado Federal a prerrogativa de estabelecer esses limites. Isso foi feito no art. 9º da Resolução do Senado nº 48, de 2017, quando se estabeleceu o teto de 60% da receita corrente líquida. Trata-se aparentemente de um limite bastante dilatado, pois, em 2015, ano no qual as garantias concedidas pela União chegaram ao valor mais alto, R\$ 305,5 bilhões (somadas as relativas a operações de créditos e a outras), esse montante correspondia a 45% da RCL, portanto, ainda longe do limite. Em 2017, esse percentual caiu para 41,4%.

Diante do espaço ainda existente para a concessão de novas garantias, o próprio Senado Federal introduziu o art. 9-A na Resolução nº 48 para prever um intralimite anual para a concessão de garantias pela União, a ser aprovado pelo Senado Federal, com base em proposta sua ou do Poder Executivo Federal, de acordo com certos critérios previstos na norma, ficando a cargo da STN o acompanhamento do comprometimento do intralimite.

⁹ Os valores citados neste parágrafo foram extraídos do Relatório Financeiro do FGE, dezembro de 2017, p. 12, disponível na página eletrônica do BNDES <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/68f426ea-3c0c-4ff6-9317-01227d5eb694/fge-relatorio-12-2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5d7VAC>.