

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº 2

TEMA: FINANCIAMENTO

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Mudanças no Orçamento Geral da União reduzem financiamento à exportação

O sistema brasileiro de crédito oficial à exportação, que já enfrenta dificuldades estruturais, sofreu dois reveses recentemente. Houve redução dos recursos destinados em duas das três principais modalidades de apoio à exportação: seguro/garantia e equalização de taxa de juros.

O orçamento do Fundo de Garantia às Exportações (FGE) foi cortado em 35,6%. Como consequência, o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) comunicou que não analisará novos pedidos de Seguro de Crédito à Exportação que tenham possibilidade de impacto orçamentário em 2022. Já o Proex-equalização teve suas operações suspensas devido ao direcionamento pelo Executivo de parte de seu orçamento (R\$ 500 milhões) para o pagamento de operações já contratadas do Plano Safra.

Os efeitos sobre as exportações serão negativos, sobretudo para as exportações de produtos manufaturados. Como medida de curto prazo, é preciso recompor o orçamento de ambos os instrumentos. No entanto, a solução definitiva dos problemas de financiamento das exportações demanda um redesenho do sistema de crédito oficial à exportação.

Exportações competitivas requerem mecanismos de crédito oficial à exportação, que apoiem as empresas a lidar com a incerteza cambial, risco político e o apoio financeiro de governos estrangeiros às exportações de suas próprias empresas. Essa política é amplamente praticada no mundo e vem ganhando cada vez mais importância.

■ Cancelamento do orçamento do Fundo de Garantia à Exportação

O que é o Fundo de Garantia à Exportação (FGE)?

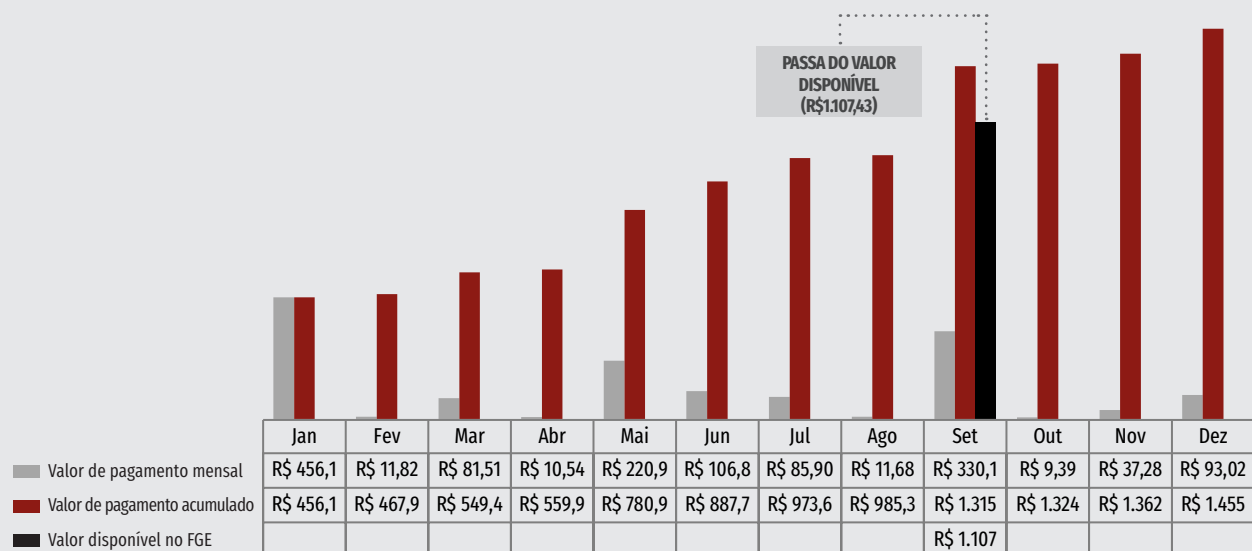
O Fundo de Garantia à Exportação (FGE) é um fundo contábil com recursos públicos que lastreiam o Seguro de Crédito à Exportação (SCE) - cobertura concedida pela União para as exportações nacionais contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários de exportadores e financiadores de exportadores.

Problema

O orçamento do FGE, que possuía previsão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de R\$ 1,72 bilhão, teve R\$ 613 milhões cancelados (redução de 35,6%) na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022.

O valor disponível (R\$1,1 bilhão) está abaixo da expectativa de pagamento de indenizações decorrentes de sinistro no âmbito do SCE para o ano de 2022 (R\$ 1,45 bilhão). Conforme o Ministério da Economia, a estimativa é de que os pagamentos passem do valor disponível no orçamento do FGE em setembro, como pode-se observar do gráfico 1.

Gráfico 1: Estimativa de duração dos recursos do FGE em 2022



Fonte: Ministério da Economia

O cenário atual levou o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) a comunicar que não analisará novos pedidos no âmbito do SCE que tenham possibilidade de impacto orçamentário em 2022, enquanto permanecer o quadro de insuficiência orçamentária.

Ou seja, o principal problema foi a interrupção das concessões de novos seguros que impactem no orçamento de 2022. No entanto, a se manter cenário, poderá ocorrer o comprometimento no pagamento de sinistros. Isso pode gerar inadimplência do Estado com instituições financeiras controladas pela União (BNDES e BB) que são beneficiárias de 97% das indenizações. Como consequência, o Brasil poderá ter dois problemas: a vedação da realização de operação de crédito com instituições vinculadas e default cruzado (cross-default), ou seja, declaração de vencimento antecipado e exigência imediata de indenização em contratos saudáveis.

Desse modo, é importante que o orçamento do FGE de 2022 seja recomposto para ser ao menos compatível com a expectativa de sinistros que levarão à exigência de pagamento de indenizações no âmbito do SCE.

Principais Setores Afetados

Indústrias de alto valor agregado e de cadeia longa com operações de financiamento de médio e longo prazo e para países que não têm grau de investimento, como o aeronáutico, de defesa e de máquinas e equipamentos.



Como tornar o sistema menos burocrático e reduzir o risco do ciclo orçamentário

A incerteza quanto ao orçamento para pagamento de indenizações tem ocorrido com frequência nos últimos anos. Esse desafio decorre do modelo de lastro do SCE se basear em um fundo de natureza contábil que precisa ser provido anualmente por recursos orçamentários para cumprir possíveis obrigações. Isso significa que, ao ocorrer uma inadimplência em crédito segurado pelo SCE, o pagamento da indenização pela União é realizado por rubrica orçamentária.

Anualmente, é necessário prever no Orçamento Geral da União (OGU) valores destinados ao pagamento de operações já sinistradas, possíveis sinistros e um valor adicional para defaults inesperados. Quando os recursos não são suficientes, faz-se necessário aprovação no Congresso Nacional de crédito suplementar. Sem recurso, o financiador não tem como receber a indenização e fica dependendo da aprovação dos recursos.

Outro inconveniente da natureza orçamentária do FGE é que os prêmios de seguro pagos que não são utilizados para pagamento de sinistros não aumentam o patrimônio do Fundo, pois são depositados na conta única do Tesouro Nacional.

Por fim, cabe destacar que no desenho atual do sistema a concessão do SCE passa por dois atores diferentes: a ABGF, responsável pela análise dos pedidos e sua precificação; e o COFIG, encarregado da aprovação. Ou seja, não existe um agente operador com autonomia para análise técnico-operacional e aprovação, o que torna o processo burocrático e moroso.

Uma forma de tratar esses desafios estruturais é concentrar as atividades do SCE em um operador que seja responsável pela análise, aprovação, autorização para pagamentos, gestão financeira e recuperação das indenizações. Além disso, faz-se necessário um novo modelo de lastro com aval da União que não dependa exclusivamente da dinâmica orçamentária para o pagamento das indenizações, como no caso atual. Duas possibilidades de lastro que podem conferir autonomia, agilidade e eficiência operacional são: a utilização do patrimônio líquido do operador; e/ou a criação de um fundo financeiro.

■ Suspensão de novas contratações do Proex Equalização

Proex Equalização

O Proex Equalização é o principal programa de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços de alto valor agregado.

Ele viabiliza financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional ao assumir parte dos juros das operações de financiamento à exportação para torná-los compatíveis com os cobrados internacionalmente.

Problema

Após seguidos anos de cortes, o Proex-equalização teve seu orçamento de 2022 aprovado com valor integral do PLOA pelo Congresso (R\$ 1,36 bilhão). Contudo, com apenas dois meses do início do ano, as operações do programa foram suspensas devido ao direcionamento pelo Executivo de parte de seu orçamento (R\$ 500 milhões) para o pagamento de operações já contratadas do Plano Safra (ação na mesma unidade orçamentária do Proex Equalização). Como R\$ 800 milhões já haviam sido contratados, o programa encontra-se paralisado por falta de recursos.

A indisponibilidade de orçamento inviabilizará parte das exportações da indústria, principalmente de setores de alto valor agregado. Por consequência, deixa de gerar divisas, emprego e renda para o país. Isso prejudica os exportadores brasileiros também em relação ao seu planejamento produtivo, bem como afasta o interesse de instituições financeiras privadas brasileiras e estrangeiras de financiar exportações brasileiras.

O custo de financiamento das exportações brasileiras é significativamente mais alto que o de exportações de países concorrentes da zona do euro, Japão,

Estados Unidos, Reino Unido ou Coreia do Sul, por exemplo. A ausência de equalização de taxas de juros torna às exportações brasileiras menos competitivas, o que pode resultar na perda de concorrência de empresas brasileiras com suas competidoras.

Aqui também, a recomendação é que o orçamento do Proex-Equalização seja recomposto para que as contratações do programa possam ser retomadas.

Principais Setores Afetados

Indústrias de alto valor agregado e de cadeia longa com operações de financiamento de médio e longo prazo, como os setores de máquina e equipamentos, aeronáutico, automotivo e ferroviário.

O Proex-equalização tem enfrentado cortes em seu orçamento ao longo dos últimos anos

Os cortes e/ou contingenciamentos orçamentários prejudicam a eficácia do programa devido à incerteza, dado que o fluxo de aprovação das operações torna-se irregular e imprevisível, e inclusive sujeito a interrupções.

Em 2020, o orçamento do Proex equalização sofreu um corte de R\$ 1 bilhão do valor apresentado no PLOA. Foram aprovados apenas R\$ 600 milhões na Lei Orçamentária Anual (LOA), o equivalente a 37,5% do total solicitado de R\$1,6 bilhão.

No ano seguinte, o valor pleiteado pelo Executivo foi de R\$ 1,06 bilhão. Valor cortado na LOA para R\$560 milhões, recurso ainda menor do que o disponível em 2020 (R\$ 600 milhões). Em abril de 2021, o Executivo enviou ao Congresso o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN 4) solicitando aprovação de crédito suplementar para recomposição de despesas primárias reduzidas durante a tramitação do PLOA. O Proex foi um dos programas contemplados pela solicitação, que levou a recomposição do valor do programa para R\$1,060 bilhão, valor previsto no PLOA daquele ano.

Gráfico 2: Orçamento do Proex-Equalização (em R\$ milhões)



Fonte: SIOP (2022).

Em 2022, o orçamento aprovado foi \$1,36 bilhão, valor 28% maior que o orçamento do ano de 2021, porém, ainda aquém do necessário, já que o valor está sendo afetado pela depreciação do real frente ao dólar. Comparado ao valor aprovado em 2019, o orçamento de 2022 enfrenta uma redução nominal de 15% em real (R\$1,55 bi para R\$1,36bi) e de 41% em dólar (\$0,43 bi para \$0,25bi).

Em fevereiro de 2022, o programa teve suas operações suspensas, pois parte do seu recurso (R\$ 500 milhões) foi direcionado para o pagamento de operações já contratadas do Plano Safra (ação da mesma unidade orçamentária do Proex Equalização).

A instabilidade orçamentária tem gerado um ciclo em que o programa fica interrompido, impactando negativamente no planejamento dos negócios das empresas exportadoras e gera insegurança e imprevisibilidade sobre a utilização futura do programa.

O desafio estrutural do programa é sua dependência do ciclo orçamentário que poderia ser reduzida com a criação de fundo financeiro administrado pelo seu operador. A criação desse fundo cumpriria o objetivo de manter recursos financeiros prontamente disponíveis para o pagamento da equalização, solucionando o problema da interrupção de aprovação de operações por falta de orçamento.



Veja mais

Mais informações em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/>

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE | Superintendência de Desenvolvimento Industrial - SDI | Superintendente: Renato da Fonseca | Gerência de Comércio Exterior | Gerente: Constanza Negri Biasutti | Equipe: Afonso de Carvalho Costa Lopes | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Carla Gadêlha | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992; sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

