

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 brasileira¹. 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 Executiva².

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 descompassos significativos 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 orçamentários³.

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
Total MP		2.845	1.014	1.831
MF	Integralizações	1.364	1.092	272
Total Geral		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
Total	370,8	2.174,1	1.819,1	2.189,9	4.475,0	2.285,1

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
Total MP		1.831	1.295	3.126	1.033	2.093
MF	Integralizações	272	1076	1.349	308	1.041
Total Geral		2.103	2.371	4.475	1.341	3.134

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 MF⁴.

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).

⁴ 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
Subtotal TOP 18	1.542	894	2.436	91,8	91,8
Demais	20	166	186	8,2	8,2
Total	1.562	1.060	2.622	100,0	100,0

(*) 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"> - Acesso a créditos provenientes de bancos multilaterais de financiamento; - Imposição de sanções administrativas; - Dano à imagem do País no exterior; - Perda de poder de voto e inelegibilidade de brasileiros para permanência ou acesso a cargos diretivos. 	<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

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
<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>