

# PAGAMENTOS A ORGANISMOS INTERNACIONAIS

15/15 \_\_\_\_\_

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019  
**INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

# Pagamentos a Organismos Internacionais

## 1. Visão Geral do Tema

A atuação do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais (OIs) constitui elemento de grande relevância da política externa brasileira<sup>1</sup>. Por meio da participação nessas instituições, o Brasil promove seus interesses em uma ampla gama de temas e projetos, no plano internacional, valores e objetivos nacionais. Busca-se, assim, assegurar a presença do Governo brasileiro nos OIs de seu interesse por razões de ordem política, social, econômica, comercial, cultural, científica e tecnológica.

A participação em OIs envolve decisão política de adesão aos termos dos respectivos organismos, motivada pela necessidade de defesa dos interesses do País junto à comunidade internacional. Entretanto, a adesão envolve, na quase totalidade dos casos, a exigência de que o Estado Membro participe anualmente do rateio das despesas do organismo.

Além da “contribuição obrigatória anual” que visa a cobrir o orçamento de funcionamento de um organismo, recorrentemente os países são instados a fazer contribuições voluntárias para atender ao rateio das despesas de ações específicas, como é o caso, por exemplo, das Missões de Paz da ONU, em que os países participantes fornecem recursos financeiros, materiais e humanos (tropas militares e paramilitares).

Atualmente, o País participa em 132 organismos internacionais formalmente constituídos no ordenamento jurídico brasileiro e em 14 bancos e fundos multilaterais de desenvolvimento. Embora mais de 90% do montante global das contribuições do Brasil esteja concentrada em cerca de 20 organismos, o acúmulo de débitos no pagamento de alguns compromissos gera impactos negativos para a imagem do País como um todo no exterior.

Cabe ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) a operacionalização dos pagamentos de contribuições aos OIs sujeitos de direito público externo, cujos acordos foram devidamente internalizados e possuem a República Federativa do Brasil como seu titular. Esses pagamentos foram centralizados no orçamento do MP a partir de 2009.

Também compete ao MP o pagamento das integralizações de quotas em diversos bancos multilaterais de desenvolvimento, nos quais este Ministério atua como órgão de enlace, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina

(Corporação Andina de Fomento - CAF). O Ministério da Fazenda (MF), por sua vez, é órgão de enlace e responsável pelos pagamentos de integralização de quotas junto ao Banco Mundial (BIRD), ao *New Development Bank* (NDB) e à Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), ligada ao BIRD.

Desde 2016, pleitos de adesão a organismos internacionais, de desligamento e de aumentos de contribuição ou integralização devem ser submetidos à Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (CIPOI), que se manifesta sobre aspectos orçamentários e financeiros dos pleitos e tem a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) como Secretaria Executiva<sup>2</sup>.

De 2013 a 2017, a participação nos organismos, entidades e fundos internacionais ensejou desembolsos de R\$ 1,7 bilhão (em valores constantes de 2017) por ano, em média. Nesse período, apesar do elevado volume de pagamentos realizados, não foi possível saldar todos os compromissos, registrando-se descompasso significativo em relação ao valor acumulado, em razão da conjunção dos seguintes fatores:

*(i) novas subscrições de capital em bancos multilaterais de desenvolvimento;*

*(ii) desvalorização da moeda nacional frente às principais moedas de referência para pagamentos; e*

*(iii) aumento do valor nominal das contribuições em grande parte dos organismos (reajustes orçamentários para cumprimento de seus programas de trabalho).*

Em 2017, os compromissos somaram R\$ 4,2 bilhões, considerando os passivos acumulados em anos anteriores e as obrigações do próprio exercício. Desse montante, os pagamentos totalizaram R\$ 2,1 bilhões, restando um saldo devedor de R\$ 2,1 bilhões ao final do exercício. A Tabela 1 apresenta as informações sobre compromissos e pagamentos discriminados por programas orçamentários<sup>3</sup>.

1 O tema insere-se na política exterior do Brasil, a cargo do Ministério das Relações Exteriores – MRE, conforme Parágrafo Único do art. 1º do Anexo I do Decreto 8.817, de 21 de julho de 2016.

2 A CIPOI é regulamentada pelo Decreto 8.666, de 10 de fevereiro de 2016.

3 Unidade Orçamentária 71102 – Encargos Financeiros da União MPDG (Programa 0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais; e Programa 0913 - Operações Especiais - Integralização de Cotas em Organismos Financeiros Internacionais) e Unidade ORÇAMENTÁRIA 71101 Encargos Financeiros da União –MF.

**TABELA 1 - Pagamentos a organismos internacionais em 2017**

R\$ Milhões

Órgão Responsável	Modalidade de Pagamento	Compromissos até 31/12/2016 + Compromissos 2017 A	Pagamentos 2017 B	Compromissos ao fim de 2017 C = A-B
MP	Contribuições	2.275	713	1.562
	Integralizações	570	301	269
<b>Total MP</b>		2.845	1.014	1.831
MF	Integralizações	1.364	1.092	272
<b>Total Geral</b>		4.209	2.106	2.103

Fonte: MP e MF

## 2. Cenário Atual e Perspectivas

Para 2018, a disponibilidade orçamentária total para pagamento de OIs (contribuições e integralizações) é de R\$ 2,19 bilhões para o MP e o MF, somados R\$ 370 milhões de saldos inscritos em Restos a Pagar (RAP) e R\$ 1,82 bilhões de limite de empenho de despesas com dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2018) – que, por sua vez, perfazem R\$ 2,17 bilhões. Assim, conforme demonstrado na Tabela 2, a previsão de necessidade orçamentária adicional para 2018 atinge R\$ 2,29 bilhões para atender compromissos de R\$ 4,48 bilhões.

**Tabela 2 - Pagamento de OIs: disponibilidade orçamentária, compromissos acumulados e necessidade orçamentária em 2018**

R\$ milhões

Item	RAP inscritos e não processados 2018	Dotação Atual 2018	Limite de empenho 2018	Disponibilidade orçamentária total (RAP + Limite) 2018	Compromissos acumulados 2018	Necessidade orçamentária adicional (Compromissos - Disponibilidade) 2018
Integralizações MF		613,3	308,2	308,2	1.349,0	1.040,8
OI MP	294,7	1.289,1	1.239,3	1.533,9	2.622,0	1.088,1
Integralizações MP	76,1	271,6	271,6	347,7	504,0	156,3
<b>Total</b>	<b>370,8</b>	<b>2.174,1</b>	<b>1.819,1</b>	<b>2.189,9</b>	<b>4.475,0</b>	<b>2.285,1</b>

Fonte: SOF/MP

Além disso, é o limite de pagamentos, em última instância, que determina o montante adimplido ao final do exercício e, conseqüentemente, o valor do passivo que se somará aos compromissos do ano de 2019. Caso se confirme o cenário de limite de pagamentos descrito na Tabela 3 (abaixo), haveria aumento de mais de R\$ 1 bilhão no passivo de compromissos no final de 2018 comparativamente ao final de 2017, representando uma elevação de 49% entre os dois períodos.

**Tabela 3 - Recursos previstos em 2018 para pagamento a organismos internacionais**

R\$ milhões

Orgão Responsável	Modalidade de Pagamento	Compromissos Até 31/12/17	Compromissos 2018	Total de Compromissos Até 31/12/18	Limite de Pagamentos 2018	Saldo de Compromissos ao Fim de 2018
		A	B	C= A+B	D	E=C-D
MP	Contribuições	1.562	1.060	2.622	698	1.924
	Integralizações	269	235	504	335	169
<b>Total MP</b>		1.831	1.295	3.126	1.033	2.093
MF	Integralizações	272	1076	1.349	308	1.041
<b>Total Geral</b>		<b>2.103</b>	<b>2.371</b>	<b>4.475</b>	<b>1.341</b>	<b>3.134</b>

Fonte: SEAIN/MP

Os dados apontados mostram que a sustentabilidade da participação do País nessas entidades internacionais depende de alocações orçamentárias e financeiras que sejam, no mínimo, compatíveis com os compromissos de cada exercício, de modo a evitar o crescimento do passivo de compromissos. O ideal, contudo, seria destinar valores que possibilitassem reduzir progressivamente esse passivo.

Nesse sentido, em 15 de junho de 2018, o Secretário Executivo do MP, na qualidade de Presidente da CIPOI, enviou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) a estimativa de necessidades de pagamentos a OIs, para subsidiar a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019, tendo em vista os compromissos de 2019 e o passivo de exercícios anteriores: R\$ 6,2 bilhões, sendo R\$ 4 bilhões para o MP e R\$ 2,2 bilhões para o MF<sup>4</sup>.

**Em 10 de fevereiro de 2016 foi publicado o Decreto nº 8.666**, que cria a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais – CIPOI, secretariada pela SEAIN/MP, com participação dos Secretários Executivos do MP, Casa Civil da Presidência da República, MRE e MF. A CIPOI delibera sobre o impacto orçamentário e financeiro da participação do Brasil em organismos, manifesta-se e propõe medidas sobre adesão, alteração de valor, desligamento de organismos, além de consolidar e encaminhar a proposta orçamentária anual dos Organismos.

Entretanto, para 2019, os valores alocados no PLOA 2019 destinados aos pagamentos a cargo do MP e do MF foram de R\$ 532,9 milhões, portanto abaixo das necessidades apresentadas pela CIPOI.

Por um lado, esses valores refletem a situação fiscal da União, com orçamento pressionado por despesas obrigatórias que constroem a margem para a realização de despesas discricionárias, inclusive o pagamento de compromissos assumidos pelo Brasil junto a OIs. Por outro, reforçam a tendência à acumulação de passivos junto a essas entidades. De fato, caso esses valores se convertam nos limites de empenho e de pagamento, o passivo poderá chegar a R\$ 5 bilhões ao final do exercício de 2019, um volume difícil de ser honrado no curto prazo, tendo em vista o teto para a expansão dos gastos públicos (Emenda Constitucional – EC nº 95/2016).

<sup>4</sup> O câmbio utilizado para cálculo da necessidade orçamentária foi o do dia 14 de junho de 2018: 1,00 USD = R\$ 3,57.

Nesse cenário, aumenta a probabilidade de não se cumprirem os prazos para pagamentos de contribuições a OIs e as subscrições de capital em bancos e fundos internacionais. O atraso pode ensejar a imposição de sanções, gerando constrangimentos políticos e dano à imagem do Brasil no exterior. Em alguns casos, o inadimplemento também pode trazer impactos econômicos ao País. No caso de OIs, tal atraso pode impossibilitar que o Brasil participe da construção de normativas internacionais que disciplinam atividades produtivas e fluxos de comércio. No caso das subscrições de capital em bancos e fundos internacionais, além dos constrangimentos e sanções administrativas, a inadimplência pode resultar no rebaixamento da classificação de risco dessas instituições e na consequente elevação dos custos de suas linhas de financiamento. Em última instância, entes governamentais brasileiros poderão sofrer restrições no acesso a operações de crédito internacional.

Cumpra-se destacar, entretanto, que as contribuições do Brasil (ou seja, os compromissos do País junto a sujeitos de direito público), estão concentradas em poucos organismos, sendo que os 18 maiores compromissos junto a OIs respondem, em agosto de 2018, por 91,8% do valor de contribuições em aberto em 22 de agosto de 2018 (vide Tabela 4).

**Tabela 4 - 18 maiores compromissos do Brasil junto a OIs**

Organismo	Situação de Contribuições em aberto 22 agosto 2018 R\$ Milhões (*)				
	Até 2017	2018	Total	% em relação ao total de contribuições em aberto (**)	% acumulado
Missões de Paz na ONU	721	92	813	30,7	30,7
ONU	147	332	479	18,1	48,7
FOCEM	366	-	366	13,8	62,5
OIT	92	52	144	5,4	68,0
FAO	53	68	121	4,6	72,5
AIEA	48	56	104	3,9	76,5
TPI	39	39	78	2,9	79,4
OMS	-	65	65	2,5	81,8
UNASUL (*)	30	15	45	1,7	83,5
OPAS	-	43	43	1,6	85,1
UNIDO	14	19	33	1,2	86,4
AEIA FCT	5	25	30	1,1	87,5
UNESCO	-	24	24	0,9	88,4
CTBTO	5	18	23	0,9	89,3
OPAQ	11	11	22	0,8	90,1
ABACC	9	9	18	0,7	90,8
IICA	2	13	15	0,6	91,4
PANAFTOSA	-	13	13	0,5	91,8
<b>Subtotal TOP 18</b>	<b>1.542</b>	<b>894</b>	<b>2.436</b>	<b>91,8</b>	<b>91,8</b>
<b>Demais</b>	<b>20</b>	<b>166</b>	<b>186</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>
<b>Total</b>	<b>1.562</b>	<b>1.060</b>	<b>2.622</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) 1 USD = 3,57 (14/06/2018)

(\*\*) Total de Contribuições em aberto (22/08/2018): 2.622 milhões

Fonte: SEAIN/MP

### 3. Riscos e Impactos

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida(s) mitigadora(s)
<p>Manter em dia o pagamento de contribuições a OIs e de integralizações de capital em bancos e fundos internacionais.</p>	<p>Risco econômico ou financeiro</p>	<p>Inviabilização ou limitação da participação do Brasil em organismos internacionais estratégicos, na impossibilidade de honrar compromissos financeiros.</p> <p>A limitação refere-se a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso a créditos provenientes de bancos multilaterais de financiamento;</li> <li>- Imposição de sanções administrativas;</li> <li>- Dano à imagem do País no exterior;</li> <li>- Perda de poder de voto e inelegibilidade de brasileiros para permanência ou acesso a cargos diretivos.</li> </ul>	<p>- Disponibilização de recursos orçamentários e financeiros equivalentes a, pelo menos, o valor do total de contribuições e integralizações de cada exercício.</p> <p>- Racionalização da participação brasileira em OIs, com base em avaliação criteriosa da relevância da manutenção dos vínculos com essas entidades.</p>



## 4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

<b>PONTO DE ALERTA</b>	<b>PRAZO PARA AÇÃO</b>	<b>AÇÃO SUGERIDA</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>
<p>Valor da LOA encaminhada pela SOF e aprovada pelo CN</p> <p>Execução de pagamentos cuja data de vencimento ocorre no início do ano e sobre os quais incidem juros ou pagamentos que já estão atrasados e sobre os quais incidem juros.</p>	<p>Janeiro/2019</p> <p>Janeiro/2019</p>	<p>A depender do valor de aprovação, discutir na CIPOI as medidas a serem tomadas.</p> <p>Informar à SAA os valores inicialmente necessários para atender a esses pagamentos.</p>	<p>Membros da CIPOI</p> <p>SEAIN, SAA, STN</p>
<p>Racionalização da participação brasileira em OIs e renegociação com os bancos multilaterais, para que sejam sustadas novas integralizações de cotas pelo Brasil, enquanto a situação de pagamentos de estoque e fluxo de contribuições a OIs não esteja solucionada.</p>	<p>Janeiro/2019</p>	<p>Iniciar processo de racionalização da participação brasileira em OIs e renegociação com os bancos multilaterais.</p>	<p>Membros da CIPOI</p>

