

O aumento das garantias da União nas operações de crédito interno dos governos regionais e locais⁶⁰

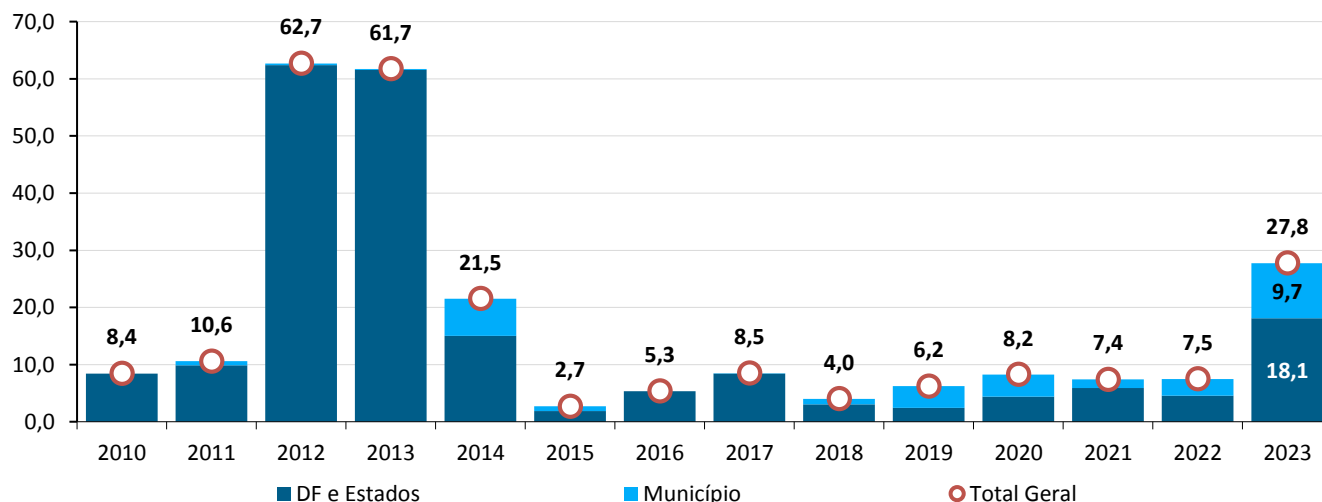
Pedro Souza

As garantias concedidas pela União aos governos regionais e locais em 2023 cresceram 271,2%, em termos reais, em relação ao ano anterior. Alterações realizadas nos limites globais anuais de concessão de crédito, realizados no âmbito do Conselho Monetário Nacional, assim como exceções a estes limites, explicam os aumentos durante o ano e podem levar a aumentos maiores para os próximos anos. Seguindo a tendência dos anos anteriores, a maior parte dos credores são instituições financeiras federais. Dados do Sadipem indicam que potencial de novas concessões em 2024 de R\$ 26,8 bilhões até o momento.

Situação em 2023

O montante de garantias concedidas pela União às operações de crédito interno dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios em 2023 apresentou um aumento real de 271,2% em relação a 2022, totalizando R\$ 27,8 bilhões, sendo R\$ 17,9 bilhões para estados e DF (aumento real de 298,4%) e R\$ 9,6 bilhões para municípios (aumento real de 229,2%), em valores de fevereiro de 2024. O Gráfico 7 apresenta a série histórica⁶¹ dos valores contratados por devedor para o período de 2010 a 2023.

GRÁFICO 7. VALORES CONTRATADOS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS COM GARANTIA DA UNIÃO - GOVERNOS REGIONAIS (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas da Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A concessão de garantias foi maior para os Estados e DF, que realizam a maior parte das operações de crédito interno com garantia em todos os anos da série. Quando se consideram os credores destas operações de crédito, é possível observar que, em grande parte, são realizadas por instituições financeiras federais, como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do (BB) Brasil e Caixa Econômica Federal (CEF).

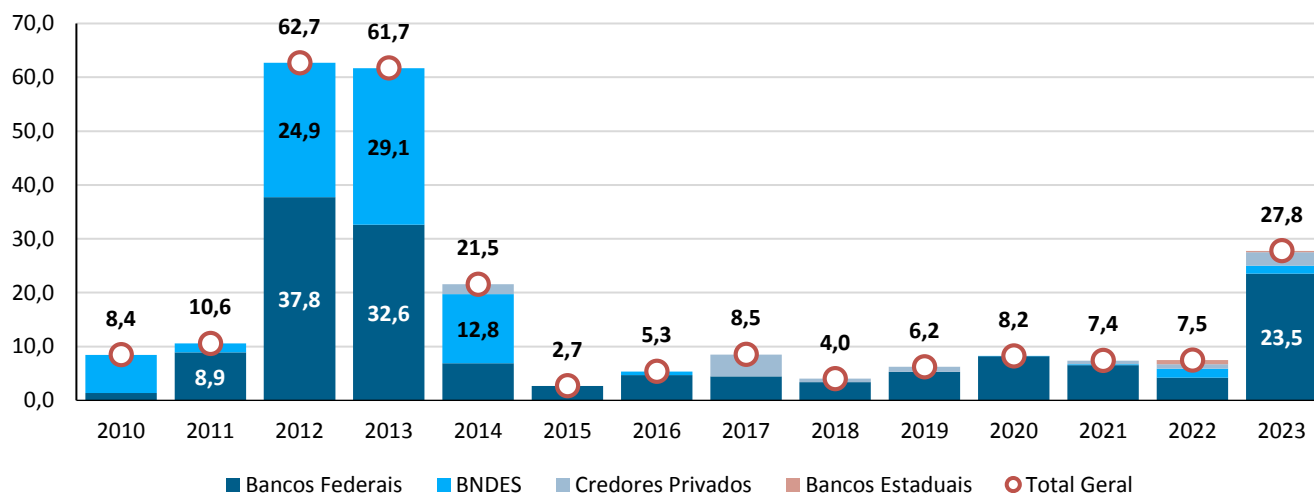
Os bancos federais, grupo que agrega, neste trabalho, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, ofertaram a maior parte do crédito nos contratos com garantia, com exceção de 2010. Até 2014, o BNDES tinha participação relevante no total de operações de crédito com garantia da União, chegando a ofertar R\$ 29,1 bilhões para os governos regionais em 2013 (47,2% das operações do ano). Credores privados têm uma oferta menor, mas ainda relevante no conjunto de crédito ofertado, chegando a ofertar R\$ 4,0 bilhões em 2017 (47,1% das operações do ano).

⁶⁰ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/marco/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mar-2024>.

⁶¹ Série "Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas", posição em 31/12/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/s94f42jz>.

Em 2023, maior parte do crédito nas operações de crédito interno dos governos regionais foi ofertada pelos bancos federais, que somaram R\$ 23,5 bilhões, 84,7% da oferta total realizada no ano para esta modalidade e um aumento de 455,3% em relação ao ano anterior. Credores privados ofertaram R\$ 2,5 bilhões (aumento de 188%), enquanto o BNDES e os bancos estaduais (composto somente pelo Banco Regional de Brasília) totalizaram R\$ 1,8 bilhão. O Gráfico 8 apresenta a série histórica⁶² dos valores contratados por credor para o período de 2010 a 2023.

GRÁFICO 8. VALORES CONTRATADOS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS COM GARANTIA DA UNIÃO - GOVERNOS REGIONAIS POR CREDOR (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas da Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O endividamento dos governos regionais é um dos temas mais importantes nas finanças dos entes federados e da União. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000⁶³, apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema do endividamento dos entes públicos, prevendo limites para endividamento, concessão de garantias e exigências para a realização destas operações, assim como sanções em caso de descumprimento.

O art. 29 da LRF define a concessão de garantia como um “*compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada*”. Para a concessão de garantias por parte da União, devem ser observados os limites de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas respectivas empresas estatais, definidos em resolução do Senado Federal.

A regulamentação desse tópico ocorreu com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40, de 2001⁶⁴, que estipula que a dívida consolidada líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder 200% do valor de sua respectiva receita corrente líquida (RCL). Para os Municípios, o limite é de 120% da sua respectiva RCL. Este limite nunca foi regulamentado para a União, que permanece sem limitação à dívida consolidada líquida.

O art. 31 da LRF, por sua vez, estabelece que no caso em que se ultrapassar o limite, os entes devem promover ajustes e ficam proibidos de realizar operações de crédito, salvo para o caso de pagamento de dívidas mobiliárias. Além disso, devem, também, obter resultados primários compatíveis com a recondução da dívida ao limite, utilizando, entre outras medidas, o contingenciamento de recursos. Caso o ente não consiga retornar aos limites durante o prazo de três quadrimestres, o ente também fica impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

⁶² Série “Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas”, posição em 31/12/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/s94f42jz>.

⁶³ Disponível em: <https://tinyurl.com/cda5bw34>.

⁶⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2278r7k5>.

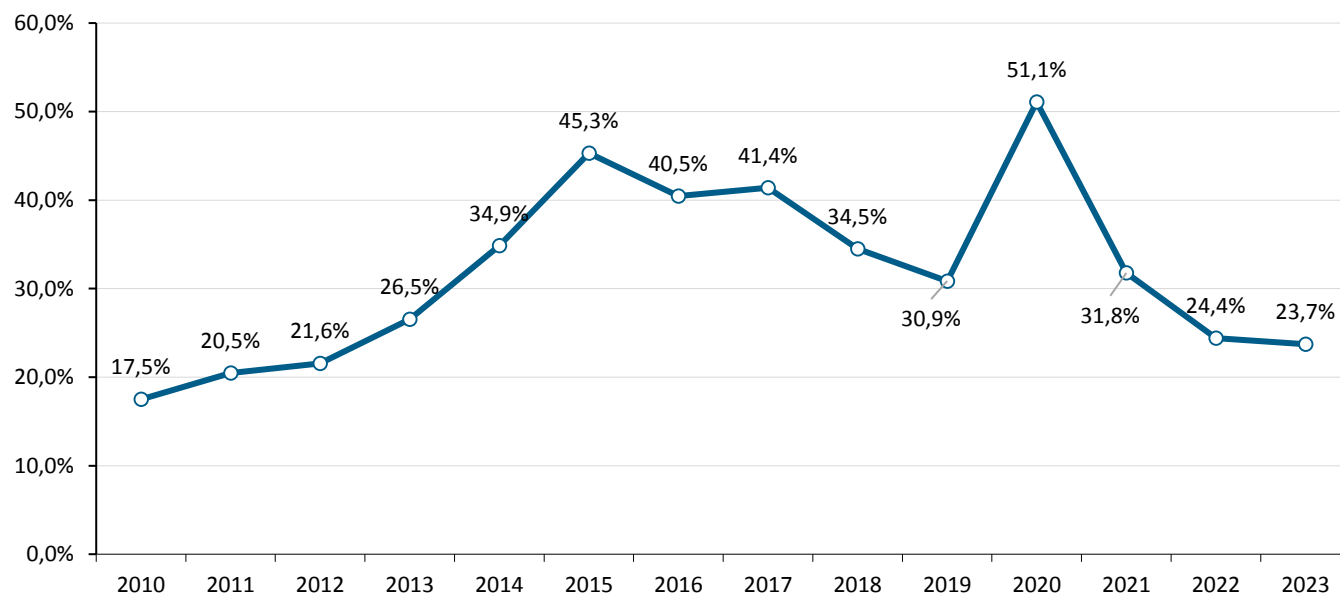
A denominada “Regra de Ouro”, norma definida na Constituição Federal, veda que os estados, Distrito Federal e municípios realizem operações de crédito em limites superiores aos de suas despesas de capital. O art. 40 da LRF estabelece também que deve haver limites para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantias para os entes.

A RSF nº 43, de 2001⁶⁵, também veda que operações de crédito interno e externo sejam superiores a 16% da RCL. Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada, inclusive os das operações de crédito já contratadas e a contratar, não pode ser superior a 11,5% da RCL.

A RSF nº 48, de 2007⁶⁶, por sua vez, estabelece os limites para contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia para a União. Para as operações de crédito, a limitação para o montante global é 60% da receita corrente líquida. Para a concessão de garantias, o montante total das garantias concedidas não poderá exceder 60% da RCL. Caso se ultrapasse este limite, a União fica impedida de conceder novas garantias até a eliminação do excesso.

O Gráfico 9 mostra o cumprimento deste limite de 2010 a 2023, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)⁶⁷. O maior valor da série ocorre em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, o que levou a uma queda da receita corrente líquida. Ainda neste caso, as garantias concedidas ficaram em 51,1% da RCL. Em 2023, o RGF mostra que as garantias concedidas pela União totalizaram 23,7%, valor que abrange não apenas estados e municípios, como também entidades controladas e garantias concedidas por meio de fundos e programas, mostrando o cumprimento do limite. A avaliação do RGF considera o saldo devedor de garantias concedidas, não apenas às novas garantias, como também às garantias concedidas anteriormente e desembolsadas. Conforme a dívida é paga pelo ente, o saldo devedor diminui. Os valores contratados não impactam o saldo devedor imediatamente, apenas quando o valor contratado ou parte dele é desembolsado, de modo que a expansão ocorrida em 2023 não impacta imediatamente o indicador de 2023.

GRÁFICO 9. GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM % DA RCL



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

Os limites estabelecidos para operações de crédito ajudam a manter mais qualidade nas garantias concedidas, impedindo que entes que já tenham alto grau de endividamento possam piorar sua situação, reduzindo o risco de o ente garantidor ter que honrar as garantias concedidas.

⁶⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/3ebvhdh7>.

⁶⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3i7kz6uu>.

⁶⁷ Ver Anexo III do RGF. Valores referentes ao 3º quadrimestre de cada exercício. Disponível em: <https://tinyurl.com/526z5zw5>.

Dados do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem) mostram que, em 2024, já constam R\$ 23,1 bilhões em operações internas com garantia da União em algum status de análise. Cerca de R\$ 0,1 bilhão em PVLs constam como arquivados. Por fim, R\$ 3,7 bilhões constam com parecer encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)⁶⁸.

TABELA 4. PROCESSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO COM GARANTIA DA UNIÃO NO SADIPEM POR STATUS (R\$ BILHÕES CORRENTES)

Status dos Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVLs)	2023	2024
Arquivado ou não concluído	3,95	0,13
Arquivado a pedido	3,92	0,13
Arquivado pela STN	0,03	0,00
Em análise	1,15	23,05
Assinado pelo interessado (retificação)	0,00	0,16
Em análise	0,00	11,29
Em consulta jurídica	0,21	0,00
Em retificação pelo credor	0,55	4,89
Em retificação pelo interessado	0,39	6,71
Concluído	27,02	3,73
Encaminhado à PGFN (decisão judicial)	6,89	0,00
Encaminhado à PGFN com manifestação técnica favorável	20,12	3,73
PVL cancelado	0,03	0,00
Total Geral	32,14	26,91

Fonte: Sadipem, Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Desta forma, há um potencial de, pelo menos, R\$ 26,8 bilhões (considerando processo não arquivados) em operações de crédito com garantia da União até a data de 19 de março de 2024, a maior parte oriunda de bancos de desenvolvimento⁶⁹ (R\$ 14,3 bilhões), seguida por bancos federais (R\$ 12,4 bilhões).

A avaliação da capacidade de pagamento

Há uma série de exigências para a concessão de garantias em operações de crédito interno. Para operações de crédito internas, o Manual para Instrução de Pleitos (MIP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁷⁰, define que o ente federativo deve entrar em contato com uma instituição financeira, agência de fomento ou outras instituições de crédito para negociar condições da operação, observando os limites e condições na legislação em vigor⁷¹.

A STN, em respeito à exigência do inciso I do art. 23 da RSF nº 43, de 2001⁷², realiza a avaliação da capacidade de pagamento para as operações de créditos de Estados, DF e Municípios que envolvam aval ou garantia da União, um dos elementos necessários para a concessão de garantia.

Em relação à norma que dispõe sobre a capacidade de pagamento (CAPAG) dos Estados, do DF e dos Municípios, a IFI dispõe de duas análises de versões prévias da metodologia. A primeira, no Estudo Especial nº 2, de maio de 2017⁷³, analisa

⁶⁸ Conforme o Manual para Instrução de Pleitos (MIP), o atual fluxo de status para avaliação dos Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) considera como conclusão os processos encaminhados à PGFN.

⁶⁹ Considera o BNDES e a Agência Especial de Financiamento Industrial, a Finame.

⁷⁰ MIP referente à data 09 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2y352zwt>.

⁷¹ Página 145 do MIP.

⁷² Art. 23. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifo nosso).

⁷³ Disponível em: <https://tinyurl.com/mw8bnjk2>.

a Portaria MF nº 306, de 2012⁷⁴, que vigorou até 2017. Neste trabalho foi avaliada a metodologia da CAPAG e os requisitos para realizar operações de crédito com garantia da União, bem como seus indicadores. A segunda análise foi feita na Nota Técnica nº 13, de dezembro de 2017, analisando a Portaria MF nº 501, de 2017⁷⁵, que revogou a metodologia antiga da CAPAG e definiu uma nova metodologia.

Em síntese, a CAPAG avalia alguns indicadores e atribui uma nota parcial a cada um desses indicadores. Desde 2018 estão presentes os indicadores de Endividamento (Dívida consolidada bruta em relação à Receita corrente líquida), de Poupança Corrente (Despesa corrente em relação à Receita corrente ajustada) e de Liquidez (Obrigações financeiras em relação à Disponibilidade de caixa bruta)⁷⁶. O valor de cada um desses valores gera uma classificação parcial, que pode ser A, B e C, da melhor para a pior. A combinação das classificações parciais dos três indicadores gera uma nota final, que é a CAPAG, classificada de A até D. A concessão de garantia depende que o ente tenha CAPAG A ou B⁷⁷.

No caso de Estados e DF, que apresentam o maior volume de garantias recebidas entre os entes regionais, os dados mostram que, após 2020, houve uma melhora na capacidade de pagamento. Em 2020, ano da pandemia, os dados da STN mostraram uma CAPAG A ou B em 10 das 27 unidades da federação. Em 2021, este número dobrou.

TABELA 5. CLASSIFICAÇÃO DE CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS E DF DE 2018 A 2023

Classificação	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aptos a obter garantias	12	11	10	20	21	19
A	1	1	2	5	7	5
B	11	10	8	15	14	14
Não aptos a obter garantias	14	16	16	7	6	8
C	12	12	13	4	4	5
D	2	3	3	3	2	3
n.d	1					
Suspensa		1	1			
Total Geral	27	27	27	27	27	27

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Em 2020, foi aprovada a Lei Complementar nº 173⁷⁸, de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, trazendo algumas medidas como a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União e governos regionais no exercício de 2020; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a entrega de R\$ 60 bilhões pela União na forma de auxílio financeiro.

Em contrapartida, os estados ficaram proibidos de conceder reajuste salarial a seus servidores, bem como a contratação ou admissão de pessoal e de despesas obrigatórias de caráter continuado, salvo necessidade para combate à pandemia ou mediante prévia compensação. A medida vigorou até 31 de dezembro de 2021.

Outro elemento foi a compensação da variação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) em 2020, oriundo da Medida Provisória nº 938, de 2020⁷⁹, que previa a compensação pela variação negativa dos fundos durante a pandemia. Com este instrumento, foram repassados mais R\$ 16 bilhões aos entes regionais, o que contribuiu para a situação fiscal de 2020 não ter sido deteriorada nos estados e municípios.

⁷⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2k3p344h>.

⁷⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/mstnc49t>.

⁷⁶ A Portaria Normativa MF nº 1.583/2023 instituiu um novo indicador de liquidez chamado Liquidez Relativa, em substituição ao indicador de liquidez anterior, mas ele vigora apenas a partir de 1º de janeiro de 2024, não constando nas Tabela 5 e 6.

⁷⁷ Este não é o único critério para obtenção de garantia da União, podendo haver casos em que o ente receba garantia mesmo com CAPAG inferior a B, sob condições específicas previstas nos normativos. Tanto a Portaria MF nº 501/2017, quanto a Portaria ME nº 5.623/2022 e a Portaria Normativa MF nº 1.583/2023, possibilitam operações de crédito sem exigência de CAPAG para operações de crédito com a finalidade de financiar projetos de investimento para melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial ou que sejam destinadas à reestruturação e recomposição do principal de dívidas ou para apoiar processos de privatização, desde que estes recursos oriundos da privatização sejam vinculados ao pagamento de dívidas preexistentes.

⁷⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/yr36ycrb>.

⁷⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/5f2yvc62>.

A CAPAG do ano reflete a situação dos exercícios anteriores, de modo que a situação observada em 2021 reflete os indicadores observados de 2018 a 2020 (no caso do indicador de Poupança Corrente) e de 2020 (para os indicadores de endividamento e liquidez), utilizados como base para o cálculo⁸⁰.

Desta forma, houve maior controle das despesas e ganhos de receita no período, o que permitiu o acúmulo de caixa e relativa melhora nos indicadores. Em 2022, o total de estados aptos à obtenção de garantia pela União somou 21 e em 2023, o número caiu para 19, resultado que deriva dos indicadores observados em 2022, quando houve uma piora em função da retomada do pagamento do serviço da dívida dos estados e das restrições que impediam aumento de despesa.

No caso dos municípios, a Tabela 6 mostra que houve um forte aumento do total de municípios aptos a obter garantias da União em operações de crédito. Em 2020, os municípios com CAPAG A ou B representavam cerca de 28% do total de municípios. Em 2021, este percentual aumentou para 45,5%, um aumento de 17,5 p.p. em um único ano. O total de entes com CAPAG C e D, por outro lado, apresentou queda, saindo de 43,3%, em 2020, para 34,2% em 2021.

TABELA 6. CLASSIFICAÇÃO DE CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS MUNICÍPIOS DE 2018 A 2023 (% DO TOTAL)

Classificação	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aptos a obter garantias	21,9%	29,5%	28,0%	45,5%	44,6%	48,5%
A	11,2%	15,6%	12,9%	26,0%	17,8%	15,6%
B	10,7%	13,9%	15,2%	19,5%	26,7%	32,8%
Não aptos/não informaram	78,1%	70,5%	72,0%	54,5%	55,4%	51,5%
C	31,6%	43,1%	43,1%	38,3%	33,9%	21,6%
D	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
n.d.	46,4%	27,4%	28,6%	16,1%	21,3%	29,8%
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Desta forma, os dados relativos à CAPAG não mostram, por si só, uma razão para o aumento das operações de crédito em 2023, que pode ser explicada por outros fatores.

Para o ano de 2024, a Portaria Normativa MF nº 1.583⁸¹, de 2023, inseriu duas alterações para as garantias concedidas no ano. A primeira diz respeito à substituição do indicador de liquidez pelo indicador de liquidez relativa, que altera o critério para a relação entre a disponibilidade de caixa bruta (descontadas as obrigações financeiras) dividido pela receita corrente líquida. Outra alteração diz respeito à criação das novas classificações Capag A+ e B+, que são classificadas com origem na qualidade da informação fiscal⁸². A portaria também reduziu o volume mínimo de operações, que passa de R\$ 30 milhões para R\$ 20 milhões, permitindo, ainda, operações com valor mínimo de R\$ 10 milhões atrelados a Parcerias Público-Privadas (PPPs), o que pode propiciar mais operações em valores menores.

Limite de crédito para concessão de garantias

O Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução CMN nº 4.995⁸³, de 2022, e suas alterações, estabelece os limites de crédito que as instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central devem observar nas operações de crédito interno concedidas aos entes regionais.

⁸⁰ Uma análise sobre os efeitos da Lei Complementar nº 173, de 2020, pode ser vista no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2u2jy57y>.

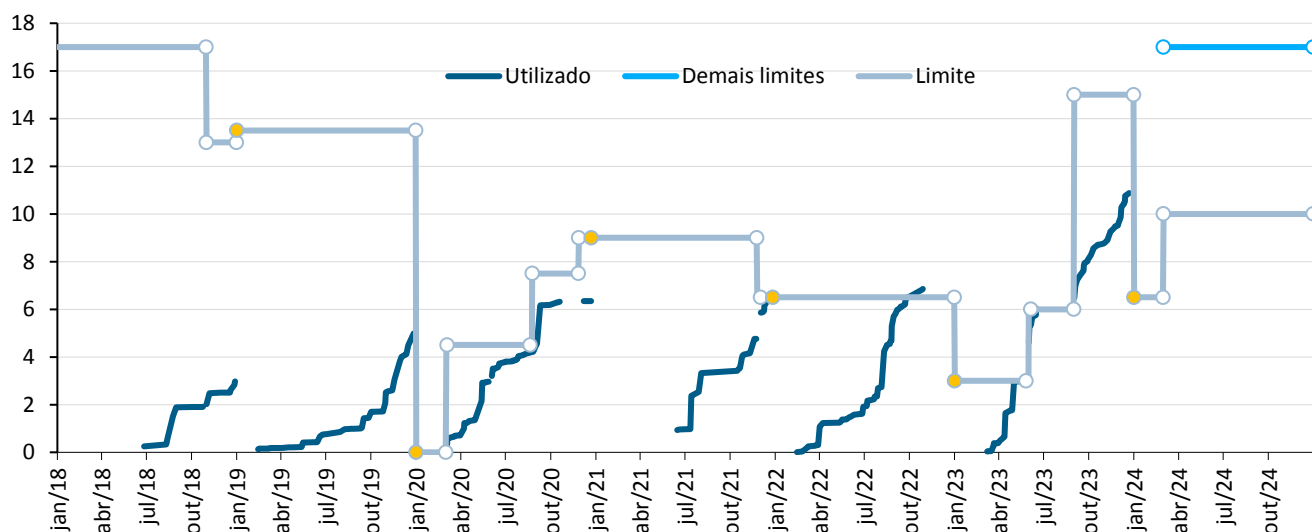
⁸¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzjvsky>.

⁸² Segundo a STN, a se espera reduzir o tempo de análise das Capag como incentivo a essas classificações. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8nmpjn>.

⁸³ Disponível em: <https://tinyurl.com/2vy6t28z>.

No caso das operações com garantia da União, a resolução estipula que as instituições financeiras devem observar os limites fixados para o exercício. Utilizando dados do Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (Cadip)⁸⁴, o Gráfico 10 ilustra o limite disponível por ano e as operações de crédito internas com garantia da União registradas. Em 2018, a despeito de o CMN ter reduzido o limite de créditos para o ano, cerca de R\$ 2,8 bilhões do limite foram utilizados para operações de crédito. Em 2019, dos R\$ 13,5 bilhões disponíveis, pouco mais de R\$ 4,9 bilhões foram utilizados. Em 2020, que teve o limite de crédito aumentado, saindo dos R\$ 4,5 bilhões definidos no começo do ano para R\$ 9,0 bilhões, em razão da pandemia, cerca de R\$ 6,3 bilhões foram efetivamente utilizados.

GRÁFICO 10. LIMITES DE CRÉDITO PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM GARANTIA DA UNIÃO E LIMITE UTILIZADO (R\$ MILHÕES)



Fonte: Limites de Crédito para o setor público e Resoluções CMN. Banco Central. Elaboração: IFI.

Em 2021 e 2022, foi mantido o limite de R\$ 6,5 bilhões para as garantias, tendo o limite disponível sido utilizado inteiramente em cada ano durante o exercício. Em 2022, o limite foi integralmente usado em novembro.

A Resolução CMN nº 5.054⁸⁵, de 2022, inseriu uma série de exceções ao limite anual de contratações de operações de crédito internas, entre as quais: operações de crédito no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) e do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal. Junto com essa alteração, houve a redução do limite de 2023 para R\$ 3 bilhões para operações com garantia da União. As regras anteriores retiravam do limite global apenas as operações de crédito realizadas por agência de fomento ou por banco de desenvolvimento (BNDES).

Em maio de 2023, o CMN alterou, mais uma vez, os limites de crédito para operações com garantia da União, elevando os limites para R\$ 6 bilhões. A alteração ocorreu em razão de alteração a maior na projeção de resultado primário dos governos regionais para os próximos 3 anos, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a alteração⁸⁶.

A última alteração ocorreu em setembro de 2023, com a Resolução CMN nº 5.096⁸⁷, de 2023, que elevou o limite para operações de crédito com garantia da União para R\$ 15 bilhões. Como mostrado no Gráfico 10, houve o esgotamento do limite anterior já no mês de junho.

Em nova avaliação, conforme exposição de motivos anexa à Resolução, a STN verificou, com base nos dados dos governos estaduais, municipais e distrital disponíveis até maio de 2023, que o desempenho fiscal permitiria nova ampliação dos

⁸⁴ O Cadip é um sistema disponibilizado pelo Banco Central do Brasil para as instituições financeiras cadastrarem as operações de crédito com órgãos e entidades do setor público. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3m5ha4e>.

⁸⁵ Ver Exposição de Motivos em: <https://tinyurl.com/yhww5b6b>.

⁸⁶ Alteração realizada através da Resolução CMN nº 5.073/2023. Exposição de motivos disponível em: <https://tinyurl.com/3asvkdni>.

⁸⁷ Ver Exposição de Motivos em: <https://tinyurl.com/3xv97hp8>.

limites de crédito sem prejuízo às metas estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta última alteração levou a uma ampliação de R\$ 9 bilhões dos limites já autorizados.

Desta forma, ao se observar os dados de 2023, é possível notar que dos R\$ 15 bilhões contratados para os governos estaduais e municipais durante o ano, foram utilizados R\$ 10,9 bilhões.

Em 2024, por sua vez, a Resolução CMN nº 5.115⁸⁸, de 25 de janeiro de 2024, instituiu um limite de crédito garantido pela União de R\$ 17 bilhões para 2024, válido a partir de 1º março, segmentado em três categorias: R\$ 10,0 bilhões em operações livres; R\$ 5,0 bilhões em operações contempladas no âmbito do Novo PAC; e R\$ 2,0 bilhões para contratações no âmbito de Parcerias Público Privadas (PPPs)⁸⁹.

Por fim, considerando os dados do Cadip, a Tabela 7 apresenta o montante de operações de crédito interno por modalidade⁹⁰. É constatado um volume de R\$ 16,5 bilhões de operações realizadas no âmbito do RRF, PEF e do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, que não estão sujeitas ao limite global de R\$ 15,0 bilhões fixado para o exercício de 2023. Desta forma, mesmo considerando o aumento dos limites globais para operações de crédito com garantia da União em relação aos anos anteriores, o maior aumento se deu no âmbito das exceções aos limites.

TABELA 7. CADASTRO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO COM GARANTIA DA UNIÃO POR MODALIDADE, ENTE FEDERADO E CREDORES (R\$ BILHÕES)

Mutuário e credor	AT – Sujeito ao limite global	RF - RRF/PAF/PEF	Total
ESTADO	3,00	13,99	16,99
Bancos Federais	3,00	11,38	14,38
BNDES	0,00	1,50	1,50
Credores Privados	0,00	1,10	1,10
MUNICÍPIO	7,88	2,55	10,43
Bancos Federais	7,24	1,85	9,08
BNDES	0,00	0,70	0,70
Credores Privados	0,40	0,00	0,40
Bancos Regionais	0,24	0,00	0,24
Total Geral	10,88	16,53	27,41

Fonte: Cadastro das operações de crédito por entes públicos no CADIP/BCB. Banco Central. Elaboração: IFI.

Considerando a modalidade sujeita ao limite global, a maior parte das operações ocorreu no âmbito dos municípios, que teve R\$ 7,9 bilhões garantidos, sendo a maior parte garantida por bancos federais. Na modalidade fora dos limites, a maior proporção verificou-se nos estados, que registraram R\$ 14,0 bilhões oriundos, em grande parte, de bancos federais (Caixa e BB).

O risco referente ao aumento do volume de garantias concedidas é de, eventualmente, precisar honrar os compromissos assumidos por inadimplência. O Gráfico 11 mostra que o volume total de garantias honradas pela União se mantém acima de R\$ 10 bilhões por ano desde 2019, sendo a maior parte referente a operações de crédito internas. Em 2023, a União honrou R\$ 12,7 bilhões de garantias concedidas, sendo R\$ 6,6 bilhões oriundas de operações internas.

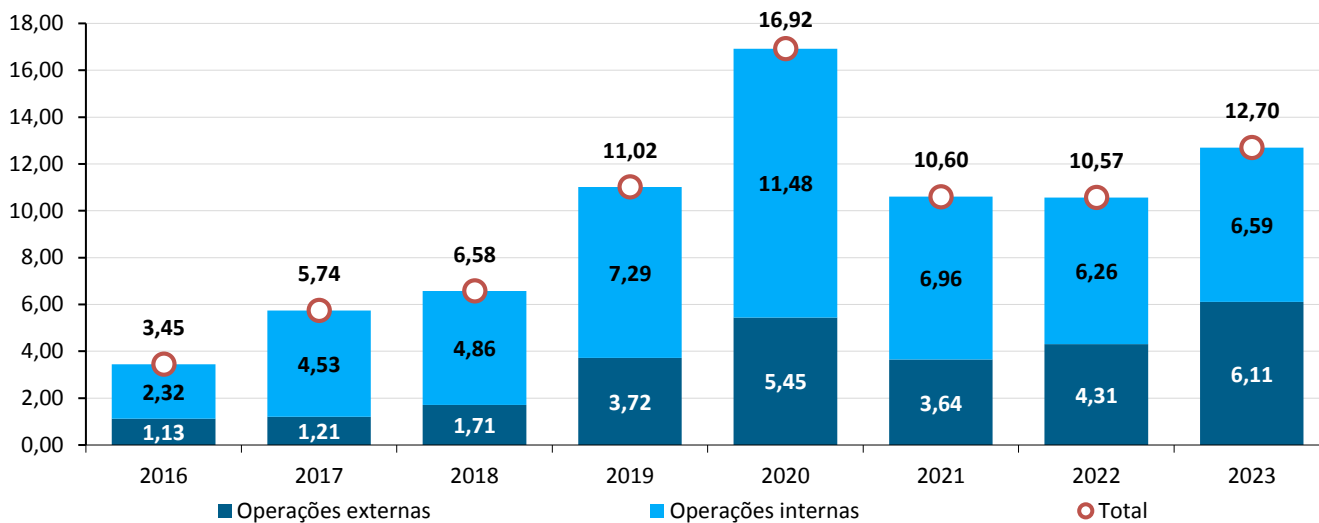
⁸⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/mvyhb4b6>.

⁸⁹ Este último item faz parte das medidas de incentivo às PPPs do Governo Federal. Leia mais em: <https://tinyurl.com/3v472phc>.

⁹⁰ Em que pese os dados de garantias concedidas do Tesouro guardarem relação com os dados do Cadip na maior parte das operações, deve-se ressaltar que as somas dos dados não coincidem. Os metadados do Tesouro informam como fonte de informações os “contratos a relação de contratos internos com Garantia da União, informados pela PGFN/CAF” (disponível em: <https://tinyurl.com/mrmesmyd>).

Os dados do Cadip, por sua vez, são informados pelas instituições financeiras no registro da operação de crédito, devendo informar o número do Ofício STN que autorize a operação ou, alternativamente, o número do Processo de Pedido de Verificação de Limites (PVL), oriundo do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Por limitações de preenchimento no Cadip, assim como de falta de informações sobre os processos ou ofícios de origem na base do Tesouro, utilizamos como aproximação do valor total das operações de crédito interno para estados, Distrito Federal e municípios com garantia da União com algum dos campos de Garantia com o valor “GARANTIA TESOURO NACIONAL”. Na Tabela 7, a modalidade “AT” diz respeito às contratações com garantia da União sujeitas ao limite anual de crédito. A modalidade “RF” são as “operações no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal e de Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal”, como ilustra o manual do Cadip: <https://tinyurl.com/m7e9vhy9>.

GRÁFICO 11. GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Após honrar a garantia concedida, a União busca recuperar as garantias. Pela regra geral, isso se dá executando as contragarantias dos tomadores de crédito. Nos casos excepcionais, como o de estados no RRF, se refinancia o valor da honra em até 360 meses⁹¹.

⁹¹ A STN publica mensalmente o Relatório Mensal de Garantias Honradas, disponível em: <https://tinyurl.com/mv8wctbs>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Fev/24	Mar/24	Comparação	Fev/24	Mar/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,65	1,65	=	1,96	1,96	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	11.537,88	11.537,88	=	12.256,27	12.256,27	=
IPCA – acum. (% no ano)	3,88	3,88	=	3,49	3,49	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	4,89	4,89	=	4,95	4,95	=
Ocupação - crescimento (%)	1,00	1,00	=	1,02	1,02	=
Massa salarial - crescimento (%)	2,52	2,52	=	1,96	1,96	=
Selic – fim de período (% a.a.)	9,50	9,50	=	8,50	8,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,35	5,35	=	4,22	4,22	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,85	-0,85	=	-0,76	-0,76	=
dos quais Governo Central	-0,95	-0,95	=	-0,76	-0,76	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,99	5,99	=	5,56	5,56	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-6,83	-6,83	=	-6,32	-6,32	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,66	77,66	=	80,19	80,19	=

ifi