



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO
E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SEGURO
DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO: CONTRIBUIÇÃO
DOS FATORES DE RISCO PARA OS
RESULTADOS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RICARDO KLINGER IZIDORO LIMA

BRASÍLIA – DF

2023

**AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SEGURO
DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO: CONTRIBUIÇÃO
DOS FATORES DE RISCO PARA OS
RESULTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Ricardo Klinger Izidoro Lima

Orientador: Dr. Roberto Wagner da Silva
Rodrigues

Brasília - DF

2023

L7324a Lima, Ricardo Klinger Izidoro

Avaliação de implementação do seguro de crédito à exportação: contribuição dos fatores de risco para os resultados / Ricardo Klinger Izidoro Lima. -- Brasília: Enap, 2023.

127 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues.

1. Crédito à Exportação. 2. Comércio Exterior. 3. Avaliação. 4. Implementação. 5. Políticas Públicas. I. Título. II. Rodrigues, Roberto Wagner da Silva orient.

CDD 332.742

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa por todo apoio durante o processo de construção deste trabalho, na caótica tentativa de conciliação de estudos com trabalho.

Agradeço à minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão pelo sempre presente incentivo aos estudos.

Obrigado ao professor Roberto por toda paciência e orientação.

Também saúdo meus colegas da SE-Camex, incluindo aqueles que já estão em outras áreas, por todos os debates, discussões e tentativas de melhoria do apoio oficial à exportação, tema complexo e às vezes incompreendido.

*We didn't start the fire
It was always burning, since the world's been turning
We didn't start the fire
No, we didn't light it, but we tried to fight it*

Billy Idol - We didn't start the fire

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASU	Aircraft Sector Understanding
ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CGC	Certificado de Garantia de Cobertura
CGCE	Classificação por Grandes Categorias Econômicas
CGU	Controladoria Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
CUCI	Classificação Uniforme para o Comércio Internacional
ECA	<i>Export Credit Agency</i>
EKN	Swedish Export Credit Agency
EUA	Estados Unidos da América
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FENSEG	Federação Nacional de Seguros Gerais
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MLP	Médio e Longo Prazo
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
PG	Promessa de Garantia
PL	Patrimônio Líquido

PND	Plano Nacional de Desestatização
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação
SCE	Seguro de Crédito à Exportação
SE-CAMEX	Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior
SH	Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UKEF	United Kingdom Export Finance
US-EXIM	Export-Import Bank of the United States
WITS	World Integrated Trade Solution – Banco Mundial

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Novos Créditos à Exportação MLP – 2021 – US\$ bi	32
Figura 2 – Montante de Apoio à Exportação por Instrumentos – US\$ bi – 2021	34
Figura 3 – Comércio Internacional de Serviços e Importações Mundiais de BK (US\$ bi)	48
Figura 4 - Importações de Bens de Capital (US\$ mi)	49
Figura 5 – Importações de Serviços (US\$ mi).....	50
Figura 6 – Exportações Brasileiras BK e Serviços (US\$ bi)	51
Figura 7 – Exportações Brasileiras de BK por região (US\$ bi) e representatividade de regiões de maior risco.....	52
Figura 8 – Número de Pedidos SGP – MLP e MPMEs	53
Figura 9 – Número de Pedidos SGP MLP – Por Setor.....	53
Figura 10 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2008	54
Figura 11 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2014	55
Figura 12 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2021	55
Figura 13 – Patrimônio Líquido FGE (R\$ bi)	57
Figura 14 – PL e Exposição do FGE (US\$ bi) e Limite Mínimo (%).....	58
Figura 15 – Dotação Orçamentária Inicial FGE – Ação 0027 – (R\$ – IPCA).....	59
Figura 16 – Dotação Orçamentária e Exposição do FGE (US\$ bi) e Limite Mínimo (%)	60
Figura 17 – U.S. Exim-Bank Exposição e Reservas (US\$ mi).....	61
Figura 18 – Sinistralidade FGE (%).....	63
Figura 19 – Remuneração do Agente Contratação – Dotação e Empenho (R\$ mi – IPCA)	65
Figura 20 – ABGF – Número de Empregados e Representatividade SCE/FGE nas Receitas Operacionais.....	67
Figura 21 – Número de Pedidos e Número de Empregados	68
Figura 22 – EKN – Número de Empregados e Ofertas	68
Figura 23 – SCE/FGE – Solicitação PLOA, Dotação Atual, Empenhos e Pagamentos (R\$ mi correntes).....	70
Figura 24 – Processo SCE/FGE	72
Figura 25 – Pedidos no SGP, Aprovações e Indeferimentos – 2008 a 2021 – Operações de MLP	74
Figura 26 – Valor das Operações Aprovadas FGE/SCE – MLP e MPME (US\$ mi).....	75
Figura 27 – EKN Ofertas Emitidas – Valor (KR mi) e Quantidade	75
Figura 28 – U.S. Exim-Bank – Operações Aprovadas – Valor (US\$ mi) e Quantidade	76
Figura 29 – Taxa de Sucesso SCE	77
Figura 30 – Exposição FGE por País em 2008 – US\$ bi.....	80
Figura 31 – Exposição FGE por País em 2012 – US\$ bi.....	80
Figura 32 - Exposição FGE por País em 2018 - US\$ bi	81
Figura 33 – Exposição FGE por País em 2021 – US\$ bi.....	82
Figura 34 – Número de Exportadores Beneficiados pelo FGE	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pré-requisitos para Concretização SCE	40
Quadro 3 – Metas do FGE/SCE – Exposição por Região	79
Quadro 4 – Implementação do SCE	98
Quadro 5 – Pré-requisitos e Dados Quantitativos	99
Quadro 6 – Objetivos do SCE e Definições do Plano Estratégico	100

RESUMO

Neste trabalho busca-se avaliar a implementação do Seguro de Crédito à Exportação no período de 2008 a 2021, apurando-se como os insumos, o processo e os produtos, frente aos riscos, contribuíram para o resultado observado. São apresentadas as razões que balizam atuação do Estado por meio de tal instrumento, apontando-se o cenário internacional competitivo, no qual a participação brasileira tem-se reduzido. Verifica-se que os resultados do SCE podem ter sido influenciados pelas limitações em alguns de seus insumos, especialmente o número de pedidos de cobertura, a capacidade de pagamento e a sua credibilidade. O processo do instrumento também aponta para existência de restrições, que podem ter contribuído para o resultado observado, especialmente ao se ter em conta o número de operações que são efetivamente concretizadas. A conclusão é de que a implementação contribuiu para os resultados abaixo do inicialmente planejado, sendo apresentadas propostas de melhorias em seu desenho, relacionadas à capacidade de pagamento e à integração com outros instrumentos de comércio exterior.

Palavras-chaves: crédito à exportação, comércio exterior, avaliação de implementação.

ABSTRACT

This work seeks to evaluate the implementation of Export Credit Insurance during the period from 2008 to 2021, assessing how the inputs, processes and products, in face of risks, have contributed to the observed result. The reasons that justify Government action through this instrument are presented, pointing out the competitive international scenario, in which Brazilian participation has been reduced. It appears that the SCE results may have been influenced by limitations in some of its inputs, especially the number of coverage requests, payment capacity and credibility. The analysis also points to the existence of restrictions in the process, which may have contributed to the observed result, especially when taking into account the number of operations that are effectively carried out. The conclusion is that the implementation contributed to the results observed, lower than expected, with proposals for improvements in its design, related to the payment capacity and integration with other foreign trade instruments.

KEYWORDS: export credit, foreign trade, implementation evaluation.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vi
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
SUMÁRIO	xii
1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 Da política pública, seu desenho e seus instrumentos	7
2.2 Da implementação e de sua avaliação	8
2.3 Razões para atuação estatal – perspectiva econômica	12
2.4 Razões para atuação estatal – outras perspectivas	15
2.5 Das formas como o Estado pode atuar no crédito à exportação	17
2.6 Das características necessárias aos instrumentos creditícios oficiais	19
3. SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO: PRÁTICAS BRASILEIRA E INTERNACIONAL	22
3.1 Seguro de Crédito à Exportação: prática brasileira	22
3.1.1 Dos objetivos do SCE	27
3.2 Do seguro de crédito à exportação: da prática internacional	29
3.2.1 Do momento atual	31
4. DA AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SCE NO BRASIL: DA CONSTRUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS	35
4.1 Da reconstrução da teoria da intervenção	37
4.2 Da estratégia de monitoramento	40
4.3 Dos dados coletados e analisados	42
4.4 Dos critérios avaliativos e sua aplicação	43
4.5 Sistema de governança do SCE	45
5. DOS RESULTADOS AVALIATIVOS	47
5.1 Dos fatores componentes do SCE	47
5.1.1 Processo e produto intermediário	71
5.1.2 Produto	76
5.1.3 Dos resultados e da evolução dos fatores do SCE	78
5.1.3.1 Exposição do SCE/FGE	78
5.1.3.2 Montante de exportações MPME e MLP	83
5.1.3.3 Número de exportadores atendidos	85
5.1.3.4 Número de financiadores privados	87
5.2 Das perguntas avaliativas	88

6. CONCLUSÕES E POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO.....	91
6.1 Da proposta de aprimoramento.....	95
REFERÊNCIAS	104

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do seguro de crédito à exportação, comumente concedido por meio de instituições públicas especializadas chamadas de Agências de Crédito à Exportação (*Export Credit Agencies*, ECA¹, em inglês), é indenizar bancos e/ou exportadores pelas perdas decorrentes do não pagamento de financiamentos por parte de um comprador estrangeiro. O seguro de crédito à exportação oferecido por meio das ECAs é diferente do seguro concedido por empresas privadas, já que tais operações não contam com o auxílio estatal (SALCIC, 2014).

A atuação do Estado em tal serviço pode ser justificada por diversos fatores, tais como a necessidade de correção de falhas de mercado, o fomento às exportações (LAUX, 2018), a garantia da competitividade das mercadorias nacionais, os incentivos para projetos ou setores prioritários, os laços políticos entre países ou até a dependência de setores industriais desses instrumentos públicos (RAY, 1995).

No caso brasileiro, o SCE² tem como finalidade ofertar garantia às operações de crédito à exportação contra riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as exportações brasileiras de bens e serviços (BRASIL, 1979), visando dessa forma incentivar as exportações, diversificar mercados e garantir a competitividade do produto nacional (BRASIL, 1965; BRASIL, 1979). Entretanto, apesar de existente desde 1965, os resultados do SCE nos últimos anos demonstram

¹ Considerando a ampla utilização da sigla em inglês para designação das agências de crédito, ao longo deste trabalho optou-se pelo acrônimo em inglês – ECA.

² Cabe registrar que seguro de crédito à exportação também é um produto ofertado por seguradoras privadas. Neste trabalho, optou-se por identificar o instrumento oferecido pela União como Seguro de Crédito à Exportação, em letras maiúsculas. Já a apresentação com a primeira letra de cada palavra em minúscula abrange o produto oferecido pelo setor privado ou o conjunto dos produtos (público e privado), conforme o contexto.

uma tendência de redução em sua utilização, em um contexto de crescente competição internacional e de dificuldade de obtenção de crédito, como apontado por associações de classe (CNI, 2018; FIRJAN, 2021).

Com efeito, o montante anual de prêmios arrecadados pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE), lastro orçamentário para as operações do SCE, que pode ser visto como um indicador do volume de exportações apoiadas³, atingiu o seu menor nível, US\$ 20 milhões, em 2018 e 2019, apresentando leve recuperação em 2021 (US\$ 51 milhões). Contudo, muito abaixo dos valores observados em 2011 e 2013 (US\$ 169 milhões e US\$ 182 milhões respectivamente) (BNDES, 2022, p. 10).

De maneira semelhante, a exposição do FGE, que representa o total de obrigações seguradas pela União, apresenta contração. Em 2008, o apoio oficial por meio do SCE/FGE cobria financiamentos que totalizavam US\$ 8,6 bilhões (SAIN/MF, 2009, p. 25), crescendo 261,6% até 2014, quando atingiu seu maior montante no período analisado, US\$ 31,10 bilhões (SAIN/MF, 2015, p. 43). Em 2021, porém, o total das coberturas alcançou US\$ 7,18 bilhões (SE-CAMEX, 2022), 16,5% inferior ao valor observado em 2008.

Tendo em conta que, usualmente, os instrumentos oficiais de crédito à exportação são voltados para as operações que não contam com cobertura do setor privado, dado o maior risco e o maior prazo de pagamento (YALCIN, 2015), uma análise preliminar das exportações brasileiras de bens de capital e de serviços, que formam a maior atuação das ECAs (BERNE UNION, 2022, p. 40), permite verificar certa relação entre a evolução do SCE e o volume das exportações de tais produtos.

³ O prêmio de cada operação é apurado levando em consideração o risco e o horizonte temporal no qual a União (FGE) permanecerá exposta a tal risco. Apesar de cada operação apresentar um risco próprio, sendo, geralmente, as operações mais arriscadas aquelas com maior prazo, o prêmio arrecadado pode ser visto como um referencial do apoio à exportação, dado que, de maneira geral, o risco do FGE é concentrado em poucos países e setores, não sendo em princípio um prêmio menor associado à mudança no padrão de operações cobertas.

Com base nos dados da ComexStat, do Ministério da Economia (ME), e da balança de serviços, do Banco Central do Brasil (BCB), verifica-se que, de 2008 a 2013, as exportações brasileiras de bens de capital apresentaram redução de 6,2%. As exportações de serviços, porém, cresceram 31,6%. Entretanto, no período de 2013 a 2021, tanto bens de capital quanto serviços apresentaram redução: de 25% e 12,6%, respectivamente.

Apesar da evolução da arrecadação de prêmios e da exposição do FGE apresentar certa semelhança com o desempenho das exportações brasileiras de serviços e de bens de capital, não é possível estabelecer uma relação causal. Além do alto nível de agregação de dados, há diversos fatores que afetam o desempenho exportador brasileiro, como, por exemplo, a taxa de câmbio e a demanda externa. Assim, se, por um lado, a menor oferta de SCE pode contribuir para menor exportação, por outro, a eventual falta de interesse comercial em produtos brasileiros, pode também implicar a menor utilização do SCE.

Pesquisas realizadas por associações de classe que reúnem exportadores, permitem inferir a relevância da menor oferta de crédito. O estudo citado da Confederação Nacional da Indústria (CNI) aponta que, entre os respondentes, 19% consideram a disponibilidade de capital para exportação como muito crítica; 43% não utilizam mecanismos de financiamento à exportação; e mais de 80% não utilizam nenhum instrumento de garantia (CNI, 2018, p. 15). A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), em sentido semelhante, destaca que 74% das empresas respondentes não utilizam mecanismos de financiamento, sendo mencionados como limitantes os custos do financiamento e a dificuldade de acesso (FIRJAN, 2021, p. 37).

Registra-se ainda que, conforme dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), cerca de 80% do comércio internacional é financiado por meio da concessão de crédito ou de garantias. O acesso ao crédito também é uma barreira não tarifária ao comércio, afetando principalmente países em desenvolvimento (OMC, 2016).

Os dados da União de Berna, similarmemente, apontam a relevância do apoio oficial nas operações com longo prazo de financiamento, no qual os instrumentos públicos representaram 88% das novas operações em 2021. Nas operações de curto prazo, o cenário é distinto, com o apoio público representando 31% das novas operações (BERNE UNION, 2022, p. 40).

Além das informações que indicam a existência de demanda por garantias na exportação, a redução do prêmio arrecadado e da exposição do FGE ocorre em um contexto internacional competitivo. Há atualmente mais de 110 países com ECAs estabelecidas, que, além do seguro de crédito à exportação, também atuam por meio de outros instrumentos, regulamentados ou não pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴ (DAWAR, 2020).

A partir dos dados do último relatório da ECA estadunidense⁵, Export-Import Bank of United States (U.S. Exim), verifica-se que, em 2021, o total de novos apoios

⁴ Como explicado mais adiante, o apoio às exportações também pode ocorrer por meio de outros produtos, não necessariamente o seguro e financiamento à exportação. É possível a utilização de mecanismos não regulados pelo Arranjo da OCDE, principal referência para disciplina de crédito à exportação. As principais formas de apoio fora da OCDE abrangem os créditos concedidos com o objetivo de desenvolvimento no país receptor, o seguro para investimentos no exterior, as operações de ECAs conforme as regras de mercado e a concessão de créditos não vinculados, expressamente, a exportações (U.S. Exim, 2022). Registra-se que, atualmente, o Brasil não conta com tais instrumentos “alternativos”.

⁵ O U.S. Exim possui a obrigação legal de anualmente apresentar ao Congresso estadunidense um relatório sobre a competitividade de seus produtos frente aos concorrentes estrangeiros. Nesse sentido, a instituição realiza amplo levantamento de dados junto a outras ECAs, seja por meio de contatos bilaterais ou por meio de relatórios anuais, para mensurar o apoio concedido por meio do crédito à exportação dentro do escopo da OCDE e por meio dos outros produtos não regulamentados. Dada essa metodologia de coleta, que apresenta periodicidade e fontes distintas e abrange não apenas o SCE, mas também os dados do BNDES sem utilização do seguro oficial, os dados não são iguais aos extraídos dos relatórios de gestão do FGE. De toda forma, ao consolidarem dados de todo apoio oficial,

oficiais para operações de exportação de médio e longo prazo (MLP) atingiu US\$ 168,7 bilhões. A concessão de seguro de crédito e financiamento, tanto de países participantes quanto não participantes da OCDE, representou 42% desse total, atingindo o montante de US\$ 71,1 bilhões (US EXIM-BANK, 2022, p. 22). No mesmo ano, as aprovações do SCE resultaram em apenas uma operação concretizada, no valor de US\$ 605 milhões (SE-CAMEX, 2022, p. 9).

Nesse sentido, considerando os resultados do SCE, observados por meio do prêmio arrecadado e da exposição, em um contexto de competitividade internacional, e as pesquisas de opinião de exportadores, surge o questionamento sobre a capacidade do SCE de atingir sua finalidade e seus objetivos, considerando a forma como é implementado atualmente.

Buscando responder esse questionamento, a pesquisa aqui apresentada visa avaliar a implementação do SCE por meio da identificação dos riscos iminentes à sua natureza econômico-financeira e da descrição dos diferentes insumos e do processo envolvido na sua execução, que visa à transformação de tais insumos em produtos (bens e serviços), gerando resultados na sociedade.

O desempenho do SCE será mensurado a partir dos parâmetros estabelecidos no desenho do programa, considerando o contexto de sua operação ao longo do período de 2008 a 2021. Tal período foi escolhido para a obtenção de dados de análise em diversos momentos, examinando as mudanças no contexto de atuação. Dessa forma, este trabalho avalia o SCE no período mencionado com base nas seguintes perguntas:

os dados do U.S. Exim são importante referência para se entender o contexto global no qual o SCE busca atuar.

- como os fatores do SCE (insumos, processos e produtos) contribuíram para o resultado observado entre 2008 e 2021?
- há melhorias nos processos e estruturas dos instrumentos que podem contribuir para aprimoramento dos resultados?

Considerando que as respostas às perguntas avaliativas dependem das análises de produção e de implementação do instrumento público, de maneira a se verificar a capacidade de geração de resultados *vis-à-vis* os objetivos e a adequabilidade da implementação para obtenção dos resultados pretendidos, optou-se pela avaliação de implementação, utilizando como referencial as etapas propostas por Vedung (1997). Nesse sentido, a pesquisa tem um caráter explicativo/descritivo, utilizando fontes documentais, como dados estatísticos e documentos oficiais relacionados ao instrumento, e interrogativas, com entrevistas semiestruturadas.

Para o desenvolvimento do trabalho, além desta introdução, no Capítulo 2 são apresentados os referenciais teóricos da pesquisa, que buscam esclarecer as razões do Estado atuar por meio de tal instrumento e apontar as bases conceituais que sustentarão as análises. No terceiro capítulo, o contexto do SCE é retratado com apresentação do seu histórico, seus objetivos, sua finalidade e seu atual formato de execução, bem como do cenário internacional no qual o instrumento está inserido.

A metodologia e métodos utilizados no trabalho são apresentados no Capítulo 4, que define a estruturação da avaliação de implementação e discrimina os dados quantitativos e qualitativos aplicados na pesquisa, apresentando-se no Capítulo 5 os resultados avaliativos, considerando os resultados e metas estabelecidas para o SCE, bem como algumas referências extraídas da prática de outros países. Ao final são apresentadas as conclusões do trabalho, bem como propostas para aprimoramento do instrumento público, visando torná-lo mais eficaz e alinhado a seus objetivos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os referenciais teóricos que lastreiam a presente pesquisa. O referencial está estruturado de forma a se evidenciar: i) a definição de política pública, de instrumento público e parâmetros para avaliação de implementação; e ii) as razões pelas quais o Estado necessita/opta por atuar com instrumentos de crédito à exportação, perpassando, dessa forma, aspectos econômicos e políticos.

2.1 Da política pública, seu desenho e seus instrumentos

Conforme definição de Dye (1972), política pública é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não. Nesse sentido, políticas públicas são decisões racionais feitas pelo governo, inclusive o não agir preservando-se o *status quo*. Tal definição não inclui aspectos importantes como o processo de elaboração, o conteúdo das decisões governamentais e os diferentes elementos considerados para uma decisão (HOWLETT, 2011).

A definição da ação estatal também perpassa dois componentes apresentados por Lasswell em 1958: objetivos e meios políticos, sendo o primeiro componente relacionado às expectativas quanto à determinada atuação pública e o segundo abrangendo as técnicas usadas para obtenção de tais objetivos (WALSH, 1944 *apud* HOWLETT, 2011).

A partir do objetivo e do meio, que abrangem o nível mais elevado de abstração do desenho de uma política pública, é estabelecida a operacionalização por meio de programas (*policy regime*), que incluem as áreas na qual a ação estatal busca agir

para atingir seus objetivos, e os instrumentos a serem utilizados. Após a definição de áreas e de instrumentos, o desenho da política pública também passa pelas configurações de nível “micro” (*on-the-ground measures*), com a definição de alvos específicos e a calibração de seus instrumentos.

Dessa forma, Howlett (2011) define políticas públicas como entidades complexas, compostas de objetivos e meios em diferentes níveis, abrangendo desde o nível mais abstrato de governança, passando pelo da definição de programa até o das configurações específicas necessárias para tal intervenção.

Tratando especificamente dos meios, Vedung (2017) aponta que instrumentos públicos são o conjunto de técnicas por meio das quais as autoridades governamentais exercem seu poder na tentativa de garantir suporte e efetivar ou prevenir mudanças sociais. Tais técnicas podem ser agregadas em três categorias: regulatória, econômica e informacional.

Tendo em conta a natureza do SCE e seu objetivo final, isto é, a promoção de exportações, considera-se a classificação deste instrumento dentro da categoria econômica, uma vez que não se busca limitar a atuação dos governados. Há um incentivo por parte do Estado com o objetivo de promover exportações, situação que representa, em princípio, um ganho para a sociedade.

2.2 Da implementação e de sua avaliação

A implementação de instrumentos de política pública, conforme definição dada pela Controladoria Geral da União (CGU), consiste nos “esforços de execução da ação governamental”, abrangendo os recursos alocados e os processos previstos para a obtenção dos resultados planejados (CASA CIVIL, 2018, p. 175). A implementação é o momento no qual os recursos alocados são transformados em ações para alterar a

realidade, dando maior concretude à política pública, revelando-se as dificuldades pelos agentes responsáveis pela execução (NASCIMENTO, 1991 *apud* JANNUZZI, 2011).

Nesse sentido, a avaliação de implementação, também chamada como avaliação de processo, visa analisar se a política, o programa ou o instrumento público é executado conforme seu desenho, identificando-se, dessa forma, se as relações existentes entre insumos, processos e resultados são compatíveis com o planejamento inicial da ação pública, ou se aprimoramentos são necessários (CASA CIVIL, 2018, p. 176).

A avaliação de implementação tem um caráter somativo, sendo o momento em que há o confronto entre os resultados esperados e os alcançados, retornando-se à etapa inicial de formação, permitindo assim correções de rumo ou até o encerramento da ação pública (JANNUZZI, 2011).

Vedung (1997), que utiliza o termo monitoramento em vez de avaliação de implementação/processo, aponta que tal avaliação em conjunto com a de impacto são as duas principais formas de avaliação. A diferença é que a avaliação de implementação está focada na conversão de insumos em resultados, enquanto a de impacto foca nas consequências dos resultados gerados pela ação estatal. Em ambos os casos, o exercício mede o mérito, validade e valor da intervenção pública.

Jannuzzi (2011) destaca que as tipologias adotadas tendem a causar certa confusão, com o entendimento de que monitoramento seria equivalente à avaliação de processo, porém, esta última é realizada para se aquilatar a implementação do programa, buscando elementos acerca da cobertura do público-alvo, da qualidade dos serviços ou ainda dos obstáculos que podem estar atrapalhando a efetiva operação do programa.

De maneira semelhante, Champagne et al. (2013) destacam que o objetivo da avaliação de implementação é verificar as relações entre a intervenção e seus componentes, levando em consideração também o contexto, buscando verificar as razões para eventuais diferenças entre o resultado esperado e o observado.

Associado ao contexto da política a ser medida, a identificação dos riscos também é relevante para a estruturação da avaliação (CASA CIVIL, 2018), uma vez que fatores internos ou externos podem gerar incertezas, afastando a ação pública de seus objetivos (CASA CIVIL, 2018).

Dessa forma, na condução da avaliação, todo o processo de implementação, desde a intervenção formalmente desenhada até a participação dos beneficiários, é analisado, buscando-se verificar a relação entre o processo e os resultados. Voltada, portanto, para uma melhoria incremental, buscando responder questões se o programa está sendo executado no nível gerencial/operacional conforme planejado (VEDUNG, 1997).

Vedung (1997) aponta que essa atividade é uma ação avaliativa, prática e teórica, que deve ser lastreada em uma teoria social (*social theory*). Para isso, o autor sugere cinco etapas para realização da avaliação, que formam a base para este trabalho: i) reconstrução da teoria da intervenção; ii) estratégia de monitoramento; iii) coleta e análise de dados; iv) aplicação dos critérios de mérito e padrões de *performance*; e v) conclusões gerais sobre o ambiente de governança da intervenção.

A primeira etapa tem como base o trabalho de Hoogerwerf (1992 *apud* VEDUNG, 1997), que aponta que a teoria da intervenção contém as premissas empíricas e normativas que formam a ação pública, conforme não apenas seus formuladores (*initial framers*), mas também de outros agentes decisores, que muitas vezes possuem premissas distintas sobre uma ação e seus potenciais resultados. Assim, a reconstrução da teoria do programa, conforme seu planejamento inicial, é

um instrumento importante para o processo avaliativo, por permitir verificar como a implementação da ação pública ocorreu na prática.

A reconstrução da teoria possui certas limitações, dado que, se tratando de uma construção política (WEISS, 1993), partes, componentes e até mesmo objetivos da intervenção podem não ser claros, o que gera áreas cinzentas que demandam uma atuação reconstrutiva. Tal procedimento, a depender dos objetivos avaliativos, pode ser realizado, desde que coerente com o posicionamento dos formuladores originais (VEDUNG, 1997, p. 300).

Reconstruída a teoria da intervenção, a segunda etapa abrange a identificação da estratégia avaliativa, ou seja, quais momentos do processo serão analisados. Para isso, é necessário identificar todas as condições que devem ocorrer para que o instrumento público seja eficaz no atingimento de seus resultados. Nesse sentido, os elos entre insumos, processos e resultados devem ser discriminados, identificando-se aqueles relevantes para avaliação, considerando os objetivos da pesquisa.

Superadas as duas primeiras etapas, a terceira abrange coleta e análise de dados. Nesse sentido, é possível a utilização de fontes documentais (dados gerados por terceiros, sem vinculação com a pesquisa, como estatísticas, documentos oficiais etc.), interrogativas (dados gerados para a pesquisa, como questionários ou entrevistas) ou de observação (visitas *in loco*, por exemplo). A definição das fontes está associada às questões avaliativas, sendo que a utilização de mais de uma fonte contribui para maior robustez (VEDUNG, 1997).

A quarta etapa abrange a aplicação dos critérios de *performance* e padrões avaliativos, ou seja, os referenciais utilizados para comparação com os resultados da pesquisa. Para cada uma das condições a ser analisada, identificada na segunda etapa acima, deve ser escolhido um critério avaliativo, que pode ser a própria norma que cria o instrumento público ou outros, como, por exemplo, o melhor resultado

observado entre aqueles afetados pela ação pública. Outros critérios possíveis são: metas e indicadores definidos para o instrumento, padrões e referenciais na Academia ou padrões de desempenho de ação pública semelhante em outros países (CASA CIVIL, 2018, p. 180).

Concluída a aplicação dos critérios de *performance*/padrão, a quinta etapa abrange a realização de considerações acerca do instrumento analisado. Como a ação pública se insere num contexto maior, com diversas possibilidades de hierarquia para implementação, a avaliação pode considerar esse cenário, trazendo observações gerais sobre a governança (VEDUNG, 1997), incluindo a forma como o instrumento foi construído, as entidades envolvidas em sua implementação e a relação com seus beneficiários.

2.3 Razões para atuação estatal – perspectiva econômica

Cumprir registrar que, conforme explicado a seguir, as razões para atuação do Estado não são exclusivas do SCE, dado que as causas de um problema abordado podem ser tratadas por mais de um tipo de instrumento. Desse modo, ao mencionar as razões, salvo se expressamente mencionado, se tratará do mercado de crédito à exportação como um todo, sendo apresentadas mais à frente as diferentes formas de ação e as razões que justificam a utilização de uma ou mais.

Do ponto de vista econômico, a atuação estatal se justifica em razão da economia não operar em concorrência perfeita, existindo falhas de mercado. Conforme apontam Giambiagi e Além (2011) e Stiglitz (2015), a falha de mercado pode ser representada por seis circunstâncias: i) existência de bens públicos; ii) falhas de competição, com existência de monopólios naturais; iii) externalidades; iv) mercados incompletos; v) falhas de informação; e vi) ocorrência de desemprego e

inflação. Cabe ressaltar que nem todas as circunstâncias são mencionadas na literatura como razão para ação no mercado de crédito à exportação. Assim, serão aqui tratadas as mais comuns ao SCE.

A primeira são as externalidades que ocorrem quando o exercício de determinada atividade econômica gera impactos positivos ou negativos a outros agentes. Os impactos com exportações são amplamente conhecidos, pois os instrumentos de apoio à exportação contribuem para geração de emprego, renda e atração de divisas (GIANTURCO, 2001). Por isso, a ideia de produzir externalidades positivas é um dos principais motivadores para a ação do Estado na área de crédito à exportação.

Ainda nesse sentido, a intervenção estatal também pode ser justificada para correção de falhas não financeiras, visando incentivar o *spillover* da indústria exportadora sobre a economia doméstica do país, atuar sobre questões ambientais, promoção de setores estratégicos (EVANS e OYE, 2001) ou até mesmo o lançamento de produtos, como novos modelos de aeronaves, que podem não contar com o apoio privado dado o risco associado ao bem apoiado (GOMES e NOVIS FILHO, 2015; GIANTURCO, 2001).

Saltamos aqui para a quarta circunstância, que consideramos mais associada ao SCE, ou seja, mercado incompleto, que também justifica a ação estatal. Giambiagi e Além (2011) definem que ela ocorre quando, em razão da indisposição do setor privado em assumir riscos, determinado bem ou serviço não é ofertado mesmo quando o custo de sua produção está abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar. Como exemplo dessa situação, os autores destacam o mercado financeiro de países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, onde o mercado privado não possui apetite para oferecer produtos de longo prazo de pagamento. Tal

cenário pode demandar atuação estatal por meio da oferta de um produto ou de ações de coordenação para estimular o setor privado.

De maneira próxima, Stiglitz (2015) destaca que seguros e financiamentos são duas atividades nas quais há baixa *performance* do setor privado, o que justifica a atuação dos governos por meios diversos como a concessão de financiamentos estudantis, seguro-desemprego, seguro de saúde, cobertura contra eventos naturais, como alagamentos e terremotos, produtos financeiros para proteção contra inflação e o próprio financiamento/seguro à exportação.

O autor destaca três razões principais para limitação de atuação do setor privado no mercado de seguros e financiamentos:

- i) inovação: dado o caráter dinâmico, há crescente demanda por novos produtos financeiros, que nem sempre é acompanhada pelo setor privado;
- ii) custo transacional: a elaboração de novos produtos no contexto dinâmico é restrita, uma vez que há incerteza acerca da aceitação de novos produtos, sem garantias sobre a lucratividade; e
- iii) assimetria de informação: dificuldade de seguradoras e financiadores na obtenção de todas as informações sobre o devedor e o objeto da cobertura, além de eventuais dificuldades no cumprimento das obrigações pelo contratante, o que gera desafios à precificação e, em último caso, à formação de um mercado.

A assimetria de informação, mencionada no item iii, também está fortemente associada ao SCE. É a circunstância em que há um nível informacional diferente entre o consumidor e o vendedor, gerando ineficiência, uma vez que as avaliações não são feitas com base na totalidade das informações.

2.4 Razões para atuação estatal – outras perspectivas

Fora da perspectiva de correção de falhas de mercado, há outras razões que motivam o Estado a atuar na concessão de crédito à exportação. Uma das principais causas apresentada pela literatura abrange a atuação para se igualar às condições de financiamento que são oferecidas por outros países a seus produtores, nivelando as condições de concorrência dos produtos domésticos com os estrangeiros, apresentada como *level playing field* (RAY, 1995; EVANS e OYE, 2001).

No contexto dessa motivação, os instrumentos podem ser vistos não só como mecanismos de defesa, mas também como ferramenta de pressão sobre os concorrentes, buscando uma mudança no comportamento – situação que é classificada como *weaponization of trade*, conforme relatório da Universidade de Columbia (SCHOOL OF INTERNATIONAL AND PUBLIC AFFAIRS, 2020)⁶.

Outra razão para a atuação estatal está relacionada à garantia de resultados de uma indústria específica. Num cenário de alta concorrência, podem ocorrer pressões para maior flexibilização das condições de crédito, de maneira a garantir o sucesso da indústria doméstica em uma concorrência internacional. Como aponta Ray (1995), num caso extremo, a necessidade de apoio oficial pode passar a ser condição fundamental para o bom desempenho da indústria, que adquire uma condição de dependência, perdendo sua própria capacidade competitiva. Ainda relacionado à competição, o autor aponta que o crédito à exportação também pode ser concedido visando à exportação de bens menos competitivos em um ambiente de livre-comércio.

⁶ Registra-se que o relatório supracitado aborda a questão da *weaponization* na perspectiva de restrição às importações. Porém, a própria agência de crédito à exportação dos Estados Unidos da América (U.S. Exim-Bank) reconhece em seu relatório de 2018 (US EXIM-BANK, 2018) que o mercado de crédito à exportação tem caminhado para a *weaponization*, especialmente em razão do crescimento da China e das mudanças após a Crise de 2008, que limitaram ainda mais o apetite do setor privado para riscos no longo prazo.

A intervenção estatal também pode ser justificada como auxílio para o desenvolvimento de países de menor renda, partindo-se da premissa de que a concessão de crédito pode viabilizar o incremento das condições de vida, ao permitir investimentos em infraestrutura, equipamentos públicos, entre outros, gerando, assim, maior bem-estar (RAY, 1995; GIANTURCO, 2001).

A questão temporal dos resultados do apoio oficial por meio de crédito também é apontada por Ray (1995) como uma das razões para existência instrumento, numa justificativa definida como *short term attitude*. Os benefícios de uma exportação são sentidos no curto prazo, abrangendo o aprofundamento de laços diplomáticos, a geração de emprego e renda. Por outro lado, eventuais consequências negativas, como os prejuízos de uma operação malsucedida, como o pagamento de indenização decorrente de um calote, tendem a ocorrer no futuro. Num contexto de governos democráticos, temporários, tal situação gera incentivos para aprovação de operações, dado que os benefícios serão associados ao governo que aprovou, enquanto os efeitos negativos só serão sentidos posteriormente, no mandato de outros governantes.

Além dos fatores acima, Ray (1995) também traz outro elemento para atuação estatal: inércia institucional. ECAs existem há muitos anos, sendo que sua permanência muitas vezes supera até mesmo o sucesso no atingimento de seus objetivos. Isso ocorre porque, dada a existência da estrutura, com funcionários experientes e qualificados, há um incentivo para a aprovação de novas operações para justificar a continuidade dessas instituições.

2.5 Das formas como o Estado pode atuar no crédito à exportação

As razões para atuação estatal apresentadas anteriormente podem ocasionar diferentes tipos de ação por parte do Estado com a concessão de: i) seguro de crédito à exportação; e/ou ii) suporte financeiro.

Quanto à primeira possibilidade de atuação, cabe observar que em todas as operações nas quais há a concessão de crédito, há um risco inerente de que o devedor não cumpra sua obrigação de reembolsar o financiador. O seguro de crédito é um instrumento utilizado para proteção dos riscos derivados da entrega de um produto ou serviço a prazo. Tal instrumento visa proteger as contas a receber dos vendedores contra perdas decorrentes do não pagamento, podendo cobrir tanto o risco relacionado ao inadimplemento comercial quanto os riscos associados a guerras, catástrofes naturais, ações governamentais entre outros (SOKOLOVSKA, 2016).

No caso dos créditos à exportação, esse risco é amplificado, pela dificuldade de se cobrar um valor devido em um país estrangeiro, com aspectos legais e culturais próprios, sujeito ainda à influência governamental. No caso de operações de longo prazo, há um fator adicional, uma vez que as avaliações de risco são feitas no presente, não sendo possível prever o futuro (RAY, 1995).

Já com relação à segunda forma de atuação do Estado no mercado de crédito, suporte financeiro, o apoio oficial pode se dar por meio da equalização de taxa de juros, do financiamento direto ou do refinanciamento (RAY, 1995). No caso da equalização, procura-se mitigar os riscos associados à flutuação dos juros. Nesse caso, o Estado assume parte do custo dos juros da transação, buscando tornar a taxa ao cliente (importador) fixa, remunerando o financiador caso a taxa do empréstimo fique inferior ao seu custo de captação. No caso do financiamento direto ou refinanciamento, o Estado assume o papel da instituição financeira, concedendo

diretamente ao exportador o financiamento ou então refinanciando créditos à exportação de outras instituições (RAY, 1995).

A decisão acerca de qual instrumento utilizar perpassa o grau de controle sobre o preço final dos financiamentos à exportação que o governo deseja ter. No caso do suporte financeiro direto, o governo adquire maior controle pois define a taxa a ser cobrada dos devedores. Já no caso do seguro de crédito à exportação, o controle é menor, pois os juros serão apurados pelo banco financiador, porém a quantidade de recursos públicos empregados é menor, uma vez que esses só serão utilizados no caso de caracterização de sinistros, havendo ainda recebimento de prêmios, que, quando devidamente calibrados, compensam eventuais perdas do ente público (LAUX, 2018).

Conforme destaca Ray (1995), um país pode contar com ambos os instrumentos, inclusive dentro de uma única instituição, como é o caso dos EUA e do Canadá. A atuação por meio dos dois instrumentos busca permitir uma resposta rápida em cenários de restrição de liquidez de crédito, situação na qual os instrumentos governamentais seriam demandados. Em momentos de disponibilidade de crédito no mercado financeiro, o principal foco de atuação seria por meio da concessão de garantia/seguro. Dado o caráter técnico, específico, do setor de crédito à exportação, não seria viável formar instituições apenas em momento de crises (LAUX, 2018).

No caso brasileiro, além do SCE, objeto deste trabalho, o Estado também tem um instrumento de suporte financeiro: o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), que possui tanto a modalidade de financiamento direto quanto a equalização; e os financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES), principalmente, as linhas BNDES-Exim e BNDES-Finame. Tais

instrumentos não são excludentes, sendo possível uma operação de exportação com as três formas de apoio.

2.6 Das características necessárias aos instrumentos creditícios oficiais

A literatura especializada identifica algumas características fundamentais para a viabilidade do seguro de crédito à exportação, o que serve como base para reflexão sobre adequabilidade de um instrumento implementado, como o SCE. O trabalho de Chaffour, Saborrowski e Soylemezoglu (2010), ao discutir sobre a viabilidade de países em desenvolvimento implementarem ECAs, aponta que tais instituições devem ser analisadas nas dimensões financeira, econômica e institucional.

Do ponto de vista financeiro, o estabelecimento da ECA deve ser baseado na identificação da falha de mercado e do efeito adverso de tal falha para as exportações. A capacidade do sistema financeiro nacional em atrair poupança doméstica e investimentos estrangeiros também deve ser considerada, observando-se a disponibilidade de crédito para produção, a capacidade das instituições financeiras em lidar com operações de comércio exterior e a concorrência estrangeira.

Na dimensão da economia real, os autores apontam que o resultado esperado da intervenção estatal é uma mudança de comportamento, sendo o apoio por meio de crédito apenas um dos elementos necessários para incremento às exportações. Os instrumentos de crédito devem ser moldados conforme os objetivos dos governos relacionados ao mercado externo (incremento de exportações, melhoria de balanço de pagamentos etc.), devendo possuir ainda flexibilidade para fazer frente a eventuais mudanças de rumo.

Institucionalmente, a definição de modelos e estruturas de governança é um dos principais desafios no estabelecimento de ECAs. O formato legal a ser adotado

deve ser consistente com o modelo de negócio, devendo a ECA ter autonomia operacional e recursos suficientes para cumprir seu papel. A instituição ainda deve ter um mandato estabelecido e compatível com seus objetivos (CHAFFOUR, SABOROWSKI e SOYLEMEZOGLU, 2010).

Gianturco (2001), em sentido semelhante, aponta que as ECAs bem-sucedidas possuem grande quantidade de capital integralizado, utilizando tais recursos para obtenção de ganhos financeiros, que permitem a sustentação do modelo de negócio durante os primeiros anos, quando o ingresso de prêmios não é elevado. Do ponto de vista da autonomia, o sucesso está associado à capacidade da instituição em tomar decisões próprias, guiadas por gestores e diretores qualificados, com experiência no setor financeiro. As decisões não devem ocorrer por razões políticas – exceto naqueles casos em que a ECA atua em nome do governo e usa fundos governamentais para cobrir esses riscos.

O apoio do governo à ECA, também apresentado pelo autor como um elemento de sucesso, pode ocorrer de diversas formas, como a assunção dos riscos políticos, a disponibilização de recursos em termos mais favoráveis que o do mercado ou ainda o auxílio no processo de divulgação de tal instituição.

No âmbito das operações das agências de crédito, Gianturco (2001) destaca que as instituições devem buscar políticas voltadas para o compartilhamento de riscos, onde os bancos e exportadores beneficiados também corram parte dos riscos de cada operação. Ainda podem ser adotadas outras medidas relacionadas à gestão do risco da carteira como adoção de cosseguro e resseguro, bem como outras medidas de mitigação como garantias adicionais, adoção de hipotecas nos bens financiados entre outros.

A diversificação de riscos, com a oferta de diversos tipos de produtos para vários setores, também é apontada como fundamental para o sucesso do instrumento

público. Tal diversificação, segundo o autor, não se daria apenas no âmbito dos produtos (seguro e garantias), mas também na própria disponibilização de suporte técnico aos exportadores quando da estruturação das operações. Tais produtos devem ainda ser precificados de maneira correta, garantindo que no longo prazo a instituição possua um resultado que supere seus custos.

Outros fatores de sucesso apontados por Gianturco (2001) abrangem a construção de uma competência técnica na análise das operações, com crescente sofisticação técnica, associada a processos administrativos eficientes, simples, com pouco nível de burocracia.

Sintetizando o referencial aqui apresentado, há características das operações de crédito à exportação que afastam o setor privado, como: i) longo prazo; ii) montantes financeiros expressivos; iii) operações de micro, pequenas e médias empresas; e iv) crises de liquidez (LAUX, 2018). A ação estatal se torna fundamental para complementação do mercado (RAY, 1995).

Em países em desenvolvimento, a limitação do setor privado é mais complexa. Além da dificuldade de obtenção de informações e do estágio de desenvolvimento, há barreiras adicionais associadas ao arcabouço legal, que podem dificultar a execução de contratos, trazendo prejuízos à atuação dos agentes privados (SOKOLOVSKA, 2016), o que justifica ainda mais a manutenção de instrumentos como o SCE.

Tendo em conta este referencial teórico, no próximo capítulo será analisado em detalhes o desempenho do SCE no Brasil, bem como o contexto internacional no qual o instrumento visa atuar.

3. SEGURO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO: PRÁTICAS BRASILEIRA E INTERNACIONAL

O estudo do histórico do Seguro de Crédito à Exportação é relevante para contextualizar e, ao mesmo tempo, identificar os fatores relevantes para a avaliação de sua implementação, a origem do instrumento público, bem como suas motivações. Desde 1965, é previsto o apoio oficial por meio de garantias, havendo apenas dois grandes momentos de reestruturação, nos quais não houve, como se observa a seguir, grandes alterações de finalidade/objetivos.

Adicionalmente, considerando que o SCE é um instrumento voltado ao comércio exterior, entende-se como necessária a apresentação de um panorama do cenário internacional, com o histórico da prestação de tal serviço em outros países e a situação atual, na qual o instrumento brasileiro se insere.

3.1 Seguro de Crédito à Exportação: prática brasileira

O seguro de crédito surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Portaria nº 58, de 17 de julho de 1957, do então Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização. Em 13 de março de 1962, por meio do Decreto nº 736 do Conselho de Ministros, foi constituído o seguro de crédito específico à exportação, porém, não houve aplicação, dada a ausência de regulamentação (BISCAIA JUNIOR, 2001).

Em 1965, o seguro de crédito à exportação passou a ser aplicado com a publicação da Lei nº 4.678, de 16 de junho de 1965, e do Decreto nº 57.286, de 18 de novembro de 1965. Os marcos legais criaram não apenas o instrumento público chamado de Seguro de Crédito à Exportação, mas também o seguro de crédito à

exportação como modalidade de produto securitário, também oferecido por seguradoras privadas.

Os termos da Lei nº 4.678, de 1965, trazem como finalidade do seguro de crédito à exportação a concessão de garantia: i) aos contratantes no Brasil de operações resultantes da exportação a crédito de produtos brasileiros; ou ii) às entidades de crédito que proovessem tal financiamento. Essa cobertura abrangia tanto o risco comercial, quanto os riscos políticos e extraordinários.

Auxiliando na compreensão acerca do instrumento público, a exposição de motivos da lei traz elementos adicionais, que permitem ver os resultados ou, em outras palavras, a modificação na realidade à época esperada com a atuação do governo e do setor privado na concessão de garantias. O principal objetivo apresentado para o seguro de crédito à exportação é, em linha com o apontado pela literatura mencionada no Capítulo 2, o incremento das exportações, contribuindo com o restabelecimento do equilíbrio cambial do país, sendo mais uma ferramenta do “quadro de estímulos à iniciativa privada” (BRASIL, 1965).

A exposição de motivo também destaca a relevância do SCE ao mencionar a experiência bem-sucedida dos Estados Unidos da América (EUA), da Espanha, da França, da Itália e de outros, em atuar de maneira suplementar ao setor privado na cobertura de riscos políticos e extraordinários.

Assim, o SCE seria fornecido de maneira conjunta por seguradoras privadas, pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB, por meio do resseguro do risco comercial) e pelo governo federal, que atuaria com a cobertura de riscos políticos e extraordinários, além daqueles “residuais” não cobertos pelo setor privado. Para a cobertura governamental, o IRB atuaria como representante e contaria com dotações no Orçamento Geral da União (OGU).

Posteriormente, como aponta Biscaia Junior (2001), por meio do Decreto-lei nº 93, de 23 de novembro de 1966, é estabelecida a obrigação de contratação de seguro de crédito à exportação quando da utilização de linhas de financiamento de instituições públicas. Apesar disso, o instrumento público não foi bem-sucedido, gerando grandes prejuízos ao IRB, acarretando inclusive a suspensão das operações.

As razões identificadas para esse mau desempenho estariam relacionadas, entre outras, a (BEHENDS, 1994 *apud* BISCAIA JUNIOR, 2001):

- a) deficiências na gestão da carteira, com elevada concentração em poucos países/setores; falta de esforços relacionados à recuperação de créditos; qualificação técnica insuficiente; níveis de prêmios inadequados; interferência política na seleção de riscos; e inobservância do princípio da globalidade;
- b) indefinição de responsabilidades entre a União e o IRB: assunção de grande parcela dos riscos pelo governo; redução no papel da análise/avaliação de empresas seguradoras e do IRB; e falta de transparência;
- c) excesso de burocracia e ausência de divulgação: volume expressivo de informações para indenização; duas apólices distintas (comercial e político); desconhecimento dos exportadores das vantagens do instrumento.

Com esse cenário, recaiu para o governo honrar os custos/prejuízos dessa atuação malsucedida. Adicionalmente, a credibilidade do instrumento foi prejudicada, uma vez que o pagamento de indenizações aos exportadores era feito com atrasos (CEPAL, 1983 *apud* BISCAIA JUNIOR, 2001).

Após esse insucesso, o SCE foi reestruturado, por meio da Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979. O novo marco preservou a finalidade do instrumento, observando-se a exclusão da menção a “contratantes no Brasil” e “entidades de crédito”, indicando, assim, uma ampliação dos potenciais beneficiários.

Novamente, a análise da exposição de motivos traz maior esclarecimento sobre os resultados esperados pela prestação do SCE. Em paralelo aos programas oficiais de financiamento à exportação, o instrumento securitário permitiria uma diversificação de mercados e produtos exportáveis, viabilizando maior competitividade frente a outros exportadores “tradicionais dos mesmos bens”, constituindo também alternativa a eventuais limitações no mercado interno (BRASIL, 1979).

A motivação do instrumento também traz um elemento relacionado ao mercado de seguro, ao prever que a adoção do novo regulamento contribuiria para ampliar a oferta de seguro de crédito à exportação, buscando tornar compatível com a demanda pelo serviço, destacando o impacto negativo da limitação de garantias às exportações brasileiras de produtos manufaturados.

Cumprir registrar que houve alteração no papel suplementar do SCE, com a previsão de que riscos comerciais poderiam ser segurados pelo IRB. Já o Tesouro Nacional, por meio do IRB, poderia cobrir tanto riscos políticos e extraordinários como riscos comerciais, porém isso seria detalhado em regulamento. Novamente, para a operacionalização, é prevista dotação orçamentária específica no OGU, consignada ao IRB.

O marco legal de 1979 também previu a possibilidade de participação acionária da União em empresa de seguro de crédito à exportação (BRASIL, 1979). Nos termos da exposição de motivos, essa empresa privada, mas “incentivada” por capital público, seria necessária para fazer frente à natureza dos riscos relacionados ao crédito à exportação, que poderiam ocasionar limitações de liquidez, conduzindo a “perigosa acumulação de responsabilidades” (BRASIL, 1979).

Apesar do novo marco legal, o SCE, como instrumento público, foi efetivamente restabelecido 17 anos depois, por meio do Decreto nº 2.049, de 31 de outubro de

1996⁷, que modificou algumas das disposições inicialmente previstas, como, por exemplo, restringir as coberturas da União somente para riscos políticos e extraordinários (BRASIL, 1996).

Em 1997, por meio da Medida Provisória nº 1.583, de 27 de agosto, convertida na Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, o SCE começa a adquirir suas características atuais, com a constituição do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), fundo contábil, orçamentário, criado para lastrear as coberturas de SCE dadas pela União (BRASIL, 1997).

A justificativa para a medida provisória aponta que o FGE visava “coroar os esforços empreendidos para conferir ao Brasil um adequado sistema de seguro de crédito à exportação”, também no foco de atuação conjunta entre público e privado, sendo o FGE estruturado como uma solução transitória, que poderia suspender a concessão de novas garantias assim que cumpridos seus objetivos e a iniciativa privada adquirisse capacidade de suprir suas funções, e voltado para operações com prazo superior a dois anos, dado que a recém-criada Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE)⁸ atuaria nas operações de curto prazo (BRASIL, 1997).

No ano de 2006, modifica-se a estrutura do SCE, com revogação dos dispositivos que previam atuação do IRB. A concessão da garantia passa a ser feita

⁷ Em 1995, com a criação da Camex, houve o início de uma série de discussões sobre como superar diversas limitações da política de comércio exterior, incluindo a necessidade de definição de diretrizes para o Seguro de Crédito à Exportação (BONELLI, MOTTA VEIGA e BRITO, 1997). Nos anos 80, houve iniciativas no estabelecimento da empresa então prevista na lei e na exposição de motivos: a Companhia Brasileira de Seguro de Crédito à Exportação – Brascex (PASSOS, 1983), porém as informações disponíveis indicam que ação pública não foi bem-sucedida.

⁸ A SBCE foi uma empresa privada, constituída com a participação de capital público – seguindo, dessa forma, os termos inicialmente de 1979 – para atuar na concessão de garantias para riscos comerciais. A empresa também exerceu papel ativo no SCE ao ser contratada como assistente técnico, inicialmente pelo IRB e depois pelo Ministério da Fazenda, para análise das operações de SCE, incluindo tanto o risco comercial, quanto o risco político. Essa contratação durou até 2014, quando a empresa foi substituída pela ABGF. De 2014 a 2020, a SBCE continuou atuando no seguro de crédito à exportação privado, tendo sido incorporada em 2020 (SUSEP, 2020) pela empresa Coface – empresa privada francesa que era contratada pelo Estado francês até 2017 para prestação de serviços semelhantes ao da SBCE/ABGF (COFACE, 2022).

diretamente pela União, sob responsabilidade do Ministério da Fazenda, incluindo riscos comerciais (acima de dois anos) e riscos políticos e extraordinários. Também é criada a possibilidade de contratação de instituição especializada para execução de todos os serviços relacionados ao SCE (BRASIL, 2006).

Em 2008, a finalidade do SCE é modificada, porém preservando o espírito do primeiro normativo de 1965, com a previsão de que o instrumento busca garantir operações de créditos contra riscos comerciais, políticos e extraordinários que afetassem a produção (pré-embarque) e a comercialização (pós-embarque) de exportações brasileiras (BRASIL, 2008).

Em 2012, há atualização na estrutura do SCE, passando a lei a prever expressamente a possibilidade de contratação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias para execução dos serviços relacionados ao SCE. Em 2014, essa empresa é contratada pelo Ministério da Fazenda, atuando até a presente data.

Já no ano de 2016, a finalidade do SCE passa a prever a possibilidade de cobertura do conteúdo brasileiro em exportações estrangeiras, viabilizando dessa forma a atuação em conjunto com outras seguradoras, resseguradoras e instituições financeiras no exterior (BRASIL, 2016).

3.1.1 Dos objetivos do SCE

A partir do histórico apresentado no item anterior, é possível verificar que, desde a sua primeira implementação, a finalidade do SCE é garantir o crédito concedido às exportações brasileiras. Inicialmente, a atuação governamental estava mais para o risco político e extraordinário, com um caráter residual do risco comercial. Entretanto, a partir de 1997, quando da criação do FGE, o risco comercial passa a ser coberto naquelas operações com prazo de financiamento superior a dois anos.

Entretanto, a análise das motivações em torno dos marcos legais demonstra que a finalidade do SCE não pode ser vista como seu objetivo, mas sim como o produto-alvo para obtenção das finalidades almejadas:

- i) promoção de exportações brasileiras;
- ii) diversificação de mercados e produtos;
- iii) promoção da competitividade dos produtos brasileiros;
- iv) atuação complementar ao setor privado;
- v) desenvolvimento do mercado privado de seguros.

Com relação aos três primeiros objetivos, as exposições de motivos de 1965 e de 1979 deixam claro o papel do SCE como instrumento de promoção ao comércio, bem como a de preservação da competitividade do produto brasileiro, estando, dessa forma, diretamente associados ao previsto no referencial teórico apresentado ao longo do Capítulo 2.

Quanto aos demais objetivos, observa-se que, no normativo atual do SCE, de 1979, e do FGE, em 1997, há uma menção ao papel de desenvolvedor do mercado de seguro de crédito à exportação, inclusive, com a previsão de um caráter temporário no lastro orçamentário do SCE. Tal situação possibilita a compreensão de que o instrumento estaria voltado à resolução da falha de mercado, sendo um instrumento para desenvolvimento da ação privada.

Cumprir observar que os normativos e as motivações não trazem diagnósticos detalhados, nem indicadores ou metas. Nesse sentido, a avaliação apresentada nos capítulos a seguir levará em consideração os objetivos identificados, bem como referenciais avaliativos alternativos, buscando-se, assim, evidenciar como a implementação do programa contribuiu para os resultados observados.

3.2 Do seguro de crédito à exportação: da prática internacional

Conforme Gianturco (2001), o primeiro programa de seguro de crédito à exportação foi criado pela seguradora privada suíça federal em 1906. A atuação pública por meio de tal instrumento iniciou-se em 1919 no Reino Unido, que estabeleceu o seguro de crédito à exportação em conjunto com financiamentos oficiais, com o objetivo de combater o desemprego e restabelecer fluxos comerciais interrompidos em razão da Primeira Guerra Mundial.

Diante dos bons resultados, diversos países, como Bélgica (1921), Dinamarca (1922), Holanda (1923), Finlândia (1928) e Noruega (1929), passaram a estabelecer instrumentos de apoio oficial à exportação, com justificativas de restabelecer o comércio exterior, revitalizar indústrias destruídas e viabilizar o comércio com a União Soviética.

Com as consequências da Crise Econômica de 1929, os sistemas de apoio oficial à exportação ganharam força adicional como meios para manutenção de fluxos comerciais, preservando empregos e produção, com novos países passando a ofertar tais instrumentos: Japão (1930), Checoslováquia, Letônia e Polônia (1931), Suécia (1933) e EUA (1934) (GIANTURCO, 2001).

Também em 1934, é estabelecida a União de Berna, primeira iniciativa de cooperação internacional na gestão de garantias à exportação. Criada com a participação de instituições públicas e privadas, com o objetivo de reduzir o risco comercial nas operações por meio da troca de informações sobre países compradores, importadores e práticas (MORAVCSIK, 1989). Em 1937, é estabelecida a primeira ECA em um país em desenvolvimento, o Banco Mexicano de Comércio Exterior.

Durante a Segunda Guerra, Gianturco (2001) aponta que houve uma suspensão na criação de novas instituições. As instituições existentes à época

voltaram suas atividades para o esforço de guerra como, por exemplo, o U.S. Exim-Bank apoiando financiamento para a produção de borracha no Brasil e para a construção da estrada da Birmânia na China.

Novas instituições de apoio oficial voltam a surgir nos anos 1950, com o início de programas governamentais na África do Sul, seguido da Índia – que substituiu um mecanismo privado pela atuação pública e Marrocos. Na década seguinte, há um novo crescimento no número de ECAs, com início de operações na Argentina, Bolívia, Brasil, Grécia, Hong Kong, Coreia, Paquistão, Peru e Portugal. Diversos desses programas foram criados com o objetivo de expandir atividades comerciais, emprego, exportações, incrementar a competitividade e contribuir para o fortalecimento da balança de pagamentos (GIANTURCO, 2001).

Nesse ambiente competitivo, que trazia uma pressão aos governos para igualarem as condições ofertadas por outros países, em um ambiente de incerteza e desconhecimento da prática dos demais, surgiram movimentos para a ampliação da União de Berna, com o estabelecimento e manutenção de regras para concessão de crédito. Tal iniciativa não teve sucesso. Em 1960, o tema da regulação começou a ser tratado no âmbito do grupo de trabalho sobre créditos à exportação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), porém, a efetiva regulação só começou a se estruturar em 1973, em decorrência das preocupações de uma potencial “guerra” de créditos à exportação em resposta à Crise do Petróleo.

Nesse contexto, ao longo de 1973 e 1976 ocorreram uma série de reuniões abrangendo as principais economias mundiais, resultando num compromisso de não incremento na concessão de subsídios por meio de crédito à exportação. Em 1976, há a definição de um acordo de cavalheiros com as diretrizes mínimas que deveriam ser observadas na concessão de créditos. Em 1977, os países da OCDE, com exceção de Austrália e Nova Zelândia, aderem ao arranjo, que é formalizado no ano

seguinte. Atualmente, o Arrangement on Officially Supported Credit conta com a participação de Austrália, Canadá, União Europeia, Coreia, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Turquia, Reino Unido e EUA⁹.

Após a criação do entendimento plurilateral, nos anos 1980 e 1990, novos países também passaram a atuar com créditos à exportação, como Egito, Indonésia, Tunísia e Turquia. Nos países já atuantes, houve medidas de fortalecimento dos instrumentos como maior autonomia, maior disponibilidade de recursos financeiros e novas funções (GIANTURCO, 2001).

Nos anos 2000 inicia-se a atuação chinesa em créditos à exportação, que se torna em pouco tempo um dos principais, se não o principal *player*, chegando em nível recorde de apoio em 2016, quando seus créditos à exportação em novas operações totalizaram US\$ 88 bilhões (US EXIM-BANK, 2020).

Cumprir registrar que, apesar de ser um acordo de cavalheiros, o Arranjo da OCDE teve eficácia na regulamentação do apoio oficial por meio de créditos durante vários anos (KARKOVIRTA, 2015). Porém, com a ascensão de novos atores, não aderentes às regras da OCDE, atuando com condições de crédito mais favoráveis, especialmente a China, surgem questionamentos acerca da continuidade dessa eficácia (HOPEWELL, 2019).

3.2.1 Do momento atual

Em 2021, o apoio oficial a novas operações de médio e longo prazo por meio de créditos à exportação totalizou US\$ 71,1 bilhões (US EXIM-BANK, 2022, p. 22). Conforme já apontado, o apoio estatal foi responsável por 88% das novas operações em médio e longo prazo (BERNE UNION, 2022, p. 38).

⁹ O Brasil não é participante do *Arrangement*, sendo apenas aderente ao entendimento, anexo ao texto principal, que rege a concessão de créditos no setor aeronáutico.

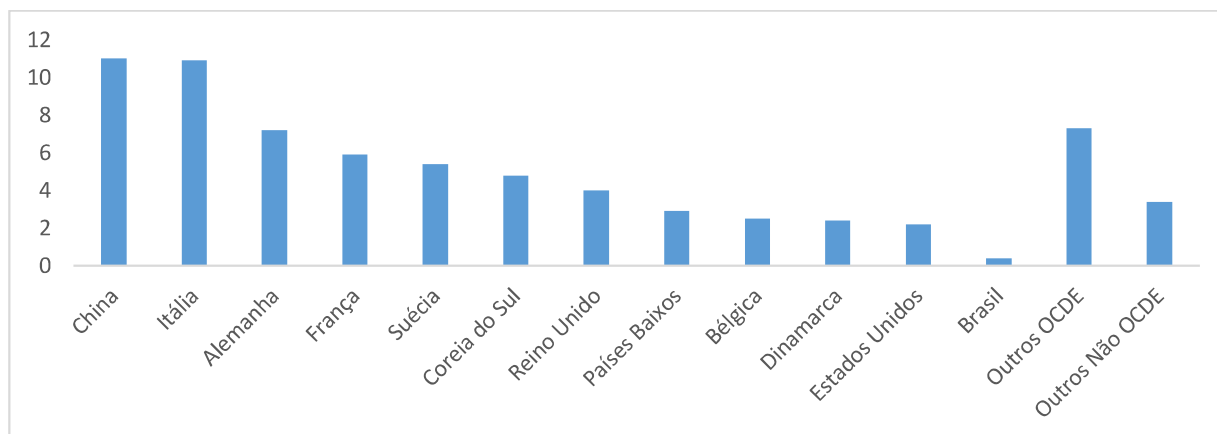


Figura 1 – Novos Créditos à Exportação MLP – 2021 – US\$ bi

Fonte: US-Exim Bank (2022)

Elaboração própria

Com base nos dados mostrados na Figura 1, que abrange tanto seguro como financiamento, em 2021, a China foi o maior concessor de apoio oficial, com um total de US\$ 11 bilhões, seguida pela Itália e Alemanha, que apoiaram respectivamente, US\$ 10,9 bilhões e US\$ 7,2 bilhões. O total apoiado pelo Brasil, conforme apurado pelo U.S. Exim, foi de US\$ 0,4 bilhão (US EXIM-BANK, 2022, p. 26), representando, dessa forma, apenas 0,5% do total de apoio oficial concedido.

Cumprir observar que o ano de 2021, em razão da contração do apoio chinês em decorrência de mudanças internas e dos impactos da pandemia de Covid-19, a representatividade do crédito à exportação não regulado pela OCDE no total global apresentou redução, havendo quase uma igualdade entre o crédito chinês e o crédito italiano (US EXIM-BANK, 2022). Entretanto, ao se considerar o período de 2015 a 2019, observa-se que a China sozinha foi responsável por 30% dos créditos à exportação de médio e longo prazo, já o conjunto de países aderentes ao Arranjo da OCDE representou 60% e os demais países correspondem a 10% do crédito concedido (MARECHAL, LIMA e ROCHA, 2021).

Nesse ambiente de diversos atores, sendo o principal o “não participante” da regulamentação internacional, há pressões dos exportadores sobre seus governos

nacionais para modificação dos instrumentos de maneira a preservar a capacidade competitiva, em especial, frente aos países não participantes.

Tal movimento, conforme identificado por Dawar (2020), traz como resultado duas linhas de ação. A primeira delas é a flexibilização das condições de apoio “por dentro” das normas da OCDE, ou seja, os governos modificam seus instrumentos de apoio para aprimorar as condições não disciplinadas pelo Arranjo como, por exemplo, permitindo uma política de riscos mais agressiva ou adotando um critério mais flexível sobre o que pode ser considerado como conteúdo nacional, permitindo maior suporte financeiro.

A segunda linha de atuação identificada pela autora é a utilização de instrumentos de apoio oficial à exportação que recaem fora do escopo da OCDE: o seguro para investimentos no exterior e as operações de *market window*. O primeiro instrumento é voltado para cobrir os riscos políticos e extraordinários associados ao investimento de uma empresa nacional em um país estrangeiro, com potencial de gerar exportações futuras ou viabilizar acesso a matérias-primas estratégicas. O segundo instrumento abrange os produtos criados com as mesmas condições de bancos e seguradoras privadas, o que torna o produto mais caro, porém mais flexível por estar fora do escopo da OCDE.

Além desses instrumentos, também há o *untied support*, no qual o crédito é concedido a empresas nacionais para promoção de interesses do país concesso no exterior, e os créditos concedidos no âmbito de instituições voltadas para o desenvolvimento (DFI – *Development Finance Institutions*), que oferecem empréstimos ao setor privado para a realização de negócios para o fomento do desenvolvimento no exterior. Esses instrumentos não possuem, explicitamente, requisitos associados à aquisição de bens ou serviços do país concedente, porém

acabam sendo importantes na competição internacional, dado que são utilizados por diversos exportadores (US EXIM-BANK, 2022).

Conforme se observa na Figura 2, o mercado global de crédito tem apresentado uma grande relevância de atores não sujeitos ao normativo da OCDE, somado à crescente utilização de instrumentos alternativos, mais flexíveis, como meio para o apoio às exportações.

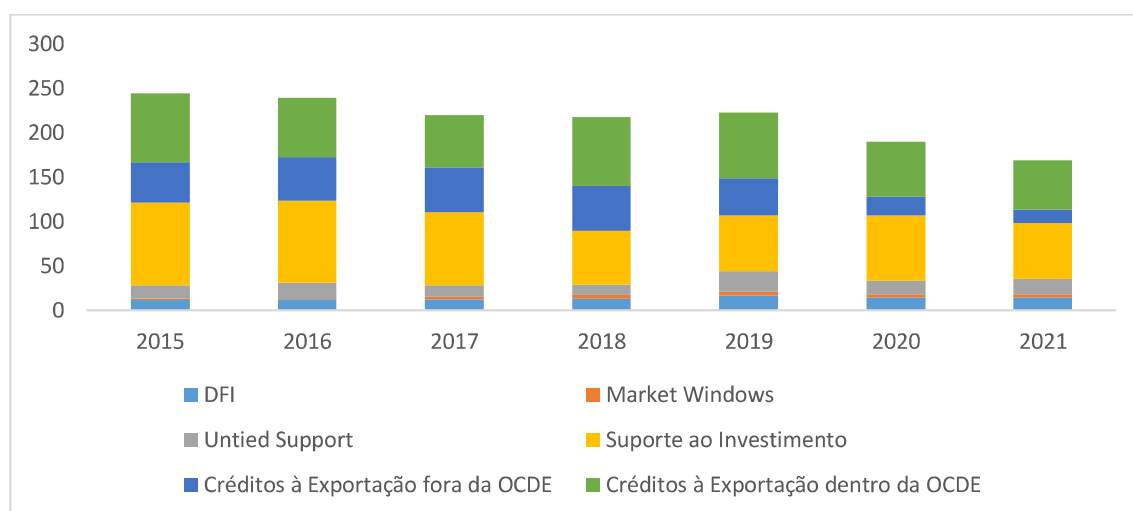


Figura 2 – Montante de Apoio à Exportação por Instrumentos – US\$ bi – 2021

Fonte: US Exim-Bank (2022)

Elaboração própria

Nesse sentido, tendo em conta que o Seguro de Crédito à Exportação está inserido nesse contexto competitivo, a obtenção dos objetivos propostos quando da sua elaboração perpassa também a capacidade do instrumento operar e reagir nesse mesmo contexto, considerando seus riscos inerentes, pontos que também serão observados nos próximos capítulos.

4. DA AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SCE NO BRASIL: DA CONSTRUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste capítulo é apresentar as escolhas metodológicas para a avaliação da implementação do SCE. O conteúdo é aqui descrito, uma vez que este tipo de avaliação depende essencialmente do instrumento avaliado, dado que o foco é o alinhamento entre esforços pretendidos e a resolução do problema que justificou a ação estatal (JANNUZZI, 2011). Para isso, o SCE será enquadrado (*framed*), tendo como base o trabalho de Vedung (1997).

Neste ponto, cabe registrar, a despeito de variadas visões do que seja avaliação de implementação (CASA CIVIL, 2018; JANNUZZI, 2011; VEDUNG, 1997), que consideramos avaliação de implementação como equivalente a uma análise de processos. Em sentido inverso, avaliar os processos por meio do qual são executados os programas públicos é assumido aqui como avaliação de implementação, com ressalvas a serem destacadas ao longo do texto.

Considerando a relevância do contexto para avaliação de implementação, previamente à construção e apresentação dos aspectos metodológicos e análises relacionados à avaliação do SCE, assim como apontado por Casa Civil (2018), foram identificadas condições de risco e alguns eventos relacionados à intervenção pública e seu funcionamento no período de análise:

- i) **restrições orçamentárias** – nos últimos anos o FGE, lastro do SCE, tem enfrentado restrições orçamentárias, que impactaram a assunção de novas obrigações/operações (COFIG, 2019);
- ii) **aumento do risco Brasil** – com os incrementos do risco país (TESOURO NACIONAL, 2022), inclusive com a perda do grau de

investimento em 2014, que havia sido obtido em 2008 (G1, 2018), a demanda do SCE pode ter sido afetada, em razão de sua própria natureza. Em regra, o SCE é utilizado para amparar exportações para países/compradores mais arriscados que o Brasil. Com a deterioração da avaliação de risco brasileira, o universo de países/compradores a serem atendidos pelo SCE tende a se reduzir, diante da dificuldade de financiadores em aceitarem a garantia estatal de maior risco (LAUX, 2018, p. 156);

- iii) **retração das exportações de serviços** – até 2015, parte significativa das operações de SCE envolvia o setor de engenharia, porém como consequência da operação Lava Jato, houve uma suspensão do apoio oficial do BNDES a essas empresas, o que pode ter impactado o SCE (BNDES, 2022);
- iv) **risco orçamentário** – com a restrição orçamentária, há um risco moral que pode afastar potenciais usuários do SCE, uma vez que a capacidade de pagamento de indenizações é limitada à dotação orçamentária do FGE (SAIN/MF, 2012);
- v) **grandes *defaults* (“calotes”) e possível perda de apoio** – a partir de 2016, o SCE passou a pagar grandes indenizações. Esses *defaults* acabaram por gerar avaliações, aqui vistas apenas como juízo de valor, negativas e até ideológicas – muitas vezes oriundas do desconhecimento acerca do funcionamento do instrumento – que podem ter contribuído para o enfraquecimento da ação pública (CARNEIRO, 2018; CNI, 2019; RITTNER, 2022).

Os riscos e eventos acima serão considerados oportunamente na argumentação apresentada ao longo dos resultados avaliativos (Capítulo 5).

Com relação à implementação do SCE, à guisa de detalhamento do instrumento para avaliação, enquadrados as informações de sua dinâmica e estrutura, utilizando as cinco etapas sugeridas por Vedung (1997), foram detalhadas na seção 8, a saber: i) reconstrução da teoria da intervenção; ii) estratégia de monitoramento; iii) coleta e análise de dados; iv) aplicação dos critérios de mérito e padrões de *performance*; e v) conclusões gerais sobre o ambiente de governança da intervenção.

4.1 Da reconstrução da teoria da intervenção

No caso do SCE, assim como na maior parte, se não na totalidade dos instrumentos públicos, a reconstrução da teoria do programa é complexa, não sendo possível acessar a totalidade das motivações que levaram a sua criação.

Dessa forma, a reconstrução da teoria do SCE foi realizada a partir das leis e das exposições de motivos que o criaram. Tais documentos foram considerados como aqueles que contêm o desejo dos “formuladores iniciais”. As normas em nível inferior (decretos, portarias, resoluções e outros atos administrativos) foram considerados de maneira complementar, buscando reconstruir eventuais pontos que não restam claro nas leis.

Cumprir registrar, para fins de reconstrução da teoria de intervenção, que não foram considerados apenas os normativos do período investigativo, uma vez que a análise dos documentos e das motivações dos anos anteriores permite verificar que não houve mudança na finalidade, mas apenas modificações na forma de prestação

e o acréscimo de novos objetivos, possuindo de certa forma um caráter de continuidade.

Para reconstrução da teoria da intervenção, identificam-se os objetivos da ação estatal, o processo planejado para obtenção de tais objetivos, incluindo os insumos empregados para geração dos produtos entregues, visando assim os resultados pretendidos. (VEDUNG, 1997; CASA CIVIL, 2018).

Como apontado no Capítulo 3, a finalidade do SCE é garantir as operações de financiamento das exportações brasileiras contra riscos comerciais, políticos e extraordinários. A finalidade do SCE pode ser vista como o produto esperado da ação estatal, ou seja, é originado após o processo de conversão de insumos em produtos, realizados dentro da administração.

A partir da concessão desse produto aos exportadores e/ou financiadores, espera-se uma modificação na realidade em dois sentidos: i) crescimento das exportações, com geração de divisas, diversificação de mercados, preservando-se a competitividade dos produtores brasileiros; e ii) promoção da atuação do setor privado no mercado de crédito à exportação, sendo esses os resultados e impactos esperados da ação pública (BRASIL, 1965; BRASIL, 1979).

O Quadro 3 apresentado no Anexo I, adaptado a partir da estrutura proposta por Vedung (1997), sintetiza a cadeia de implementação do instrumento, trazendo os normativos, os agentes, os insumos, os resultados e os impactos esperados.

O processo de concessão do SCE se inicia com o recebimento do pedido de cobertura do exportador, pela ABGF (ABGF), empresa pública contratada pela União¹⁰, nos termos da Lei nº 6.704, de 1979 (CAMEX, 2022). Após análise, o pleito

¹⁰ Registra-se que anteriormente, ainda dentro do período de análise deste trabalho, o serviço de análise era realizado pela SBCE, que foi contratada pela União até 2014, sendo sucedida pela ABGF (SAIN/MF, 2015).

é encaminhado para a instância decisória: o Comitê de Financiamento e Garantia à Exportação (Cofig) (BRASIL, 2004) ou, no caso de operações com valor de cobertura inferior a US\$ 20 milhões, para a SE-Camex, sucesso da SAIN/MF (COFIG, 2012).

Após a deliberação favorável, é elaborada a Promessa de Garantia (PG), formalizando a futura cobertura da União por meio do SCE/FGE (ME, 2022). Com a confirmação da concretização da operação comercial, é emitido o Certificado de Garantia de Cobertura (CGC), documento de natureza contratual, por meio do qual a União garante a cobertura de eventual inadimplemento, realizando-se assim a exportação.

Cumprir ressaltar que a finalidade do SCE não é cumprida com a realização da exportação. Após a exportação, o SCE continua “ativo”, aguardando a conclusão dos pagamentos do financiamento pelo devedor. No caso de ocorrer um sinistro, o SCE é acionado pelo garantido para cumprimento de sua finalidade – honrar pagamentos inadimplidos pelo devedor.

Somente com o pagamento de uma indenização, o SCE exerce efetivamente sua finalidade, pois garante aos financiadores/exportadores o pagamento do valor sinistrado. Dessa forma, como identificado por Ray (1995) na motivação *short term attitude* analisada no Capítulo 2, quando observado em um curto espaço de tempo, os resultados e os impactos esperados do instrumento, como o aumento de exportações, ocorrem antes mesmo de seu produto, dado que na maior parte das coberturas o sinistro só ocorre após a exportação. Entretanto, ao se considerar maior horizonte temporal, o instrumento só é efetivo na medida em que é confiável, ou seja, honre suas obrigações – caso contrário não será capaz de atrair novos exportadores, não gerando os resultados e impactos esperados.

4.2 Da estratégia de monitoramento

Seguindo a estrutura proposta por Vedung (1997), foram identificados os pré-requisitos, listados no Quadro 1, para que o SCE atinja seus objetivos:

Quadro 1 – Pré-requisitos para Concretização SCE

Pré-requisitos
1 – Há uma potencial operação de venda ao exterior por um exportador brasileiro
2 – Essa operação depende do diferimento/parcelamento do pagamento
3 – O exportador não conta com liquidez para conceder a dilação de prazo
4 – Bancos e seguradoras privados não possuem apetite para cobertura da operação
5 – Há confiança no produto oferecido pelo governo para cobertura do risco
6 – Diante da limitação no setor privado, o exportador recorre ao SCE
7 – O SCE atende às necessidades do exportador/financiador
8 – O SCE possui uma precificação competitiva internacionalmente
9 – O exportador formaliza o pedido de cobertura pelo SCE
10 – O pedido do exportador é analisado, precificado e aprovado
11 – O exportador conta com a promessa de garantia (PG)
12 – A operação comercial é confirmada, o SCE emite sua apólice de cobertura (CGC)
13 – A transação comercial é concretizada. Há aumento nas exportações
14 – Há um sinistro
15 – O SCE é acionado para honrar as parcelas não pagas pelo devedor
16 – O direito à indenização é reconhecido. A União se compromete a pagar
17 – Há recursos orçamentários e financeiros
18 – O garantido é indenizado integral e tempestivamente

Fonte: Vedung, 1997.

Elaboração e adaptação própria.

Os pré-requisitos de 1 a 4 ocorrem antes da apresentação de um pedido de cobertura de SCE, abrangendo basicamente a negociação comercial. Esses pré-requisitos são fundamentais para a concretização do SCE, uma vez que sem

exportação, sem interesse pela mercadoria brasileira, não há demanda pelo instrumento público.

Havendo um potencial de exportação, que dependa do diferimento de prazo, e este não encontre cobertura do setor privado, os pré-requisitos 5 e 6 apontam que a procura pelo SCE estará condicionada à confiabilidade da cobertura da União.

Os pré-requisitos 7, 8 e 9 apontam que, para concretização de seus objetivos, a cobertura ofertada por meio do SCE deve conter regras e preços compatíveis com as expectativas dos exportadores, além de serem comparáveis às praticadas por outros países, buscando o *level playing field* (EVANS e OYE, 2001). Adicionalmente, o produto a ser ofertado deve ser capaz de estimular a participação de financiadores e seguradoras privadas.

Após apresentação do pedido, os pré-requisitos 10 e 11 abrangem a análise (ABGF) e a aprovação (Cofig ou SE-Camex). Com a conclusão de tais etapas, o exportador passa a ter a segurança de que contará com o SCE – possuindo, dessa forma, um dos elementos necessários para a concretização da operação comercial.

Os pré-requisitos 12 e 13 representam esse momento, ou seja, o embarque da mercadoria ou a assinatura do contrato comercial. O SCE é um dos elementos que contribui para a exportação, porém a formalização da operação depende de outros fatores. Nem todas as operações de SCE aprovadas são concretizadas. Os resultados e impactos do SCE são condicionados à concretização dos pedidos aprovados.

A partir do pré-requisito 14 são apresentados os eventos relacionados à finalidade do SCE/FGE (pagar indenizações). Com a ocorrência de um sinistro, o beneficiário da cobertura procura a União para honra da garantia, conforme os termos dados em cada contrato (CGC). Caso o sinistro seja efetivamente confirmado, a União deve contar com recursos orçamentários e financeiros para pagamento.

Os pré-requisitos apresentados abrangem as condições necessárias para que o SCE cumpra sua finalidade e atinja seus objetivos. A falha em um requisito prejudica a ocorrência dos posteriores. Cumpre observar que ainda há certa retroalimentação no processo, dado que o pagamento tempestivo e integral das indenizações é uma condição para credibilidade do instrumento.

Tendo em conta as perguntas que guiam esta pesquisa, os pré-requisitos escolhidos para esta avaliação foram:

- 1 – Há uma operação de venda ao exterior por um exportador localizado no Brasil
- 2 – Essa operação depende da concessão de crédito de maneira a permitir o diferimento/parcelamento do pagamento
- ...
- 5 – Há confiança no produto oferecido pelo governo para cobertura do risco da operação
- ...
- 10 – O pedido do exportador é analisado, precificado e aprovado pela instância competente
- ...
- 13 – A transação comercial é concretizada, garantindo a competitividade do produto brasileiro e gerando aumento nas exportações brasileiras, associada a geração de emprego, divisas, renda
- ...
- 17 – Há recursos financeiros e orçamentários para honra das obrigações
- 18 – O garantido é indenizado integral e tempestivamente

Esse conjunto de condições está diretamente relacionado tanto ao contexto de implementação do SCE, quanto aos seus insumos, processos, produtos e resultados.

4.3 Dos dados coletados e analisados

Os dados considerados nesta pesquisa, em uma abordagem combinada de métodos quantitativos e qualitativos, foram obtidos em sua maior parte de fontes documentais. Nesse sentido, foram utilizados: a) versões públicas, disponibilizadas na Internet, de documentos oficiais relacionados ao SCE, como o Relatórios de Gestão da ABGF (2013 a 2021) e os do SCE/FGE, elaborados pela SAIN/MF (exercícios de

2008 a 2017) e pela SE-Camex (exercícios de 2018 a 2021), e as Atas de Reuniões do Cofig (de 2008 a 2021); b) relatórios do FGE publicados pelo BNDES em seu sítio eletrônico; c) dados do Painel de Orçamento Federal; d) relatórios anuais de outras ECAs, disponibilizadas em seus sítios eletrônicos; e) dados de comércio exterior disponíveis no ComexStat e no Comtrade; f) dados Administrativos da SE-Camex; g) textos acadêmicos; e h) notícias de imprensa.

O Quadro 4 apresentado no Anexo II traz a relação entre os pré-requisitos e as fontes utilizadas. Além das fontes documentais, de maneira complementar, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais atuantes em instituições que possuem relação com o SCE: CNI, Funcex e Fenseg, conforme roteiro apresentado no Anexo IV.

4.4 Dos critérios avaliativos e sua aplicação

No caso do SCE, os marcos normativos que o criam e as respectivas justificativas não definem metas, muito menos indicadores. Nesse sentido, seguindo os apontamentos de Vedung (1997) e Casa Civil (2018), para fins de realização desta avaliação, foi adotado como referencial para os resultados do instrumento, o Planejamento Estratégico do FGE para o período de 2013 a 2018, analisando-se alguns componentes do SCE, tais como operações aprovadas, indenizações, exposição e recursos humanos.

Também foi considerado como referência o desempenho observado nas ECAs da Suécia (EKN) e dos EUA (US Exim-Bank)¹¹, conforme a disponibilidade dos dados.

¹¹ Essas instituições foram escolhidas em razão da disponibilidade dos dados, da experiência com crédito à exportação, com instituições quase centenárias, bem como pelo portfólio de produtos de apoio à exportação dentro das normas da OCDE, que é um dos referenciais de atuação do Brasil no SCE (MARECHAL, LIMA e ROCHA, 2021).

A utilização de tais dados considera a inserção do SCE em um contexto de competição internacional, com diversos países com instrumentos semelhantes.

O Planejamento Estratégico para o FGE, foi elaborado no âmbito do Cofig e aprovado pelo Conselho de Ministros da Camex em 16 de julho de 2013 (COFIG, 2013), apresentando diretrizes, metas, indicadores e resultados para o FGE/SCE, num horizonte temporal de cinco anos, ou seja, até 2018.

A partir da análise das atas das reuniões do Cofig realizadas ao longo do ano de 2018, não se verifica modificação de tais metas. De toda forma, o plano aprovado em 2013 é considerado um referencial adequado para os fins deste trabalho, tendo em conta que, desde 2018, a exposição do FGE e os prêmios arrecadados indicam um processo de redução na utilização do instrumento público. Além disso, o planejamento possuía objetivos ambiciosos como se observa em sua visão estratégica (COFIG, 2013):

Em cinco anos, o apoio oficial às exportações brasileiras, através do SCE/FGE, terá avançado e adquirido uma dimensão compatível com a assistência oferecida pelas maiores Agências de Crédito à Exportação do Mundo.

Tal visão estava amparada em seis metas/objetivos que, para este trabalho, foram agregadas em torno dos seguintes objetivos¹² do SCE identificados anteriormente:

- i) promoção de exportações brasileiras;
- ii) diversificação de mercados e produtos;
- iii) atuação complementar ao setor privado.

As metas referenciais são analisadas no Capítulo 5, que trata dos resultados avaliativos. O detalhamento das metas relacionadas a cada objetivo está apresentado

¹² Não foram identificadas metas específicas relacionadas aos objetivos de desenvolvimento do mercado privado de seguros e de promoção da competitividade.

no gabarito do Quadro 5 do Anexo III. Registra-se que tal proposição não é exaustiva. Um plano/meta pode estar associado a mais de um objetivo, porém, para fins de construção deste trabalho, adotou-se uma segregação de maneira a se permitir a análise item a item.

4.5 Sistema de governança do SCE

Quanto ao sistema de governança, tendo em conta as lições de Vedung (1997), buscou-se analisar o papel do SCE considerando o ambiente governamental no qual o instrumento está inserido, visando assim maior compreensão da posição do objeto da avaliação e dos resultados avaliativos.

Nesse sentido, o SCE não é o único instrumento voltado à promoção de exportação. Conforme apontado no Capítulo 2, o SCE é apenas uma das possibilidades de ação estatal para fazer frente às falhas de mercado, havendo também a possibilidade de ação por meio de financiamentos ou equalização de taxas de juros – instrumentos também existentes no Brasil.

Para além do meio creditício, a promoção à exportação também conta com outras ações públicas, como os regimes aduaneiros especiais, isenções e imunidades tributárias, zonas de processamento de exportações e até mesmo a celebração de acordos regionais de livre-comércio ou memorandos de entendimento com países específicos. Nesse sentido, o SCE é apenas um dos instrumentos disponíveis no âmbito da Política Pública de Comércio Exterior, não sendo a solução única para o problema complexo do incentivo às exportações.

Ainda na perspectiva do “sistema” no qual o SCE está inserido, é necessário destacar que, como instrumento econômico voltado para atuação nas operações nas quais não há cobertura do setor privado e que busca incentivar seu público-alvo a

determinada ação (VEDUNG, 2017), o SCE é um instrumento que depende não apenas do conhecimento por parte dos beneficiários, mas também de sua aceitação. Nesse ponto, cabe ressaltar que no período objetivo de investigação não foram encontrados elementos claros de eventuais contribuições dos beneficiários na formatação do instrumento público, porém cabe registrar que, desde janeiro de 2020, tem sido conduzido no âmbito do governo federal uma reforma do sistema de apoio, incluindo a participação do setor privado (SE-CAMEX, 2020). Os resultados de tal trabalho ainda não foram tornados públicos.

A partir do exposto neste capítulo, é possível contar com uma visão estruturada do SCE, necessária para as análises e reflexões do próximo capítulo. Cabe destacar que a avaliação é obtida a partir dessas análises e reflexões, considerando os requisitos aqui detalhados. A intenção é que, após análises, seja possível emitir um parecer qualificado sobre vários aspectos do SCE, inclusive elaborar propostas de melhoria, considerando as perguntas avaliativas escolhidas para este trabalho.

5. DOS RESULTADOS AVALIATIVOS

Este capítulo visa apresentar os resultados da pesquisa. Para isso, o capítulo foi subdividido em duas partes. A primeira delas abrange a avaliação dos fatores do SCE e a contribuição para seus objetivos, identificados em suas normas. Em seguida, na segunda parte, apresentam-se as considerações acerca das perguntas avaliativas que guiaram esta pesquisa.

5.1 Dos fatores componentes do SCE

O primeiro fator considerado são os insumos, elementos necessários para o processo de produção dos resultados do SCE. Além daqueles expressos pelos formuladores originais – dotação orçamentária específica e recursos tecnológicos e humanos, contratados de uma empresa pública ou privada pela União (BRASIL, 1979), também são insumos necessários a existência de operações de exportação à credibilidade do instrumento público. Sem uma operação de exportação, não há utilização do SCE. Sem credibilidade, por mais que haja uma operação, pode não haver procura pelo instrumento público.

a) Das operações de exportação

Observando a ordem sequencial dos pré-requisitos do SCE identificados no item 4.2 deste trabalho, a primeira observação abrange a existência de operações de exportações. Para se identificar a relação entre esse insumo e os resultados do FGE, buscou-se evidenciar, a partir do comparativo entre as exportações brasileiras e as importações mundiais, no período de 2008 a 2021, a existência de um cenário

favorável a vendas externas, considerando aquelas operações tipicamente usuárias do apoio oficial: bens de capital e serviços (BERNE UNION, 2022, p. 40).

Conforme Figura 3, de 2008 a 2021, o volume de comércio internacional de serviços e as importações mundiais de bens de capital apresentam crescimento acumulado no período de 56% e 41,7% respectivamente.

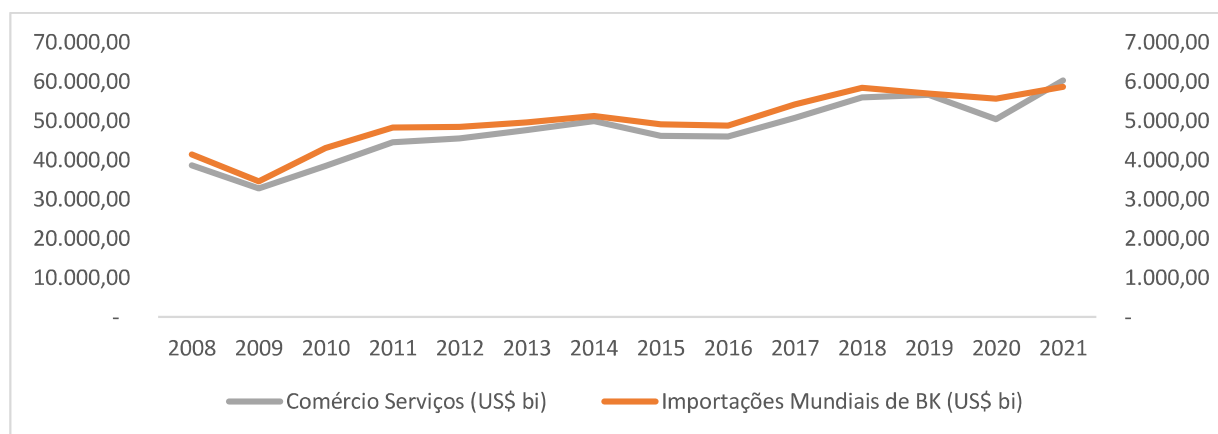


Figura 3 – Comércio Internacional de Serviços e Importações Mundiais de BK (US\$ bi)

Fonte: UN Comtrade/WTIS e OMC.

Elaboração própria.

Tendo em conta que o maior foco de atuação do SCE dentro das exportações de serviços e de bens de capital é para aqueles países de maior risco, um elemento relevante para a análise é a demanda naquelas regiões que abrigam grande parte dos países de maior risco, quando considerada a perspectiva brasileira: América Latina, África Subsaariana e Norte da África/Oriente Médio.

A partir dos dados do Banco Mundial, observa-se, conforme retratado na Figura 4 a seguir, que houve crescimento na demanda por bens de capital nas três regiões no período de 2008 a 2021 – considerados os dados das importações classificadas como bens de capital e equipamentos de transporte na classificação Broad Economic Categories (BEC) das Nações Unidas¹³, cabendo destacar a

¹³ Códigos 4 – *Capital Goods (except transport equipment, and parts and accessories thereof)* e 5 – *Transport Equipment and parts and accessories thereof*.

evolução na América Latina e no Oriente Médio e Norte da África, que cresceram respectivamente 42,8% e 51,2%, no período de 2008 a 2021.

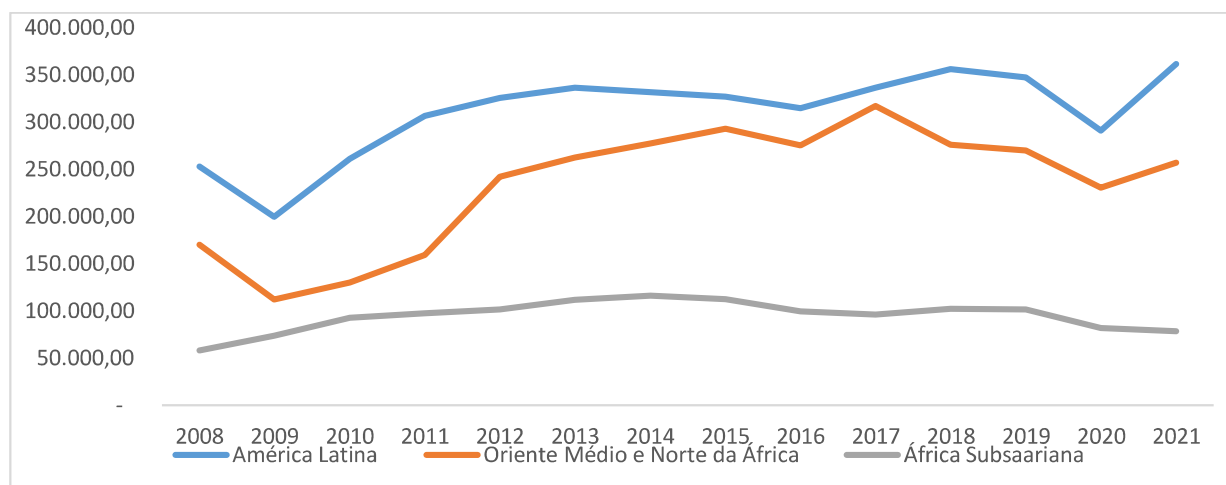


Figura 4 - Importações de Bens de Capital (US\$ mi)

Fonte: WTIS/Banco Mundial.

Elaboração própria.

Cabe observar que, de 2008 a 2014, as importações totais de bens de capital das três regiões cresceram 50,7%, reduzindo-se 3,9% no período de 2014 a 2021, refletindo a contratação da demanda na África Subsaariana e no Oriente Médio e Norte da África (-32,6% e -7,5%), compensadas em parte pelo incremento na América Latina (9,1%).

Quanto ao setor de serviços, como registrado na Figura 5, observa-se uma tendência semelhante. De 2008 a 2014, as importações de serviços apresentam crescimento de 44,1% na América Latina, 39,2% no Oriente Médio e Norte da África e 22% na África Subsaariana. De 2014 a 2021, há uma contratação de 9,6% na demanda das três regiões, puxadas principalmente pela contratação na África Subsaariana (-19,9%) e no Oriente Médio e Norte da África (-9,9%), com estabilidade na demanda da América Latina (-0,5%). De 2008 a 2021, constata-se crescimento no agregado das três regiões (23,7%).

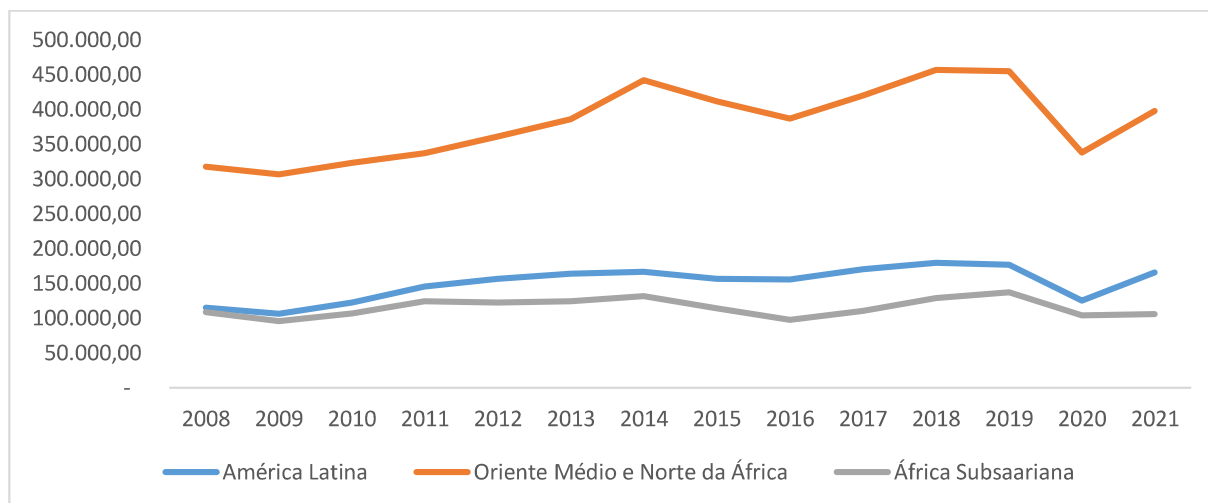


Figura 5 – Importações de Serviços (US\$ mi)

Fonte: Banco Mundial.

Elaboração própria.

Nesse sentido, na perspectiva da demanda internacional, verifica-se que no período de 2008 a 2021 houve expansão da procura por bens de capital e serviços, inclusive naqueles países de maior risco, o que tende a favorecer mais utilização do seguro de crédito internacional ou de outros instrumentos congêneres. Entretanto, como instrumento voltado às exportações brasileiras, para compreensão do impacto da demanda pelo SCE em seu resultado, é necessário ter em conta também a evolução das vendas brasileiras ao exterior.

Como retratado na Figura 6, entre 2008 e 2021, as exportações brasileiras totais de bens de capital apresentaram contração de 29,7%, indo em sentido oposto à demanda mundial e à demanda das regiões com países de maior risco. Já as transações de serviços com o exterior cresceram 56%, acompanhando a tendência internacional.

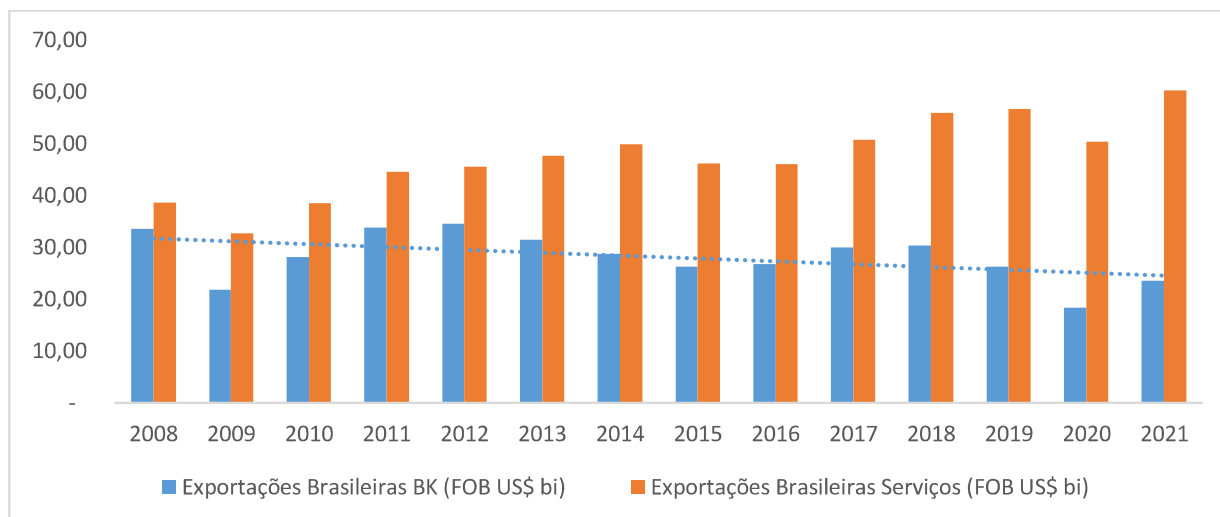


Figura 6 – Exportações Brasileiras BK e Serviços (US\$ bi)

Fontes: ComexStat e BCB.

Elaboração própria.

Utilizando o mesmo critério, ou seja, apurando-se o desempenho das exportações brasileiras para mercados mais arriscados, a partir da Figura 7 a seguir, verifica-se que de 2008 a 2021 houve uma contratação na representatividade conjunta de América do Sul, América Central e Caribe, África e Oriente Médio nas exportações brasileiras. Em 2008, essas regiões representavam 49% das exportações, atingindo um pico de 55% em 2011, iniciando uma tendência de contratação, chegando a 2021 com 32% de representatividade. O crescimento das demais regiões (América do Norte, Oceania, Europa e Ásia, exceto Oriente Médio) ocorreu em intensidade menor, o que acarretou a redução do total das exportações brasileiras de bens de capital no período analisado, mesmo no cenário de crescente demanda internacional conforme apresentado nos gráficos acima.

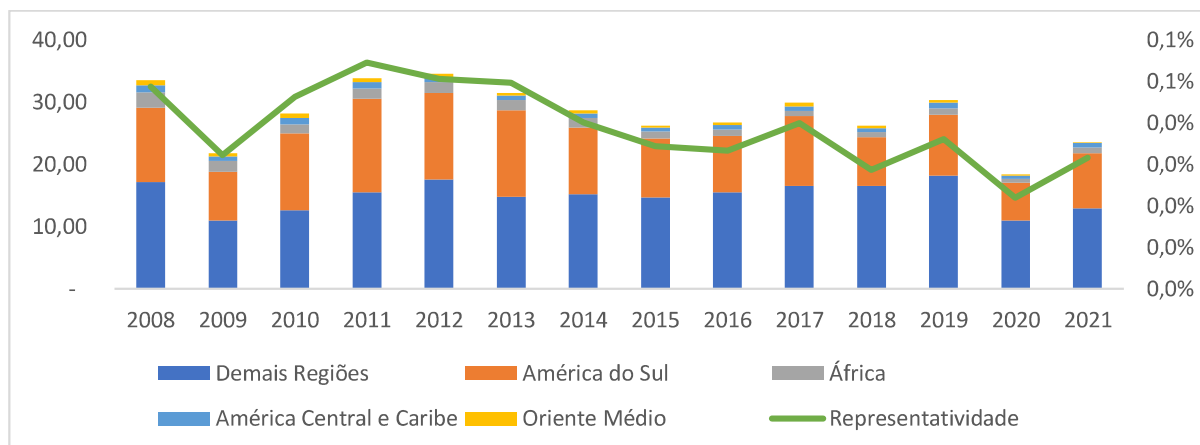


Figura 7 – Exportações Brasileiras de BK por região (US\$ bi) e representatividade de regiões de maior risco
 Fonte: ComexStat/ME.
 Elaboração própria.

Observada a evolução do mercado internacional – com crescimento tanto em serviços quanto em bens de capital, inclusive nas regiões de maior risco e das exportações brasileiras – com incremento nas exportações de serviços e contração nas exportações, inclusive com redução no volume exportado para regiões de maior risco, buscou-se analisar como a demanda pelo SCE evoluiu no mesmo período.

Como retratado na Figura 8, o número de pedidos de apoio oficial apresentados junto à SBCE/ABGF de 2008 a 2021 apresenta crescimento entre 2008 e 2009, passando a iniciar uma tendência de queda até 2014, ano em que são registrados 51 pedidos de cobertura, 68,2% menor do que o observado em 2008. No interstício seguinte, de 2014 a 2015, com início das coberturas específicas para MPMEs (SAIN/MF, 2016), há um incremento de 88% nos pedidos, que chegam a 96, com crescimento contínuo até 2017, quando o SCE registra seu maior número de coberturas, com 312 pleitos. A partir do ano seguinte, há uma retomada na tendência de contração, que se torna mais acentuada em 2018, quando as coberturas do instrumento público para MPMEs são suspensas (SE-CAMEX, 2019).

Ao se observar a evolução ao longo do período de análise, verifica-se que a demanda pelo SCE apresentou redução de 86,3%, intensidade superior à redução das exportações brasileiras de bens de capital e em sentido oposto às exportações

brasileiras de serviços, à demanda internacional como um todo e à demanda de regiões de maior risco.

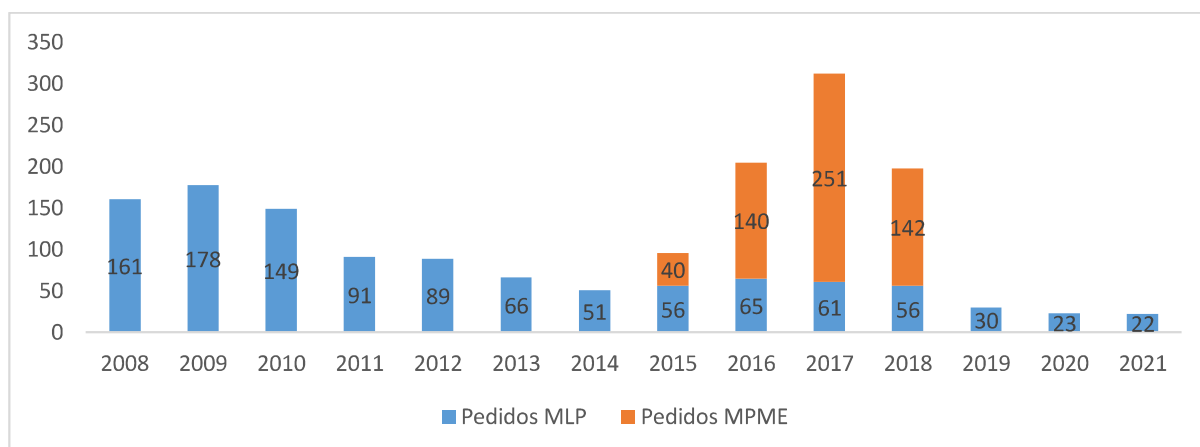


Figura 8 – Número de Pedidos SGP – MLP e MPMEs

Fonte: SE-Camex.
Elaboração própria.

Cabe registrar, que apesar do SCE não possuir lista restritiva de produtos, sendo os critérios de elegibilidade dados em função do prazo/porte de empresa – riscos políticos e extraordinários independente do prazo e risco comercial superior a dois anos, exceto para MPMEs (BRASIL, 1999), verifica-se que ao longo do período de análise a demanda pelo instrumento público – nas linhas de médio e longo prazo¹⁴ – apresentou concentração em poucos setores, conforme se observa na Figura 9.

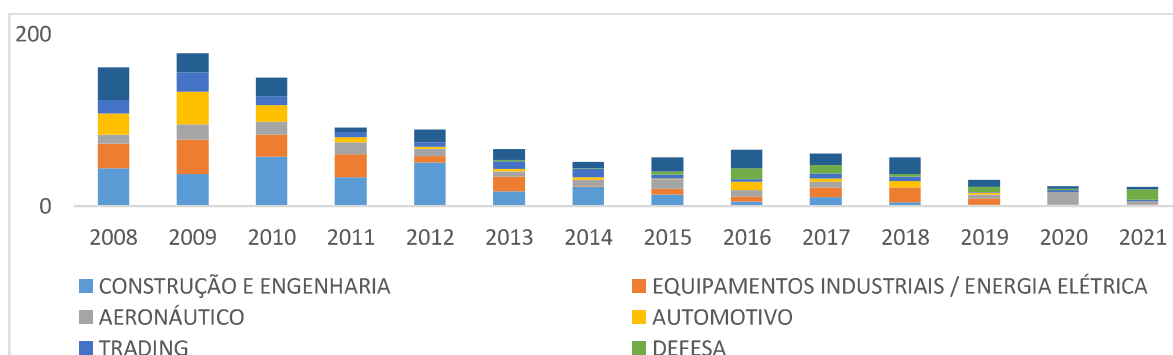


Figura 9 – Número de Pedidos SGP MLP – Por Setor

Fonte: SE-Camex.
Elaboração própria.

¹⁴ A restrição da análise em alguns itens às operações de médio e longo prazo (MLP) se dá pelo fato de que para as operações de curto prazo (MPMEs) não foram obtidos dados que permitissem o detalhamento, por exemplo, do setor da empresa solicitante. As únicas informações disponíveis para essas operações são as dos relatórios de gestão. Entretanto, considera-se que tal limitação não traz prejuízo à análise dado que as operações de MPMEs só ocorreram entre 2015 e 2018 e representam montante muito pequeno quando comparado com as operações de MLP.

A redução no número de pleitos do SCE no período de 2008 a 2021 foi acompanhada por uma mudança no perfil dos setores solicitantes. Em 2008, os setores de construção civil/engenharia, equipamentos industriais/energia elétrica e automotivo representavam o maior número de pedidos de cobertura. Em 2014, em um contexto de redução de pedidos, o setor de construção civil se tornou o mais representativo, porém passando a apresentar contração a partir de 2015, sendo inexistente a partir de 2019. Por outro lado, há o surgimento de um novo setor representativo: defesa, que se torna, em conjunto com o aeronáutico, o maior pleiteante em 2020 e 2021.

As figuras a seguir capturam o mapa de pedidos de MLP apresentados por meio do Sistema de Garantias Públicas (SGP) nos anos de 2008, 2014 e 2021, demonstrando essa mudança nos setores solicitantes ao longo do período de análise.



Figura 10 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2008
 Fonte: SE-Camex.
 Elaboração própria.



Figura 11 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2014

Fonte: SE-Camex.
Elaboração própria.



Figura 12 – Mapa Pedidos SCE por Setor – 2021

Fonte: SE-Camex.
Elaboração própria.

Como se observa, apesar da demanda crescente de 2008 a 2021 no mercado internacional por bens de capital e serviços, inclusive nas regiões com países de maior risco, a demanda do SCE no mesmo período apresentou contração. Analisando-se a demanda por setor, verifica-se que, de 2008 a 2014, houve redução no número total de pedidos, com a queda na representatividade da demanda dos setores automotivo, bens agrícolas e equipamentos industriais, em parte compensada pelo incremento na representatividade da construção civil e *trading*.

A partir de 2014, com as consequências da operação Lava Jato (SOUZA, 2022), o setor de construção civil deixa de demandar o SCE, acompanhando o fechamento do BNDES ao setor (BNDES, 2022), que não foi substituído por nenhum

outro financiador, apesar dos indicativos de que o SCE estaria apto a novas operações (CAMEX, 2017). Ao se considerar o período de 2014 a 2021, verifica-se continuidade na redução da demanda pelo SCE, com uma queda acumulada de 56,9%, refletindo a ausência de pedidos dos setores de construção civil, automotivo, bens industriais e *trading*, anteriormente representativos e apenas em parte compensados pelos novos pleitos dos setores de defesa e aeronáutico.

Diante disto, é possível verificar que o interesse dos exportadores brasileiros pelo SCE, aqui mensurado por meio do número de pedidos apresentados à SBCE/ABGF, apresentou comportamento semelhante à evolução das exportações setoriais, indicando que os resultados do SCE podem refletir, em parte, a menor demanda dos exportadores pelo SCE.

Os dados apresentados não permitem concluir a razão pela qual alguns setores deixaram de procurar o SCE – que pode ocorrer em razão de desinteresse pelas mercadorias brasileiras, mudança das estratégias empresariais entre outros – o que demanda um estudo específico, além do escopo deste trabalho. Por outro lado, se observa uma dificuldade do SCE em atrair outros setores, mesmo num contexto de demanda internacional crescente e relevância de países de maior risco para as exportações brasileiras, o que contribui para amplificar o impacto da redução da demanda nos resultados do instrumento.

b) Da credibilidade do instrumento

Outro insumo para o SCE e a geração de seus resultados e objetivos é a confiança dos financiadores/exportadores na capacidade do instrumento público em honrar suas obrigações – conforme apresentado no quinto pré-requisito apresentado anteriormente no Quadro 1 do Capítulo 4.

Gianturco (2001) aponta que um dos principais fatores para o sucesso de uma agência de crédito à exportação é a adequabilidade de capital, ou seja, a disponibilidade de recursos para a honra de sinistros compatível com a exposição das operações cobertas, apontando, inclusive, um referencial para os primeiros anos de operação, que será apresentado a seguir.

No caso do SCE, há um lastro específico para amparar as obrigações oriundas da concessão de garantias: o FGE. O Fundo, de natureza contábil, possui patrimônio, constituído quando da sua criação, e receitas próprias, incluindo as comissões decorrentes da prestação de garantias (prêmios), os resultados de suas aplicações financeiras e os recursos provenientes de dotação do Orçamento Geral da União (BRASIL, 1999). Os recursos do FGE possuem destinação específica nos termos da lei, devendo ser utilizados para cobertura das garantias dadas pela União no âmbito do SCE e para o custeio de despesas relacionadas à recuperação de créditos (BRASIL, 1979 e 1998).

Com a definição legal de suas receitas e despesas, o Patrimônio Líquido (PL) do FGE apresentou crescimento contínuo ao longo de todo o período de análise. Como se observa na Figura 13, em 2008, o PL do fundo totalizava aproximadamente R\$ 9 bilhões, chegando a R\$ 37 bilhões em 2021.

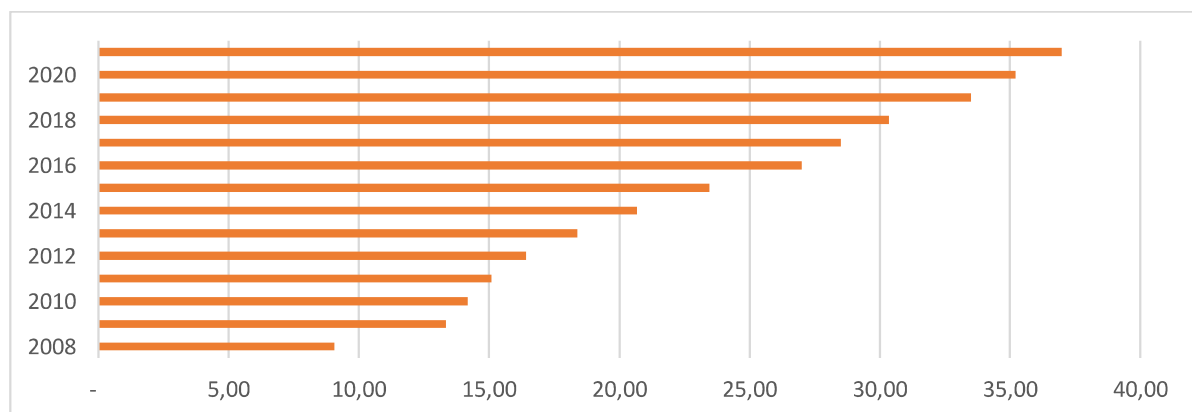


Figura 13 – Patrimônio Líquido FGE (R\$ bi)
Fonte: BNDES – balancetes patrimoniais (2008 a 2021).
Elaboração própria.

Considerando o parâmetro de adequabilidade, apresentado por Gianturco (2001), de 25% da exposição como disponibilidade mínima, uma análise preliminar dos dados do FGE/SCE não indicaria restrição na capacidade de pagamento.

Como observado na Figura 14 – elaborada a partir da conversão do PL de cada exercício para dólares estadunidenses utilizando taxa de câmbio média anual¹⁵, em todos os períodos de análise o PL se manteve em um nível acima de 25% da exposição.

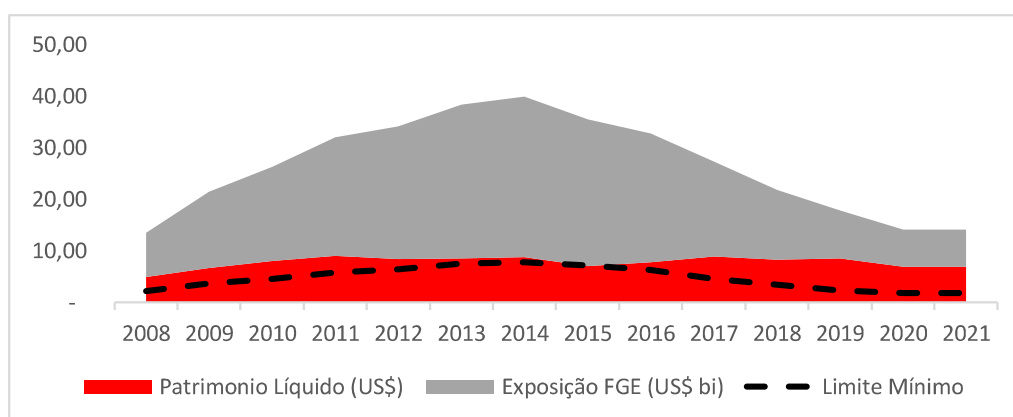


Figura 14 – PL e Exposição do FGE (US\$ bi) e Limite Mínimo (%)

Fontes: BNDES (2008 a 2021), SAIN/MF (2008 a 2018), SE-Camex (2019 a 2021) e Gianturco (2001).
Elaboração própria.

Apesar do gráfico acima indicar uma relação positiva entre o PL do FGE e sua exposição, com uma atuação acima do limite mínimo mesmo anos depois do começo da operação do SCE com lastro no FGE (em 1998), as normas orçamentárias acabam por tornar nula tal relação, dado que o limite de pagamento do FGE não está em seu PL, mas sim em sua dotação orçamentária.

Fundos contábeis são constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender saques realizados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional. Apesar de contar com recursos e patrimônio próprio, a utilização de recursos pelo FGE deve necessariamente observar a dotação consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais (BRASIL, 1986),

¹⁵ Apurada a partir da taxa diária extraída do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (BCB).

ou seja, sua capacidade de pagamento efetiva está limitada aos recursos alocados anualmente no OGU.

Essa característica dos fundos contábeis acaba por torná-los semelhantes a programas/ações orçamentárias, apenas trazendo um efeito “psicológico ou político” de disponibilidade de recursos, porém, na realidade, eles dependem da fonte orçamentária (COSTA, 2011).

Diante disso, a real disponibilidade financeira do FGE/SCE é dada por sua dotação orçamentária. A Figura 15 apresenta a dotação orçamentária do FGE de 2008 a 2021. Para análise, os valores foram trazidos ao valor de dezembro de 2021 por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em cada ano analisado.

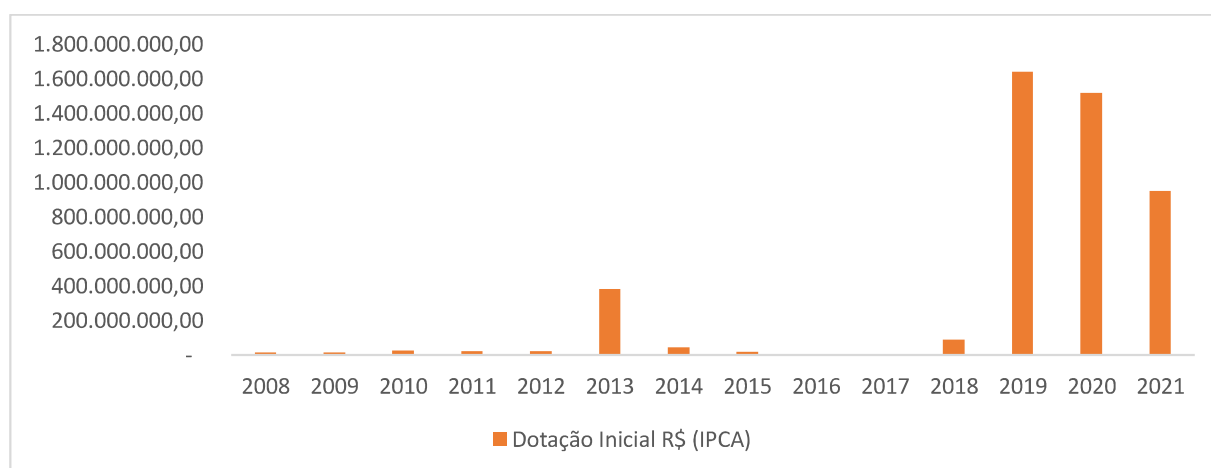


Figura 15 – Dotação Orçamentária Inicial FGE – Ação 0027 – (R\$ – IPCA)

Fonte: Painel Orçamentário (2022).

Elaboração própria.

De 2008 a 2012, a dotação orçamentária do FGE apresentou um valor médio anual de R\$ 102 milhões. Em 2013, há um crescimento em relação aos exercícios anteriores, com uma dotação de R\$ 381 milhões. Nos exercícios seguintes, a Ação Orçamentária passa a contar com menor destinação de recursos, chegando a seu menor nível em 2016 com apenas R\$ 87 mil. A partir de 2018, com a ocorrência de sinistros, a dotação apresenta forte crescimento, chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2019.

Como se observa, a dotação para o pagamento de indenizações não acompanha a exposição do Fundo.

Adotando-se o mesmo parâmetro, 25% da exposição como disponibilidade mínima, verifica-se insuficiência do FGE. Como apresentado na Figura 16, na qual houve a conversão da dotação atual, ou seja, aquela após eventuais créditos adicionais, para dólares estadunidenses, em nenhum momento os recursos disponíveis ao Fundo se aproximam do mínimo de 25%.

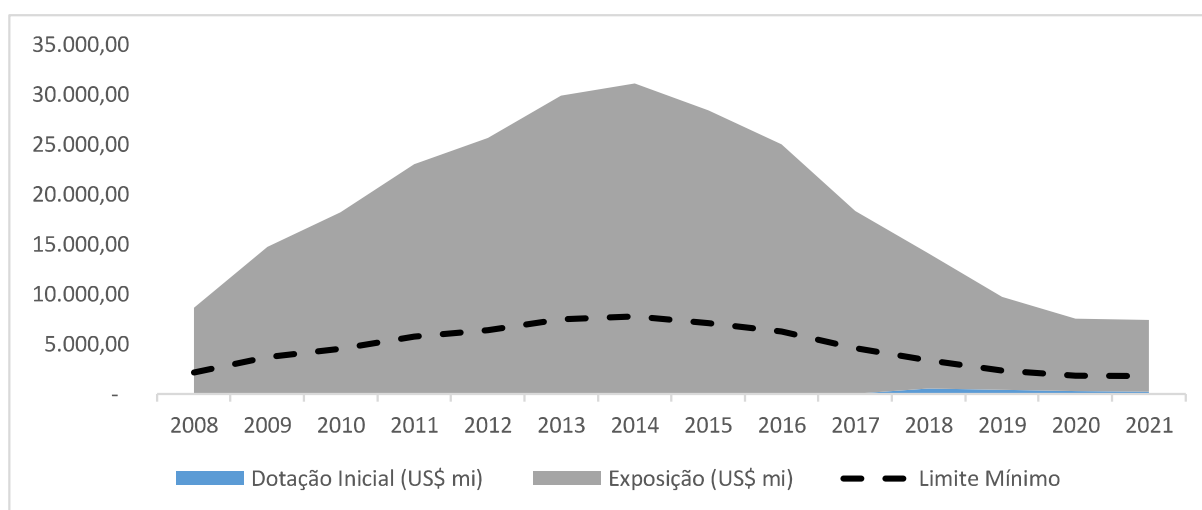


Figura 16 – Dotação Orçamentária e Exposição do FGE (US\$ bi) e Limite Mínimo (%)

Fontes: Painel Orçamentário (2022), SAIN/MF (2008 a 2018), SE-Camex (2019 a 2021) e Gianturco (2001).
Elaboração própria.

A dotação orçamentária inicial do FGE apresenta em todos os anos valores praticamente irrisórios quando comparado com a sua exposição. A maior representatividade ocorre em 2019, quando os recursos designados representam 4,7% da exposição.

Uma vez que o parâmetro de 25% apresentado por Gianturco (2001) é voltado para ECAs no início de suas operações, para obtenção de maiores elementos acerca da credibilidade do SCE, é interessante adotar outros referenciais, como, por exemplo, os padrões adotados por instituições mais longevas. Assim, realizamos uma comparação entre a disponibilidade do FGE e a prática do U.S. Exim-Bank, sendo

necessário ressaltar que a instituição estadunidense opera desde 1934, possuindo, dessa forma, portfólio operacional maior e mais diversificado do que o FGE/SCE.

No caso estadunidense, anualmente, as reservas prudenciais mínimas que devem ser mantidas para fazer frente às obrigações da instituição são apuradas, considerando o perfil de risco coberto. Nesse sentido, os recursos alocados variam ano a ano, como se observa na Figura 17 a seguir.

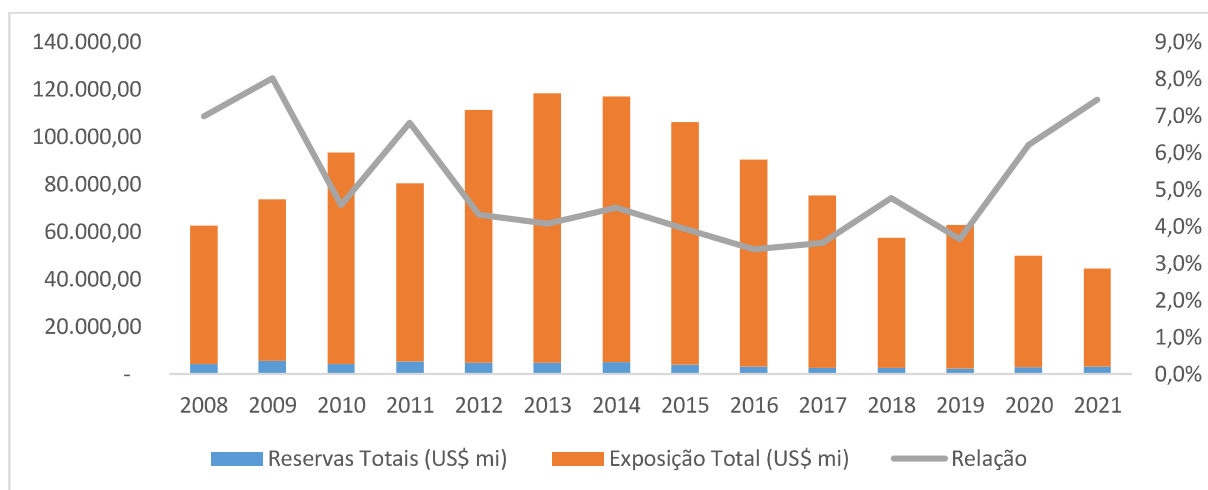


Figura 17 – U.S. Exim-Bank Exposição e Reservas (US\$ mi)
Fonte: U.S. Exim-Bank (2009 a 2022).
Elaboração própria.

Entre 2008 e 2021, o percentual médio de reservas alocadas pelo U.S. Exim-Bank foi 5,2% de sua exposição, sendo o maior valor observado em 2021, com uma reserva de 7,4% e o menor em 2016 (3,4%). Como observado, a maior representatividade da dotação orçamentária do FGE em relação a sua exposição foi observada em 2019, com um percentual de 4,7%.

Essas características do lastro do SCE, fundo contábil no qual a capacidade de pagamento está vinculada ao orçamento disponível, trazem impactos na aceitação do instrumento, com um risco moral referente ao limite de pagamento de indenizações (SAIN/MF, 2009, 2010, 2011 e 2012), expresso em alguns relatórios de gestão (SAIN/MF, 2009):

A proposta apresentada, todavia, foi objeto de contingenciamento, tendo sido destinado ao Fundo, em 2009, o valor de R\$ 22,0 milhões, sendo R\$ 13,4

milhões para remuneração dos serviços da Seguradora contratada, R\$ 8,5 milhões para pagamento de sinistros e R\$ 150 mil para devolução de prêmios do seguro de crédito à exportação.

Cumpra ressaltar que **tal contingenciamento implica certo risco moral para esse instrumento de apoio às exportações**, na medida em que as instituições financeiras ou exportadores, que porventura venham a demandar o pagamento de indenizações, tenham que observar o limite orçamentário proposto para o recebimento das indenizações devidas.

Essa limitação orçamentária, além de afastar eventuais tomadores de garantia, passa a exigir uma gestão de risco não só eficiente, como impecável, uma vez que só seria possível o pagamento de indenizações até o valor de R\$ 8,5 milhões no exercício de 2009. [grifo nosso]

Cabe registrar que é possível ampliar a dotação orçamentária do FGE para fazer frente às obrigações por meio de créditos adicionais. Entretanto, no atual contexto de finanças públicas, a ampliação de capacidade de pagamento do FGE enfrenta restrições dado o limite de expansão de gastos públicos imposto pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 1996.

Os relatórios de gestão mais recentes do programa (SE-CAMEX, 2019, 2020 e 2021) também retomam a questão do risco moral quanto à capacidade de pagamento e apontam a existência de restrições orçamentárias (SE-CAMEX, 2021, p. 10):

O exercício de 2020 terminou com a aprovação de cobertura do Seguro de Crédito à Exportação para três operações de exportação e com a concretização de uma operação. O resultado supera o ano de 2019, que contou com uma operação aprovada e nenhuma concretizada. Cabe destacar que, desde 2018, **o FGE passou a enfrentar restrição orçamentária**, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou devido aos defaults soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba
[...]

Especificamente quanto ao FGE, as discussões identificaram dois riscos na gestão do Fundo que afetam a capacidade de atingimento de seus objetivos, sendo o principal o aumento das exportações brasileiras. O primeiro risco está relacionado ao fato de que o Fundo, por ser de natureza contábil, não possui capacidade de arrecadar os prêmios e utilizá-los para o pagamento de indenizações, uma vez que todas as receitas e despesas das atividades do Seguro de Crédito à Exportação dependem de dotação orçamentária. Logo, dadas as características da atividade securitária, que pode demandar capital para fazer frente às perdas não esperadas, **a necessidade de dotação orçamentária específica gera risco, dado que nem sempre o orçamento aprovado para fundo é capaz de atender eventuais perdas não esperadas, gerando insegurança para os beneficiados**. [grifo nosso]

Dessa maneira, é possível concluir que há um descolamento entre o desempenho do FGE e capacidade do SCE em atingir sua finalidade, uma vez que o

crescimento de seu PL não reflete maior capacidade de indenizar. Tal situação acaba por tornar nula a sustentabilidade do FGE, que, no período de 2008 a 2019, apresentou, de maneira geral, um total de pagamentos com indenizações em montante inferior ao total arrecado com prêmios, como observado na Figura 18, que apresenta a sinistralidade do FGE.

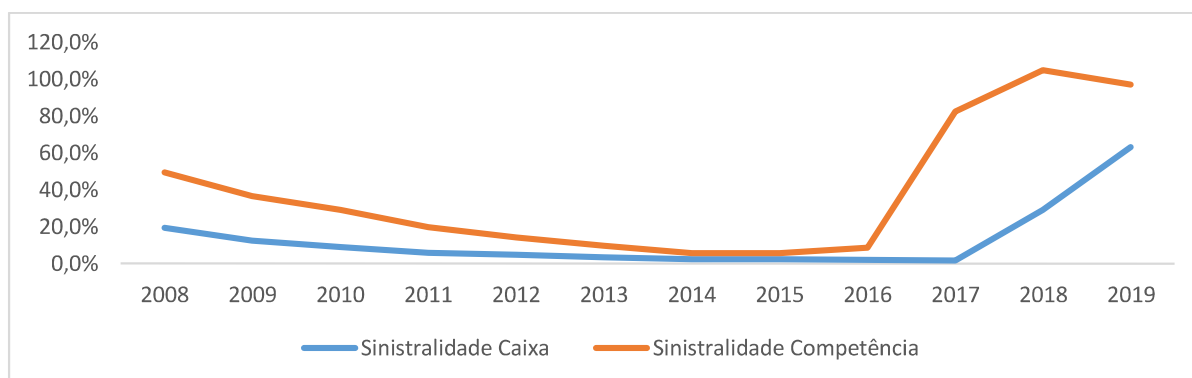


Figura 18 – Sinistralidade FGE (%)

Fontes: SAIN (2009 a 2018) e SE-CAMEX (2019 e 2020).
Elaboração própria.

Na maior parte do período analisado, a sinistralidade do FGE (indenizações sobre prêmios) apresentou valores inferiores a 100%, com uma inversão dessa tendência, no regime de competência, em 2018, recuperando-se, sutilmente, em 2019. Tal evolução potencialmente reflete a redução de prêmios arrecadados com a paralisação de aprovações de novas coberturas.

A existência de recursos próprios e o resultado positivo não reflete capacidade de pagamento, o que é distinto do observado no seguro de crédito à exportação concedido por outros países.

No caso dos EUA, o U.S. Exim-Bank é autofinanciável, contando com os valores arrecadados com a prestação de garantias para a formação de reservas para o pagamento de indenizações, sendo eventuais valores excedentes destinados ao Tesouro estadunidense (US EXIM-BANK, 2022, p. 48):

EXIM is considered a self-financing agency, which means that EXIM collects funds from credit program customers which are used to offset, or “pay-back” the EXIM appropriation to the U.S. Treasury. Funds are collected from commitment fees, exposure fees, and interest, and the agency collects the majority of fees

when the transactions disburse. From these fees, EXIM first sets aside funds to maintain prudent loan loss reserves. When self-financing, any additional collections made in excess of the amount paid back for the appropriation are sent to Treasury to offset the federal debt.

De maneira semelhante, a ECA da Suécia (EKN) também é financiada pelos prêmios que arrecada, com o dever de autossustentabilidade no longo prazo (EKN, 2022):

EKN is funded with the guarantee holders' premiums that reflect the risk in the transaction. The activities shall be financially self-sustaining over time.

Ambas as instituições possuem ampla credibilidade, atuando com diversos financiadores e exportadores, possuindo um instrumento estruturado como uma seguradora, com prêmios sendo utilizados para o pagamento de indenização. No caso do SCE, como apontado, apesar da existência de um lastro específico, que tem como propósito arrecadar prêmios e pagar indenizações, a sua natureza contábil acaba por inviabilizar tal relação, uma vez que sua capacidade de pagamento é limitada pela dotação orçamentária existente.

Tal característica, conforme reconhecido em alguns relatórios de gestão do FGE, pode ter contribuído para a redução de sua utilização, especialmente por financiadores privados.

c) Dos recursos humanos e tecnológicos

Observados os insumos relacionados aos pré-requisitos 1, 2 e 5, os próximos insumos tratados são aqueles relacionados à capacidade analítica, ou seja, aqueles necessários para analisar o pedido do exportador (pré-requisito 10), posteriormente, gerando a recomendação a ser encaminhada às instâncias decisórias.

Apesar da concessão da garantia ser feita pela União, o processo de análise, acompanhamento, gestão das operações de SCE é realizado por meio da empresa contratada, atualmente, a ABGF. Essa forma de prestação “indireta” do SCE – União

como segurador, contando com uma empresa para recepção e análise – é utilizada desde o primeiro formato do instrumento público, em que o IRB assumia o papel de representante do governo federal (BRASIL, 1965).

Nesse sentido, a maior parte dos recursos para análise de pleitos está inserida dentro da empresa contratada, que é remunerada pela União. Dessa forma, a avaliação acerca da relação de tais insumos com os resultados do SCE foi amparada nos gastos da União com a remuneração e nos relatórios de gestão da ABGF.

Com relação à remuneração, entre 2008 e 2021, o gasto médio anual atualizado pelo IPCA com a SBCE e, posteriormente, ABGF, foi de R\$ 14,12 milhões. Já a dotação orçamentária apresentou um comportamento mais regular do que a observada na ação orçamentária de pagamento de indenizações, com um valor médio anual atualizado de R\$ 25,4 milhões, com o menor valor observado em 2021 – com R\$ 13,59 milhões, e o maior em 2010, com R\$ 27,58 milhões.

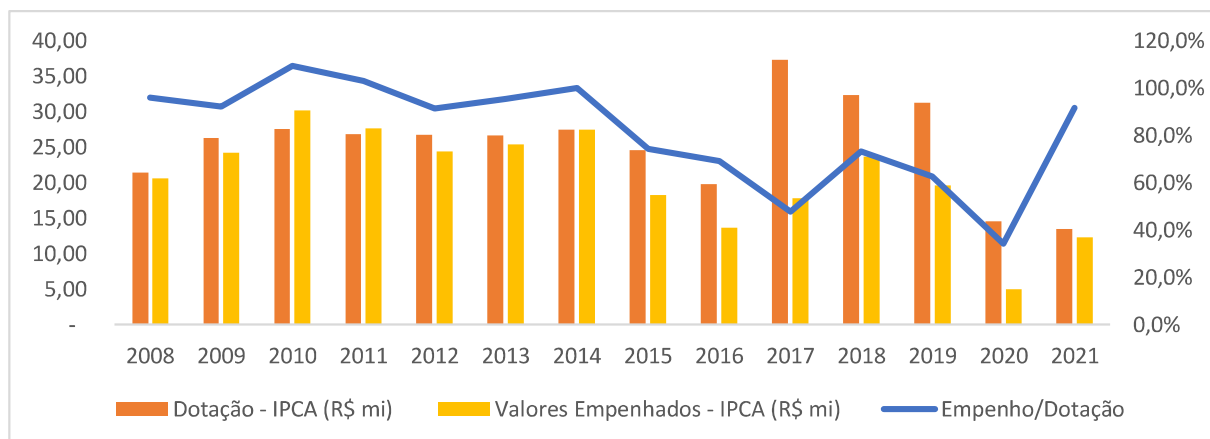


Figura 19 – Remuneração do Agente Contratação – Dotação e Empenho (R\$ mi – IPCA)
 Fontes: SAIN (2009 a 2018) e Painel Orçamentário.
 Elaboração própria.

De 2008 a 2014, conforme apresentado na Figura 19, a relação de empenhos sobre a dotação orçamentária apresentou média de 98,1%. Em 2015, primeiro no qual as atividades foram integralmente realizadas pela ABGF (SAIN/MF, 2015), essa relação atinge 74,2%, refletindo a base remuneratória variável, vinculada à aprovação

de novas operações amparadas no FGE e a um percentual da exposição do Fundo (ABGF, 2015).

Nos anos subsequentes, de 2016 a 2020, a relação média entre dotação e empenho se mantém em níveis inferiores aos observados entre 2008 e 2014, apesar da nova política de remuneração adotada em 2017, baseada em pisos mínimos e máximos de execução, que implicou incremento na remuneração quando comparado com 2015 e 2016 (ABGF, 2019). Apesar do aumento, a utilização orçamentária atingiu 47,7% em 2017, crescendo para 73,1% em 2018, reduzindo para 62,1% em 2019. Em 2020, há uma forte redução na utilização orçamentária, com o menor nível de toda a série, 34,1%, refletindo a mudança na remuneração da ABGF, com o fim da remuneração variável, atrelada à aprovação de operações, e início de valor mensal fixo.

Com a inclusão da ABGF no Plano Nacional de Desestatização (PND), as dificuldades operacionais decorrentes de limitações orçamentárias no FGE e o início das atividades relacionadas à reforma do sistema de apoio oficial à exportação, houve redução no escopo das atividades contratadas pela União (ABGF, 2020), o que contribuiu para a redução da remuneração e da utilização da dotação orçamentária. Em 2021, a dotação orçamentária está alinhada à remuneração mensal fixa.

Com base no exposto, na perspectiva da dotação orçamentária para contratação dos serviços relacionados ao SCE, não houve limitação ao longo do período de análise. Os valores disponibilizados estão associados aos contratos estabelecidos. Porém, de 2015 a 2020, a execução orçamentária apresenta níveis aquém dos anos anteriores, o que, ao se considerar a existência de remuneração atrelada a operações, indica um desempenho abaixo do esperado.

Além da perspectiva da remuneração, os dados da ABGF permitem verificar a evolução do número de empregados. A ABGF foi estruturada com outras funções

(BRASIL, 2012), não apenas a prestação do assessoramento técnico no SCE/FGE. Entretanto, conforme a Figura 20, no histórico¹⁶, as receitas com o SCE/FGE sempre foram as mais significativas da companhia.

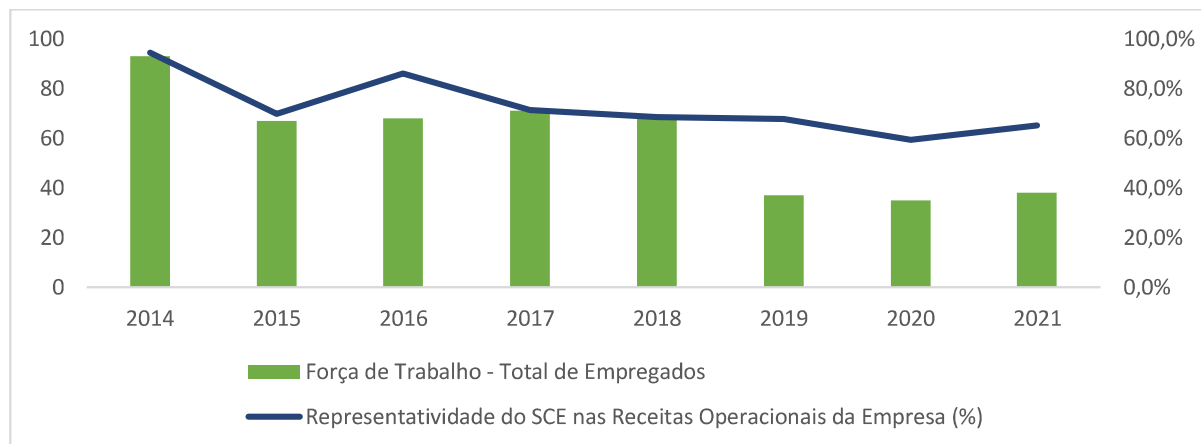


Figura 20 – ABGF – Número de Empregados e Representatividade SCE/FGE nas Receitas Operacionais
Fonte: ABGF (2015 a 2022).
Elaboração própria.

Em seu primeiro ano como contratada do SCE/FGE, a ABGF contava com 93 funcionários. No ano seguinte, há um enxugamento, preservando-se uma média de 68 empregados de 2015 a 2018. Em 2019, no contexto da inclusão da empresa no PND, com a diminuição do contrato com a União, há nova redução, com a manutenção de uma média de 36 funcionários até 2021.

A média de pedidos de SCE, tanto MLP quanto MPME, por empregado, mostrada na Figura 21, também apresenta redução de 2017 a 2021, o que contribui para indicar que eventual redução de pleitos tem como causa outro fator que não a capacidade analítica da empresa. Porém, esse dado deve ser visto com ressalva, uma vez que as operações do SCE/FGE apresentam distintos graus de complexidade e nem toda operação pleiteada efetivamente é analisada, dada a possibilidade de desistência.

¹⁶ Não foram obtidos dados referentes ao número de empregados no período da SBCE.

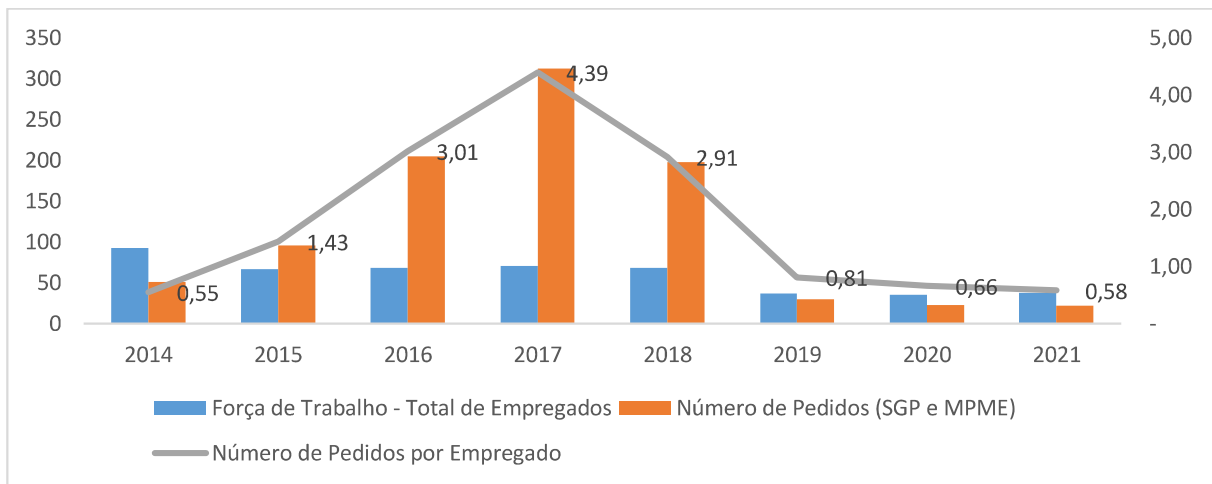


Figura 21 – Número de Pedidos e Número de Empregados

Fontes: ABGF (2015 a 2022) e SE-Camex.
Elaboração própria.

Adicionando mais elementos, com uma análise comparativa, no caso da ECA da Suécia (EKN) a evolução é distinta no período de 2008 a 2021, com crescimento contínuo no quadro de funcionários. Conforme a Figura 22, no caso sueco, tanto o número de empregados quanto o número de operações aprovadas (ofertas emitidas) apresentam crescimento, sendo observada ainda uma média de ofertas por empregados superior à observada no sistema brasileiro – tal informação, como destacado anteriormente, deve ser relativizada, uma vez que as operações podem ter graus de complexidade distintos.

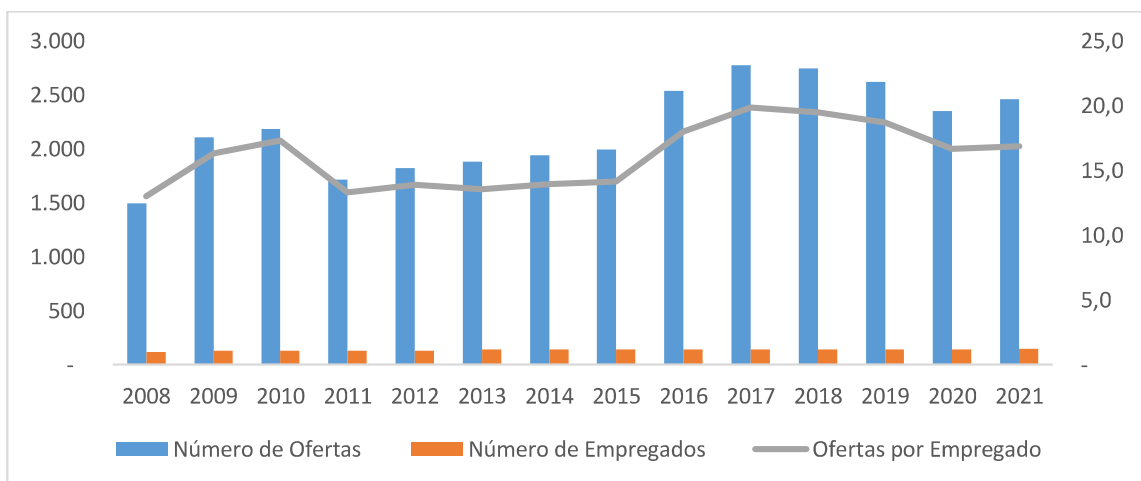


Figura 22 – EKN – Número de Empregados e Ofertas

Fonte: EKN (2009 a 2022).
Elaboração SE-Camex.

Perpassando os aspectos quantitativos, cumpre apresentar outro elemento relevante. Apesar dos documentos oficiais não trazerem menções a limitações nos serviços prestados pela ABGF, as entrevistas realizadas trazem indícios que a inclusão da empresa no PND implicou não apenas a suspensão da prestação de algumas modalidades de apoio, mas também trouxe um cenário de insegurança quanto ao futuro da ABGF e do SCE/FGE, contribuindo para o afastamento de potenciais usuários. Conforme apontado pelo Entrevistado 1, a inclusão da ABGF no PND foi acompanhada da descontinuidade da cobertura para MPMEs. Corroborando, o Entrevistado 3 pontuou:

A inclusão da ABGF dentro das empresas a serem privatizadas, sem a identificação clara de uma alternativa também trouxe consequências para o SCE, uma vez que não restou claro qual seria a alternativa à empresa.

d) Dos recursos financeiros

O quarto insumo relacionado ao SCE está relacionado ao componente necessário para cumprimento de sua finalidade – pré-requisito 17 do Quadro 1: cobertura de eventual sinistro. Para isso, são necessários recursos financeiros, que no caso do SCE, como apontado, são dados pela dotação orçamentária.

Para essa análise, foram considerados os seguintes dados de seu lastro orçamentário: i) o valor solicitado no projeto de lei orçamentária enviada ao Congresso; ii) a dotação atual – que reflete a dotação inicial e créditos adicionais; iii) os empenhos realizados; e iv) os pagamentos realizados em cada exercício, considerando tanto os recursos de cada exercício quanto restos a pagar.

Como se observa na Figura 23, dados obtidos do Painel do Orçamento Federal, de 2008 a 2017, o SCE, apesar de contar com crescente exposição, que atingiu em 2014, R\$ 33 bilhões, não contou com solicitações orçamentárias significativas nos projetos de lei enviados do Poder Executivo ao Congresso. Apesar disso, nesse

período, não parece ter ocorrido prejuízo ao instrumento dado que o montante de sinistros foi pouco significativo.

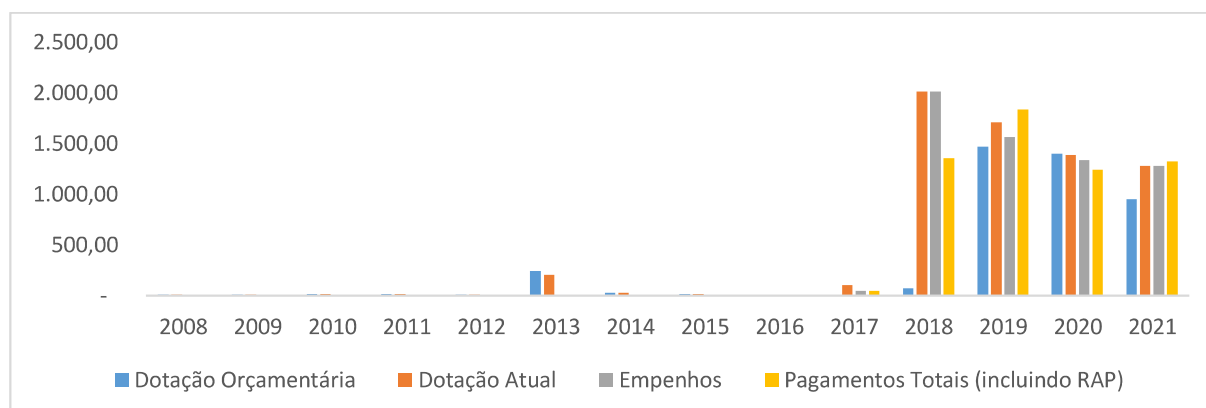


Figura 23 – SCE/FGE – Solicitação PLOA, Dotação Atual, Empenhos e Pagamentos (R\$ mi correntes)
Fonte: Painel Orçamentário – SIOP.
Elaboração própria.

Todavia, em 2018 a situação se modifica. A solicitação de orçamento no projeto de lei totalizou R\$ 75 milhões, porém a dotação atual da ação orçamentária ao final do ano é 26 vezes superior ao pedido inicial, totalizando R\$ 2 bilhões. Tal incremento foi decorrente de suplementação obtida para fazer frente a indenizações em razão de sinistros ocorridos em operações seguradas na Venezuela, Moçambique, Cuba e Bolívia (SE-CAMEX, 2019, p. 15 e 30).

Após 2018, a solicitação de orçamento para o FGE passa a conter valores significativos, porém, como o gráfico indica, com exceção de 2020, tais solicitações aparentam certo desalinhamento com as necessidades de pagamento dada a dotação final (atual) indicar o recurso a créditos adicionais.

Conforme apontado no item “d” acima e reconhecido em relatórios de gestão do instrumento, a dotação orçamentária em níveis inferiores ao necessário e a dependência de créditos adicionais contribuem negativamente para a credibilidade do instrumento público, afastando potenciais utilizadores.

Apesar desse risco potencial em razão da necessidade de créditos orçamentários em um contexto cada vez mais restritivo à despesa pública, as

informações analisadas apontam que até 2021 não houve limitação nos recursos que impediram o SCE/FGE de cumprir sua finalidade.

5.1.1 Processo e produto intermediário

Apresentados os insumos do SCE, a próxima etapa no processo avaliativo da implementação do instrumento abrange a verificação dos procedimentos realizados para transformação de insumos em resultados.

Como observado na Figura 24 a seguir, que traz o diagrama sintético da concessão de cobertura e do pagamento de indenização, a primeira etapa do processo do SCE se inicia no âmbito da ABGF. O primeiro passo abrange a apresentação de um pedido, por meio do SGP ou do SGP-MPME¹⁷, módulo específico para operações de empresas de menor porte.

A apresentação de pedidos depende de dois insumos, analisados anteriormente: a existência de uma operação de exportação e a confiança no instrumento. No âmbito da ABGF são empregados os recursos tecnológicos e humanos para análise, contratados pela União. Concluída a análise, inicia-se a segunda etapa do processo, com o encaminhamento do pedido de apoio pela ABGF, juntamente com sua recomendação pelo deferimento ou indeferimento, à SE-Camex ou ao Cofig (ABGF, 2022, p. 16).

¹⁷ No caso do SCE, são consideradas como MPMEs as empresas que atendam dois requisitos: faturamento bruto anual de até R\$ 300 milhões e receita anual de exportações de até US\$ 3 milhões. O segundo requisito pode ser flexibilizado para US\$ 5 milhões em alguns casos específicos (CAMEX, 2018).

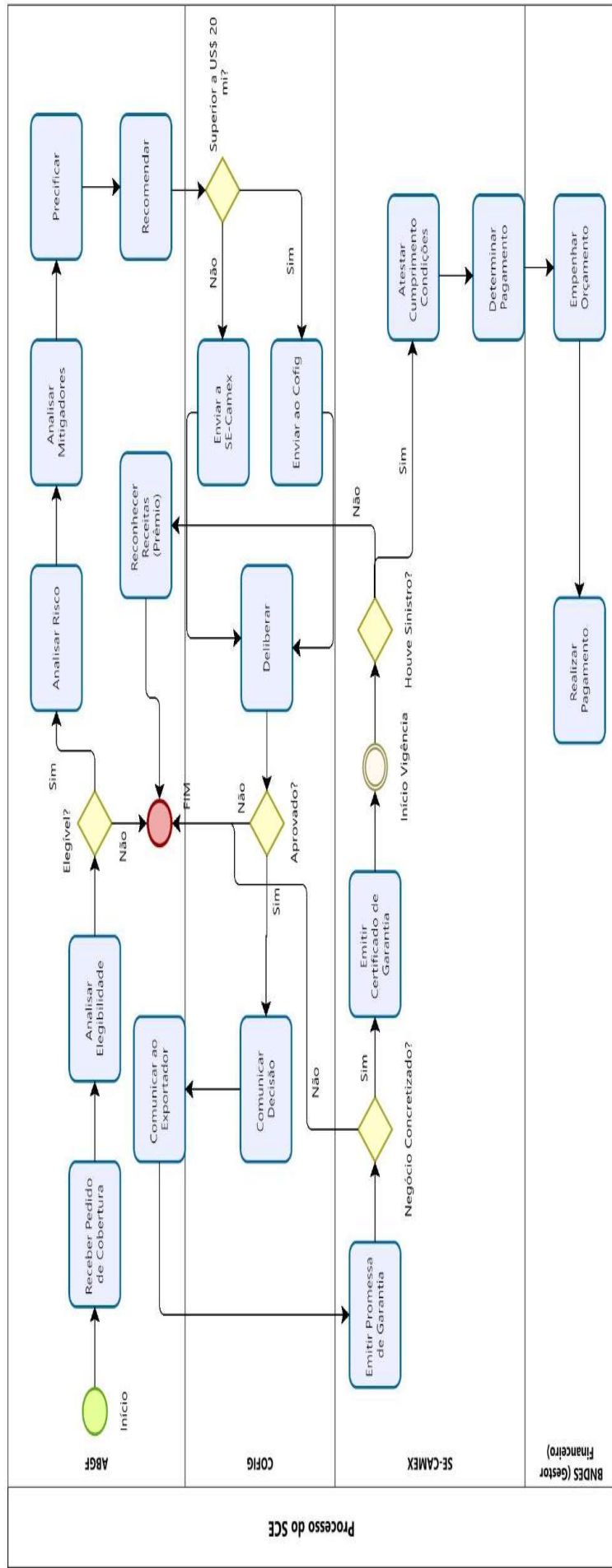


Figura 24 – Processo SCE/FGE
 Fontes: Brasil (1998, 2004), ABGF (2022) e SE-Camex (2022).
 Elaboração própria.

O Cofig é um colegiado criado pelo Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004, com a competência para enquadrar operações do FGE, podendo estabelecer alçadas decisórias, como é o caso da alçada à SAIN/MF (SE-Camex). Nos termos de seu decreto, compõem o colegiado representantes do Ministério da Economia, do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério da Defesa, que devem se reunir, ordinariamente, uma vez por mês (BRASIL, 2004).

No caso de uma deliberação favorável pelo Cofig ou SE-Camex, a operação é considerada como aprovada, sendo um produto intermediário do SCE, resultante da atuação da ABGF e da instância decisória. Apesar de ser produto da conversão dos insumos, a operação aprovada não é capaz de trazer os resultados almejados para o SCE – incremento de exportações, diversificação de mercados etc., uma vez que para isso acontecer é necessário que a operação comercial ocorra efetivamente.

Após aprovação, no âmbito da SE-Camex, é produzida a Promessa de Garantia (PG). Com a concretização da operação de exportação, o Certificado de Garantia de Cobertura (CGC) é emitido, gerando-se os resultados pretendidos pelos formuladores do instrumento. Posteriormente, com a ocorrência de um sinistro, a União é acionada a indenizar, cumprindo-se assim a finalidade do FGE por meio dos recursos orçamentários analisados anteriormente no subitem “d” do item 5.1.

Descrito o processo do SCE, a Figura 25 a seguir demonstra a relação de pedidos apresentados, o número de operações aprovadas e indeferidas, entre 2008 e 2021, estimando-se quantos pleitos efetivamente concluíram o processo do SCE no período analisado. Cabe observar, que deve ser considerado que o tempo entre a apresentação no SGP e a submissão à instância decisória varia conforme a complexidade da operação.

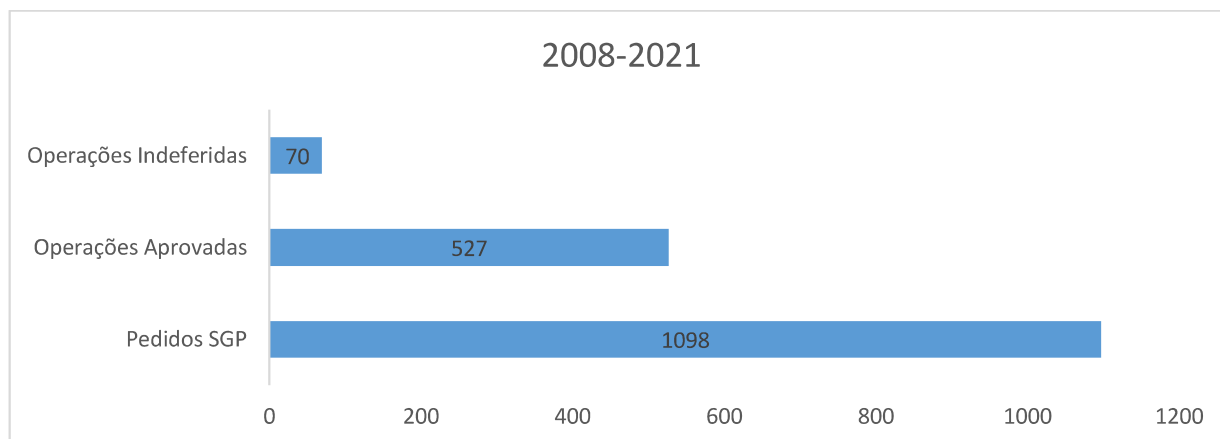


Figura 25 – Pedidos no SGP, Aprovações e Indeferimentos – 2008 a 2021 – Operações de MLP
 Fontes: SE-Camex (SGP), SAIN-MF (2009 a 2018) e SE-Camex (2019 a 2022).
 Elaboração própria.

Como verificado, de 2008 a 2021, foram apresentados no SGP 1.671 pedidos de cobertura. A partir dos relatórios de gestão do FGE, verifica-se que, desse total, 597 tiveram seu processo concluído entre 2008 e 2021, sendo a maior parte pela aprovação. Entretanto, há de se destacar, com base nesses dados, 45,6% dos pleitos apresentados no período de 2008 a 2021 não concluíram o processo.

As operações não concluídas podem estar ainda em análise ou terem sido objeto de desistência ou abandono pelos exportadores. De toda forma, considerando o nível observado, entende-se que este fator pode representar certa limitação. A desistência antes da conclusão pode estar relacionada a limitações do instrumento ofertado, a morosidade do processo, a uma baixa qualificação dos exportadores em estruturar a operação ou outros fatores.

Analisando as operações aprovadas, conforme a Figura 26 a seguir, verifica-se que, no âmbito das operações MLP, em 2008, o total aprovado foi de US\$ 2,4 bi, apresentando forte crescimento nos exercícios subsequentes, mantendo média anual de US\$ 8,1 bilhões entre 2009 e 2014, com o maior valor anual observado em 2013 (US\$ 9,1 bi). A partir de 2015, há uma mudança, com uma forte contração na média anual observada (US\$ 1,9 bi), sendo o menor valor de aprovação observados nos

anos de 2017 e 2019, com leve recuperação em 2020 e 2021, porém em nível inferior ao registrado em 2008.

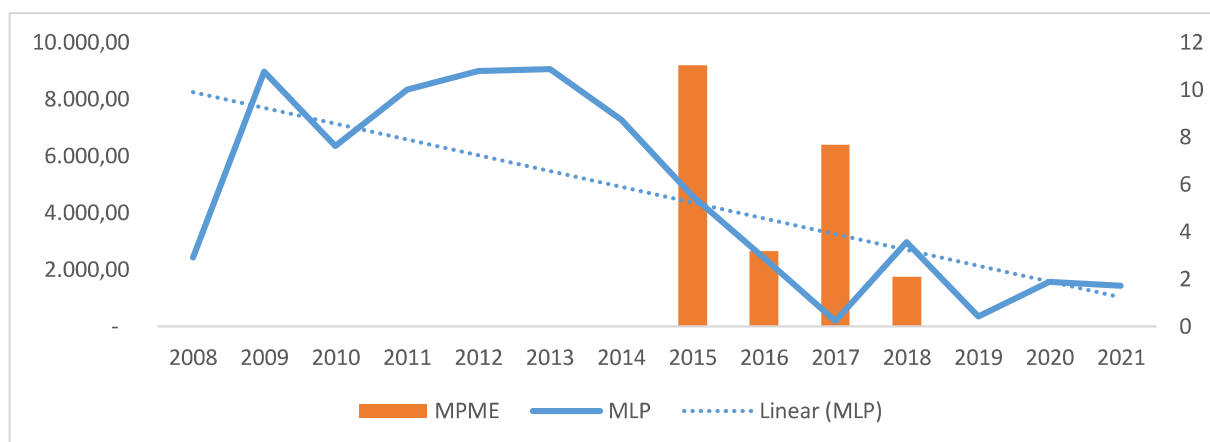


Figura 26 – Valor das Operações Aprovadas FGE/SCE – MLP e MPME (US\$ mi)
 Fontes: SAIN/MF (2009 a 2018) e SE-Camex (2019 a 2021).
 Elaboração própria.

Quanto às operações de MPME, foram observadas aprovações somente no período de 2015 a 2018, sendo o maior valor observado em 2015, com US\$ 11 milhões apoiados, apresentado redução em 2016, leve recuperação em 2017 e nova contração em 2018, atingindo o menor nível da série, com aprovação anual de US\$ 2 mi.

No caso das ECAs da Suécia e dos EUA também é observada certa contração no valor apoiado, porém com algumas características distintas do caso brasileiro, especialmente quanto ao número de pleitos. Deve-se ainda considerar os diferentes contextos do mercado financeiro, mais desenvolvido em tais países.

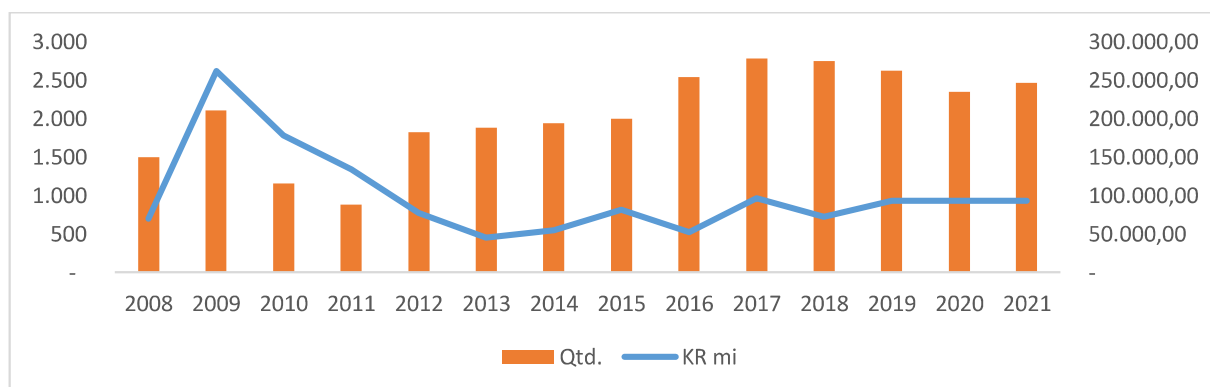


Figura 27 – EKN Ofertas Emitidas – Valor (KR mi) e Quantidade
 Fonte: EKN (2009 a 2022).

Elaboração própria.

Com relação à Suécia, conforme exposto na Figura 27 acima, de 2008 a 2021, o montante apoiado em coroas suecas cresceu 33,7%, porém abaixo dos picos observados nos anos de 2009 a 2011 – posteriores à Crise de 2008. Quanto ao número de operações aprovadas, observa-se crescimento, sendo a quantidade em 2021 (2.463 operações), 64,6% superior à de 2008 (1.496).

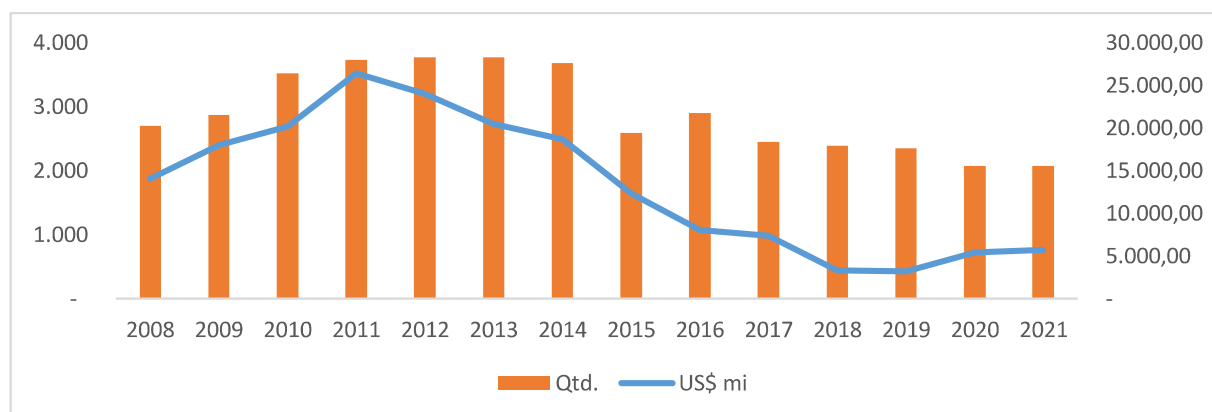


Figura 28 – U.S. Exim-Bank – Operações Aprovadas – Valor (US\$ mi) e Quantidade

Fonte: U.S. Exim-Bank (2009 a 2022).

Elaboração própria.

Quanto ao U.S. Exim-Bank, conforme Figura 28, de 2008 a 2021, houve queda de 59,4% no montante aprovado, acompanhado por redução de 23,2% na quantidade. Essa evolução pode ser em parte explicada pela limitação na atuação da instituição, que ficou restrita a operações de até US\$ 10 milhões no período de 2015 a 2019 (US EXIM-BANK, 2019)

5.1.2 Produto

Após a operação aprovada, há dois produtos do SCE: operação concretizada e pagamento de indenização. O foco nesse item específico recairá sobre o primeiro, uma vez que o pagamento de indenizações está associado aos recursos financeiros/orçamentários, analisados anteriormente. A operação concretizada é pré-requisito tanto para a geração dos resultados esperados do SCE, quanto para o

cumprimento de sua finalidade dada em lei – cobrir sinistros decorrentes de riscos comerciais, políticos e extraordinários.

Nesse sentido, os efeitos esperados do SCE na sociedade só serão observados caso o exportador beneficiado tenha sucesso em exportar. A Figura 29 apresenta o percentual de operações concretizadas *vis-à-vis* as operações aprovadas, considerando tanto o valor das aprovações, quanto a quantidade.

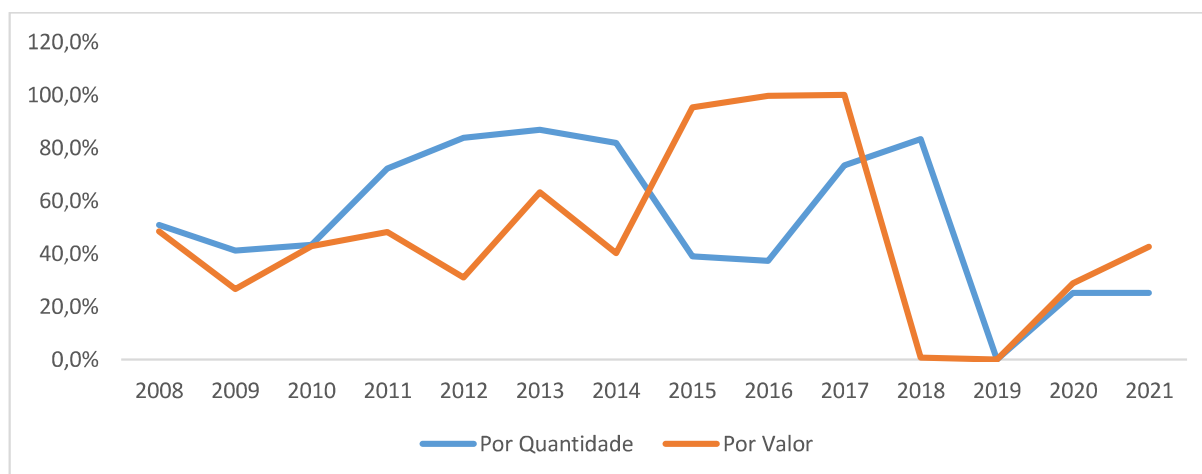


Figura 29 – Taxa de Sucesso SCE

Fontes: SAIN/MF (2018) e SE-Camex (2019, 2020 e 2021).

Elaboração própria.

Ao se considerar o indicador apurado pela quantidade de operações, verifica-se uma média de 2008 a 2021 de 53% de operações concretizadas. Utilizando-se o valor¹⁸, a média observada é de 47,6%.

A partir da figura acima, tendo em conta também o número de pleitos que concluem o processo deliberativo já analisado, o SCE apresenta um afunilamento no número de pedidos entre submissão, deliberação, aprovação e concretização. Tal comportamento é comum a qualquer instrumento público, porém há de se considerar que a taxa de sucesso observada entre a aprovação e a concretização indica que

¹⁸ Os relatórios do FGE apuram as taxas em regime de caixa. Nesse sentido, são consideradas as operações aprovadas e concretizadas em cada ano, mesmo que a aprovação tenha ocorrido anteriormente.

apenas metade do valor aprovado efetivamente contribui para o atingimento dos objetivos do SCE.

A não concretização das operações pode estar relacionada a situações alheias ao SCE, como, por exemplo, o acerto final entre comprador e vendedor. Nesse sentido, este desempenho pode estar associado a outros problemas públicos, como a capacitação para a exportação, sendo uma maior coordenação entre instrumentos públicos um elemento interessante para o aprimoramento – sem prejuízos das melhorias internas do SCE.

5.1.3 Dos resultados e da evolução dos fatores do SCE

Realizada a análise acerca dos fatores do SCE – insumos, processo e produto, nesta seção estabelecemos a relação entre tais componentes e o resultado do instrumento público, considerando o referencial de avaliação apresentado na página 43 (Planejamento Estratégico).

Cumprir registrar que as metas do planejamento estratégico foram definidas tendo como base o ano de 2012 e prevendo o atingimento até o ano de 2018. Nesta avaliação, as considerações serão realizadas tendo em conta o ano de 2021, partindo do pressuposto que, caso a meta tenha sido atingida em 2018, a tendência seria a preservação ou seu aprimoramento nos anos subsequentes. Para fins de referência, os dados de 2012 também serão apresentados, juntamente com o período inicial da série (2008).

5.1.3.1 Exposição do SCE/FGE

A exposição máxima do FGE reflete não apenas as operações para as quais já há um certificado de garantia, ou seja, já houve a exportação, mas toda operação

aprovada pelo Cofig ou pela SE-Camex (SAIN/MF, 2012). Nesse sentido, revela o valor de financiamentos segurados ou quais a União se comprometeu a segurar.

As metas estabelecidas no Planejamento Estratégico para este indicador previam a ampliação da exposição do SCE/FGE à África, América do Sul e América Central, com uma diversificação de destinos. A ideia era reduzir a concentração do FGE, prevendo que os quatro países mais representativos em 2012 não deveriam somar mais que 50% da exposição em 2018. O Quadro 2 sintetiza as metas relacionadas ao indicador de exposição para o ano de 2018.

Quadro 2 – Metas do FGE/SCE – Exposição por Região

Região	Meta de Exposição em 2018
África	US\$ 2,5 bilhões, desconsiderada exposição à Angola
América do Sul	US\$ 3,5 bilhões, desconsideradas Argentina e Venezuela
América Central e Caribe	US\$ 3,5 bilhões, desconsideradas República Dominicana e Cuba
Todas	Os quatro países mais representativos em 2012 (Argentina, Angola, República Dominicana e Venezuela) representando menos que 50% da exposição.

Fonte: Cofig (2013).
Elaboração própria.

Entre os anos de 2008 e 2012, *vide* Figura 30 e Figura 31 a seguir, o SCE/FGE apresentou crescimento em sua exposição de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 25,6 bilhões, e diversificação nos países. No ano utilizado como base para definição das metas (2012), a exposição dos países sul-americanos, exceto Argentina e Venezuela, totaliza cerca de US\$ 2,12 bilhões. Já os países da América Central e Caribe, excluídos os mais representativos, totalizam US\$ 820 milhões. Não se verifica nenhum país africano, exceto Angola, dentro dos principais países individualizados no

relatório de gestão. Dessa forma, pressupõe-se que eventuais países africanos compuseram o valor “Outros”.

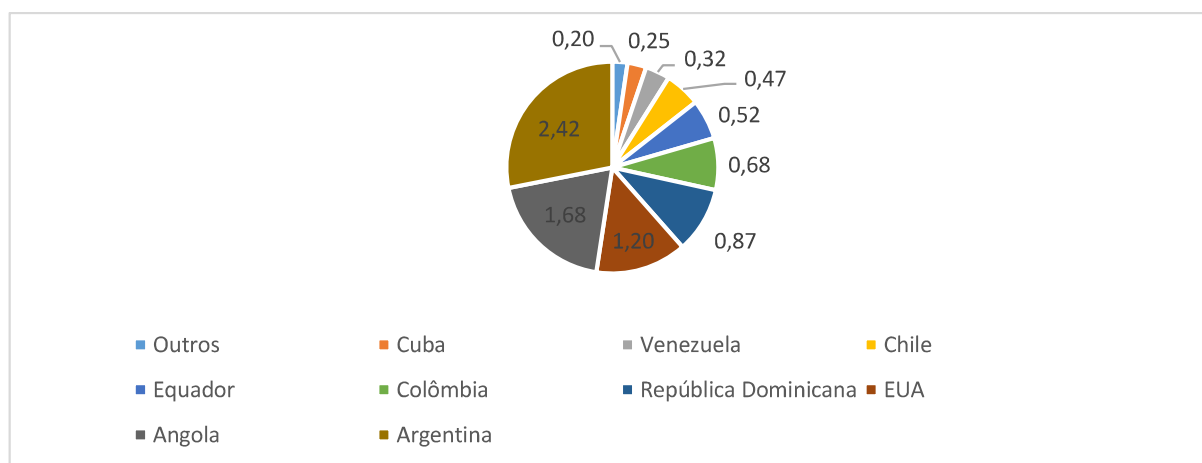


Figura 30 – Exposição FGE por País em 2008 – US\$ bi

Fonte: SAIN/MF (2009).

Elaboração própria.

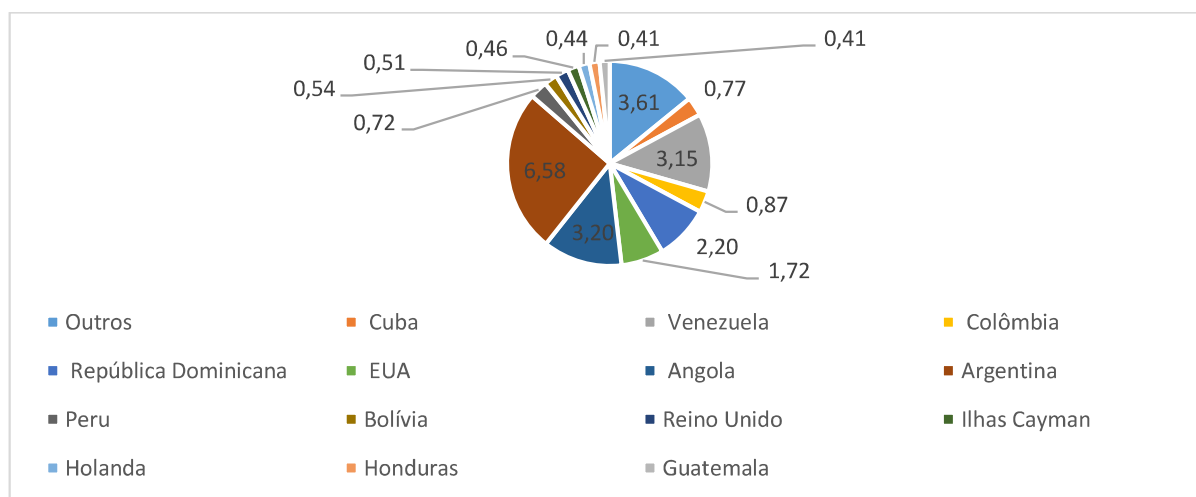


Figura 31 – Exposição FGE por País em 2012 – US\$ bi

Fonte: SAIN/MF (2012).

Elaboração própria.

Já em 2018, ano alvo para o planejamento de 2013, retratado na Figura 32 abaixo, a exposição total do fundo reduziu para US\$ 13,5 bilhões, sendo verificado que no caso da América do Sul, Argentina e Venezuela mantiveram o protagonismo, porém também apresentaram contração, chegando em 2018 com exposições de US\$ 3,7 bilhões e US\$ 1,22 bilhão. Os demais da América do Sul, em conjunto, não se aproximaram da meta.

No caso da África, houve redução na exposição à Angola, que atingiu em 2018 US\$ 1,6 bi. Os demais países africanos representaram US\$ 0,49 bi, abaixo da meta prevista.

Na América Central e Caribe, também não houve incremento ao nível planejado. A redução da exposição à República Dominicana, que totalizou US\$ 0,49 bilhão em 2018, não foi acompanhada pelo crescimento de outras origens. Adicionalmente, houve o crescimento na exposição à Cuba, atingindo US\$ 0,89 bi. Os demais países da região não atingiram o nível previsto de US\$ 3,5 bi.

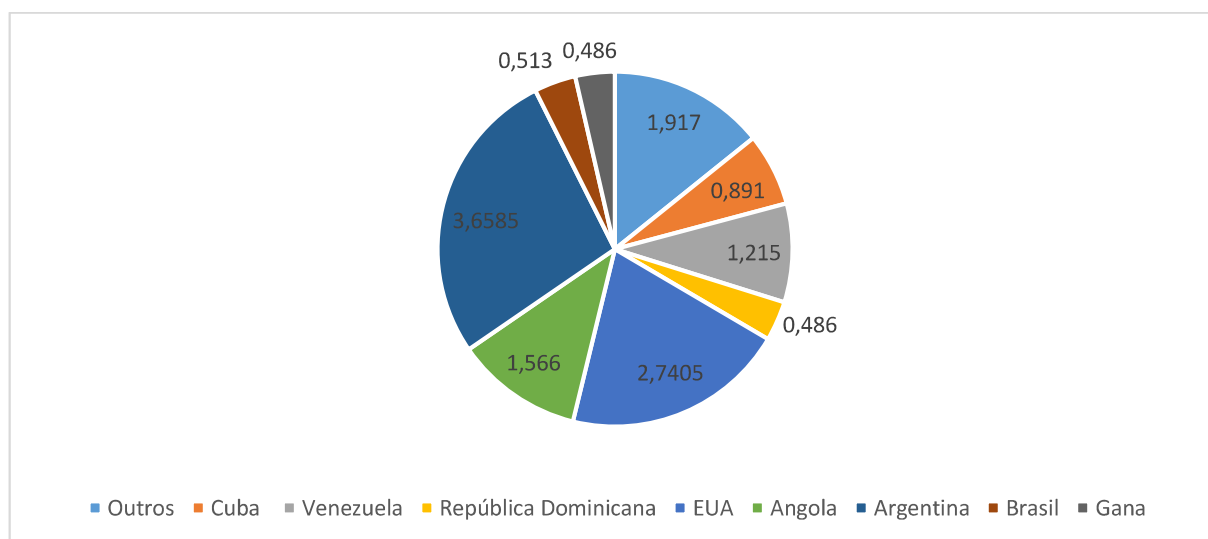


Figura 32 - Exposição FGE por País em 2018 - US\$ bi
 Fonte: SE-Camex (2019).
 Elaboração própria.

De 2018 a 2021, como verificado na Figura 33, a situação não se reverte. Há nova redução na exposição, que passa de US\$ 13,5 bilhões para US\$ 7,8 bilhões – montante incompatível com as metas de 2013, que previam em conjunto uma exposição à América do Sul, África, América Central e Caribe de US\$ 9,5 bi. Nenhuma das regiões alvo apresentou valores próximos aos das metas. Há um incremento na relevância de alguns países alvo, como Venezuela e Cuba, porém tal comportamento não é atribuível a novas operações, mas sim à redução da exposição total do SCE/FGE em proporção mais intensa que o encerramento dos financiamentos já cobertos de tais países.

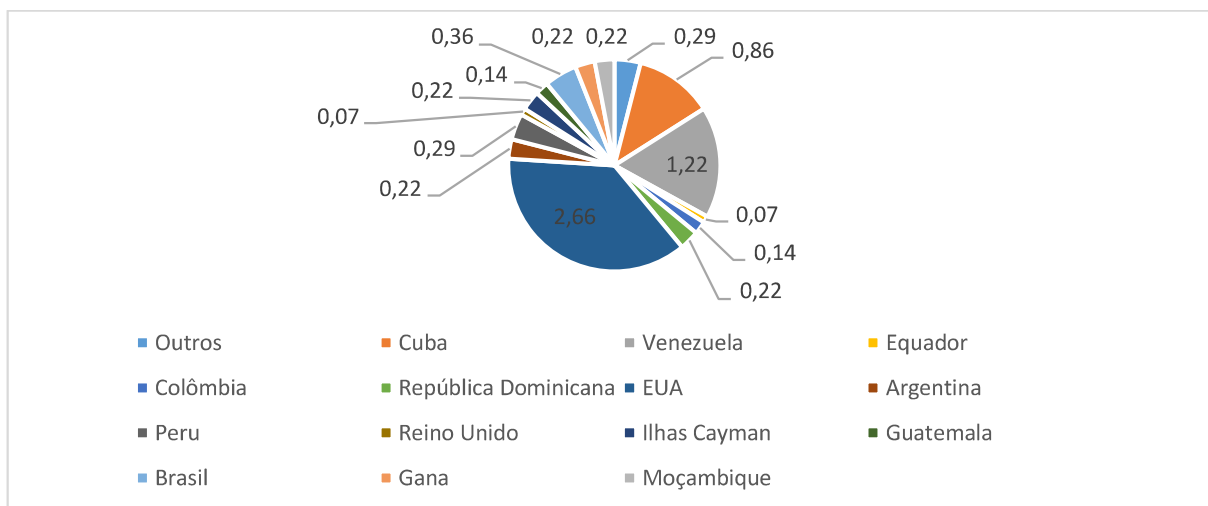


Figura 33 – Exposição FGE por País em 2021 – US\$ bi
 Fonte: SE-Camex (2022).
 Elaboração própria.

Com relação à segunda meta relacionada à exposição presente no Planejamento Estratégico, em 2008, os quatro principais países eram Argentina, Angola, EUA e República Dominicana, representando em conjunto uma exposição de US\$ 6,16 bilhões, equivalente a 72% da exposição total naquele ano. Já em 2012, ano-base para definição das metas para o FGE/SCE, houve uma mudança, com a substituição dos EUA pela Venezuela que, em conjunto com os outros três, representavam uma exposição de US\$ 15,13 bilhões, equivalente a 59,5% da exposição total.

Em 2018, esses quatro países representaram em conjunto 51,4% da exposição total, ficando pouco acima da meta definida. Tal fator ocorreu pela redução na participação de Venezuela (-3%), República Dominicana (-5%) e Angola (-1%), ao passo que outros países cresceram, como EUA (+14%) – que passaram a ser o segundo destino mais relevante, Gana (+4%), Cuba (+4%) e Brasil (+4%), abrangendo operações em que o risco da União é o exportador.

Cabe registrar que tal evolução ocorreu num contexto de contração da exposição total, que passou de US\$ 25,6 bilhões em 2012 para US\$ 13,5 bilhões em 2018. Ao se considerar os quatro principais destinos de 2018, ou seja, afastando-se

dos países do ano-base de 2012, a exposição conjunta desses países (Argentina, EUA, Angola e Venezuela) totalizou 62%, indicando que a situação de concentração permaneceu, substituindo-se apenas um dos países.

Em 2021, como retratado na figura anterior, a concentração do FGE se tornou ainda mais intensa com os quatro principais países (EUA, Venezuela, Cuba e Brasil) representando 71% da exposição, sendo EUA e Venezuela, em conjunto, 54%. Tendo em conta que essa concentração também ocorreu num contexto de contração da exposição, é possível inferir que tal evolução tem sido majoritariamente influenciada pela ausência de novas operações, restando assim na exposição os países nos quais ainda há financiamentos em aberto.

Diante disso, constata-se que, quanto à exposição, o FGE não atingiu as metas relacionadas às regiões. No caso da diversificação, em 2018, o parâmetro estabelecido em 2012 quase foi obtido, porém o Fundo ainda apresentava forte concentração em poucos países, com uma situação ainda mais crítica em 2021.

Tendo em conta que a diversificação de exposição depende primordialmente da realização de novas operações para novos destinos, conclui-se que a redução na demanda pelo SCE, puxada especialmente pela construção civil, acompanhada do setor automotivo e de bens de capital, sem a compensação por outros setores com montantes equivalentes pode ter contribuído para o resultado observado.

5.1.3.2 Montante de exportações MPME e MLP

O montante de exportações representa o principal resultado do SCE. Por mais que haja diferentes justificativas para a ação estatal, o propósito final de qualquer instrumento oficial de seguro de crédito à exportação é aumentar as exportações (RAY, 1995).

A meta relacionada ao montante de exportações definida no Planejamento Estratégico abrangia apenas operações de MPMEs, prevendo em 2018, que as aprovações para esses exportadores totalizariam US\$ 1 bilhão.

Como apontado, as primeiras coberturas para MPMEs foram realizadas em 2015 e totalizaram US\$ 11 milhões (SAIN/MF, 2016). Nos anos subsequentes não foi possível atingir o mesmo nível, mesmo com os esforços de divulgação do produto (SAIN/MF, 2017; SAIN/MF, 2018).

Ao se observar a evolução de tais exportações amparadas no SCE na Figura 26 acima, verifica-se não apenas o não atingimento da meta, mas a própria suspensão do apoio oficial às empresas de menor porte.

Em 2019, houve uma mudança na forma da prestação do instrumento público, passando a ABGF a prestar tal cobertura diretamente em seu balanço, não sendo mais utilizado o lastro orçamentário do FGE. Entretanto, com a inclusão da empresa no PND, novas operações de MPME voltaram a depender de dotação orçamentária, porém diante das restrições orçamentárias existentes, tal cobertura restou suspensa (SE-CAMEX, 2019, p. 14 e 31).

Nesse sentido, com relação à meta prevista no Planejamento Estratégico para as MPMEs, não houve obtenção do resultado esperado, pelo contrário, as circunstâncias se tornaram mais restritas, com a suspensão da cobertura.

Como se observa, esse resultado guarda relação direta com a evolução dos recursos financeiros/orçamentários, a situação da ABGF e a credibilidade do instrumento público. Apesar da análise realizada no item d da Seção 5.1 acima indicar que o FGE/SCE não apresentou limitações em seus pagamentos, o cenário de restrição à ampliação de gastos públicos, associado a um alto nível de indenizações a serem pagas, acarretou a paralisação de novas operações para MPMEs, conforme observado no relatório de gestão do exercício de 2019.

Apesar do Planejamento Estratégico não trazer metas específicas para o montante de aprovações em operações de MLP, a evolução dessas operações também foi afetada pela questão orçamentária. Como se observa na Figura 26, de 2008 a 2014, o valor das aprovações de MLP apresenta forte crescimento, puxado principalmente por operações do setor aeronáutico e do setor de infraestrutura, que também ampliava suas vendas a partir de outros instrumentos, como, por exemplo, o Protocolo de Entendimento assinado entre Brasil e Angola (SAIN/MF, 2012).

A partir de 2014, o montante das exportações apoiadas passa a apresentar contração em todos os anos, refletindo assim a evolução do número de pleitos de SCE – puxados principalmente pela contração da construção civil, automotivo e de bens de capital, atingindo seu menor nível em 2017, quando somente US\$ 191 milhões de operações foram aprovados. Em 2018, há uma leve recuperação no valor, porém, como indicado no relatório de gestão, o desempenho do instrumento público se encontrava influenciado pelas restrições orçamentárias, pela readequação do modelo de precificação e pela redução das atividades de exportações resultantes da operação Lava Jato (SE-CAMEX, 2019). Nesse sentido, constata-se que, além da evolução da quantidade de pedidos, a disponibilidade orçamentária (credibilidade) também afetou as exportações de MLP.

5.1.3.3 Número de exportadores atendidos

Com relação ao número de exportadores atendidos, o Planejamento Estratégico do SCE/FGE trazia meta específica para operações de MLP, prevendo que, em 2018, o número de exportadores usuários do SCE para MLP seria superior em 10% ao observado em 2012 (97), chegando assim a 107 exportadores (SAIN/MF, 2015).

Dada a natureza da meta, que envolve o conhecimento acerca que empresas que já haviam utilizado o SCE e quais poderiam ser consideradas novas, e o fato de que as atas do Cofig não trazem essa informação, a avaliação aqui foi realizada tão somente com base nos relatórios de gestão. A partir desses documentos, é possível apurar a evolução do número de exportadores atendidos de 2012 até 2019, apresentado na Figura 34 a seguir.

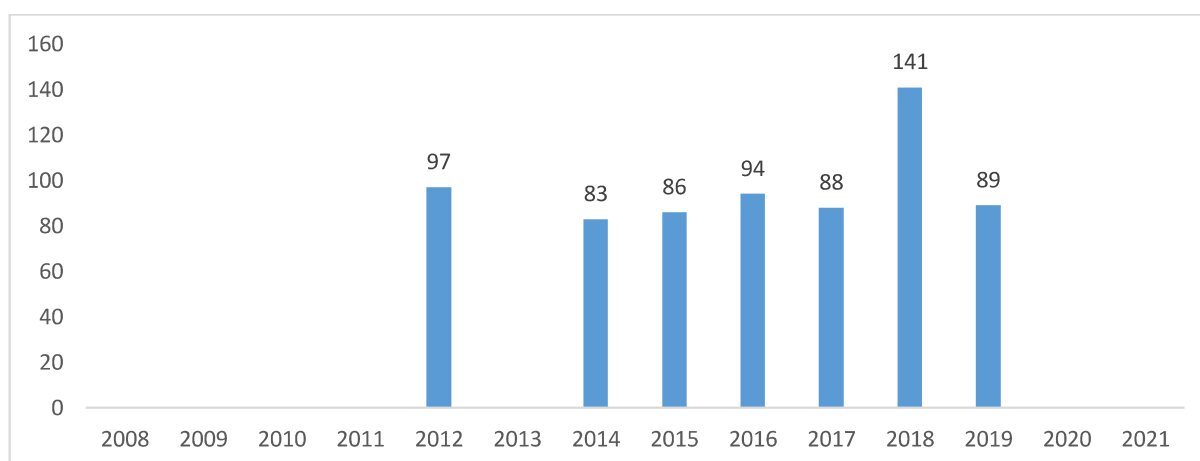


Figura 34 – Número de Exportadores Beneficiados pelo FGE

Fontes: SAIN/MF (2014 a 2018) e SE-Camex (2019 e 2020).

Elaboração própria.

De 2012 a 2015 o número de exportadores beneficiados pelo SCE/FGE apresentou redução. Já entre 2016 e 2018, mesmo com redução de demanda, o SCE foi capaz de adicionar novos exportadores em seu rol de usuários. Porém, em 2019, há uma redução no número de exportadores, que atinge um nível 8,2% inferior ao de 2012.

Tal comportamento é atribuível ao fato de que a única operação aprovada no ano abrangia empresa já usuária do instrumento público. Adicionalmente, diversas operações tiveram seus financiamentos concluídos, excluindo algumas empresas da cobertura do SCE/FGE, sem adição de novas empresas. O relatório de gestão também aponta para uma mudança nas prioridades governamentais, que criaram uma

descontinuidade da estratégia do SCE, com uma escassez de recursos, que trouxe à tona a questão da sustentabilidade do SCE (SE-CAMEX, 2020, p. 17).

Dessa forma, quanto ao número de exportadores beneficiados, tendo em conta a evolução dos fatores componentes do SCE, entende-se que houve certo sucesso no incremento de beneficiários até o ano de 2018, mesmo ao se considerar a redução na demanda pelo SCE. Por outro lado, a partir de 2019, a questão relacionada ao insumo de recursos orçamentários influencia a concessão de novas operações, impactando, por consequência, a entrada de novos exportadores.

5.1.3.4 Número de financiadores privados

Com relação ao número de financiadores privados, o Planejamento Estratégico trazia como meta o incremento na utilização do SCE por bancos privados, reduzindo-se assim a relevância dos financiadores públicos (BNDES e, pequena parcela, BB), contribuindo também para o fomento do mercado privado de financiamentos à exportação. A meta previa a inclusão de pelo menos mais cinco bancos privados no rol de beneficiários, objetivando chegar a 2018 com seis instituições privadas (SAIN/MF, 2015).

Assim como no caso do número de exportadores, a análise foi realizada com base nos relatórios de gestão, que permitem acompanhar o indicador no período de 2012 a 2018. De 2012 a 2016, houve ampliação no número de instituições privadas usuárias do FGE, chegando a cinco, número que se manteve até 2018. A partir desse ano, não há informações nos relatórios de gestão, porém analisando as atas do Cofig é possível verificar que as poucas operações aprovadas entre 2018 e 2021 sempre tiveram como beneficiários bancos públicos, logo é possível inferir que o SCE não atingiu a meta estabelecida.

Ao contrário do número de exportadores, o relatório de gestão do exercício de 2019 não traz informações sobre potenciais razões para o resultado, sendo verificado nos relatórios de exercícios anteriores que houve demonstração de interesse por parte de instituições e a elaboração de produtos/normas específicas (SAIN/MF, 2015 a 2018) para permitir o acesso por instituições privadas, porém tais esforços não foram suficientes para a ampliação pretendida quando da elaboração do Planejamento Estratégico.

Há de se considerar que a questão da credibilidade do instrumento pode ter impacto, conforme apontado pelos Entrevistados 2, 3 e 4:

[...] o fundo apresenta um problema interno, pois sua capacidade de pagamento depende da dotação orçamentária, o que abre espaço para discussão acerca da possibilidade de aprimoramento, como a adoção de um fundo financeiro.

[...]

a dependência orçamentária do FGE é um complicador, dado que potenciais utilizadores do instrumento devem ter a garantia de que haverá o pagamento por parte da União, o que não ocorre quando o instrumento depende de recursos orçamentários que muitas vezes são aprovados em nível abaixo das indenizações, gerando notícias na imprensa acerca da atuação emergencial do governo para buscar recursos adicionais para honra de obrigações.

[...]

a dependência orçamentária é um complicador, que gera insegurança, especialmente para bancos estrangeiros, uma vez que o processo orçamentário é complexo, dependente do Congresso Nacional.

Como já apontado, a própria administração em alguns relatórios de gestão reconhece que a dependência orçamentária contribui para o afastamento de novos financiadores. Tal fator ainda é agravado pela perda do grau de investimento do Brasil em 2015, que traz impacto sobre a confiança do governo como um todo.

5.2 Das perguntas avaliativas

Realizada a avaliação do SCE das perspectivas de seus fatores e tendo em conta os resultados referenciados em seu Planejamento Estratégico, é possível responder as perguntas que balizam esta pesquisa.

Com relação à contribuição dos fatores para o resultado observado, verifica-se que, entre os insumos, a existência de operações de comércio exterior, a credibilidade

do instrumento público e os recursos para o pagamento de indenizações estão associados aos resultados observados.

No caso da existência de operações, verifica-se uma completa ausência do setor de construção civil a partir de 2015 que representava não apenas a maior parte dos pedidos e das exportações amparadas entre 2008 e 2014, sendo inexistente em 2021. A saída deste setor está relacionada às consequências da operação Lava Jato, que limitou o acesso ao crédito por parte das empresas com o fechamento do BNDES ao setor. Apesar do indicativo de que o SCE adotou medidas para a retomada da cobertura para tal setor, não houve apresentação de pleitos por outros financiadores.

Ainda com relação a esse insumo, também houve redução nas operações pleiteadas pelo setor automotivo e pelas empresas de bens de capital. Essa redução pode ter várias causas, que dependem de uma pesquisa mais aprofundada, porém cabe registrar que os mercados de maior risco continuaram relevantes nas exportações brasileiras, ocorrendo ainda situações nas quais os produtos brasileiros perderam participação em tais mercados. Logo, diante da razão de atuação do FGE/SCE, é possível concluir que haveria espaço para novos pleitos, uma vez que as empresas brasileiras continuaram a exportar para esses mercados, porém o instrumento não foi capaz de atingir esta demanda, o que contribuiu para o resultado observado.

Na perspectiva da credibilidade, a construção do SCE com um lastro contábil, dependente de dotação orçamentária, acaba por colocar em risco a sustentabilidade do instrumento público. A capacidade de pagamento está limitada ao orçamento disponível. Isso, conforme apontado em relatórios de gestão e apurado junto aos Entrevistados 2, 3 e 4, acaba por afastar usuários, que veem um risco efetivo de que a União não possa honrar suas obrigações em sinistros, diante da possibilidade de que não haja uma suplementação orçamentária tempestiva e suficiente.

Associado à questão da credibilidade, a dependência orçamentária também trouxe como consequência a redução da aprovação de operações (SE-CAMEX, 2019). Diante de um número grande de indenizações, num orçamento limitado, surge a insegurança nos tomadores de decisão acerca da disponibilidade de orçamento para novos sinistros.

Da perspectiva do processo, os dados obtidos indicam grande número de operações que não chegam ao final do processo. Essa situação pode contribuir para limitação nos resultados do instrumento. As contribuições do Entrevistado 4 corroboram essa visão: “o processo do FGE é demorado, dependente de reunião do Cofig, o que traz incerteza sobre a duração do processo, acarretando certo desânimo com o instrumento público”.

Na perspectiva dos produtos, verifica-se que a taxa de sucesso do SCE ao longo do período de análise indica que 50% das operações aprovadas não se tornam operações efetivas, o que limita os resultados do programa. Este ponto também carece de maior pesquisa para compreensão das razões, uma vez que a concretização efetiva de uma operação depende de diversos fatores.

Diante disso, com relação à primeira pergunta da pesquisa, “Como os fatores do SCE (insumos, processos e produtos) contribuíram para o resultado observado entre 2008 e 2021?”, entende-se que a limitação em alguns fatores – redução no número de pedidos, credibilidade, pedidos de cobertura (processo) e operações aprovadas, não concretizadas – contribuiu para o resultado observado aquém do esperado, tendo como referência o Planejamento Estratégico.

Quanto à segunda, “Há melhorias nos processos e estruturas dos instrumentos que podem contribuir para o aprimoramento dos resultados?”, tendo em conta a experiência internacional e outras informações obtidas na pesquisa, a resposta é afirmativa, conforme detalhado no próximo capítulo.

6. CONCLUSÕES E POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO

Conforme observado no Capítulo 2, corroboramos após minuciosas análises, que a atuação do Estado no crédito à exportação, por meio do SCE, se justifica principalmente em razão da existência de falhas de mercado, decorrentes principalmente da assimetria de informação, característica intrínseca do comércio internacional, de mercados incompletos, especialmente em países de menor grau de desenvolvimento, e das externalidades, associadas aos benefícios diretos e indiretos das operações com o mercado externo. Adicionalmente, a atuação estatal também é lastreada pela necessidade de garantir a competitividade do produto nacional *vis-à-vis* as condições ofertadas por outros governos a seus produtores.

No caso brasileiro, as razões expressas para a criação do Seguro de Crédito à Exportação guardam relação direta com a preservação da competitividade e a promoção das exportações, sendo observada também uma perspectiva de complementaridade ao setor privado, pela definição de alguns limites à cobertura, como a cobertura de risco comercial somente acima de dois anos, exceto para MPMEs.

Tendo em conta as motivações para inserção do SCE como instrumento público de comércio exterior, verifica-se no Capítulo 3 que o mercado internacional de crédito à exportação apresenta volumes vultosos, com grande destaque ao apoio prestado pelos governos às operações de MLP, que contam com menor participação do setor privado. O mercado internacional apresenta um cenário competitivo com grande número de países atuantes, não apenas por meio do seguro e financiamento à exportação, mas também por outros instrumentos, cenário que torna relevante o suporte estatal.

Apesar disso, no caso brasileiro, o SCE apresenta situação adversa, com a redução da utilização do instrumento público mesmo num cenário internacional competitivo. A avaliação da implementação realizada, conforme a metodologia apresentada no Capítulo 4, com o objetivo de se verificar como os insumos, processos e produtos do SCE contribuíram para o resultado observado no período de 2008 a 2021, traz achados interessantes, conforme apontado no Capítulo 5, que permitem a proposição de melhorias no instrumento público.

Na perspectiva dos insumos, verifica-se que são condições para que o SCE seja utilizado e cumpra sua finalidade: i) existência de potencial operação de venda ao exterior; ii) credibilidade do instrumento público; iii) recursos humanos e tecnológicos; e iv) recursos orçamentários/financeiros.

De 2008 a 2021, a demanda pelo SCE por parte de alguns setores relevantes, como construção civil, automotivo e outros bens de capital, exceto aeronáutico, apresentou contração, todavia, chegando a ser inexistente nos últimos anos analisados. Especificamente sobre o setor de construção civil, os documentos analisados permitem verificar que a redução na demanda está associada à suspensão do apoio do BNDES a tais empresas, em decorrência dos resultados da operação Lava Jato.

No caso dos setores automotivo e de outros bens de capital, exceto aeronáutico, não há elementos indicativos das razões para as quais houve a redução da demanda pelo SCE, porém cabe registrar que em todos os setores analisados verifica-se que a redução da utilização do instrumento público ocorre num contexto de crescente demanda em países mais arriscados.

Tal cenário permite concluir que, do ponto de vista do insumo operações de exportação, o SCE enfrentou uma limitação, dada a redução da demanda de seus principais setores (construção civil e automotivo), sem a substituição por outros

setores equivalentes, mesmo num ambiente de alta relevância das exportações para países mais arriscados.

Quanto ao insumo da credibilidade, que busca retratar a confiança dos potenciais usuários no SCE, com base em sua capacidade de honra de obrigações, verifica-se que o instrumento, apesar de contar com Fundo próprio, tendo arrecadado mais prêmios do que indenizações pagas, possui limitações. A natureza de seu lastro contábil, dependente de dotação orçamentária, neutraliza sua gestão prudencial, uma vez que, independentemente dos prêmios arrecadados, juros ganhos e recuperações realizadas, a capacidade de indenizar é limitada ao aprovado na Lei Orçamentária, o que contribui para uma redução na utilização do instrumento, especialmente de financiadores privados.

Com relação aos recursos humanos e tecnológicos, que possuem relação direta com a capacidade de análise de pedidos de cobertura, a legislação que cria o instrumento prevê a contratação de tais recursos pela União junto a empresa pública, atualmente a ABGF. Os dados analisados da ABGF e SBCE apontam não haver limitações. Porém, constata-se que ao final do período de avaliação (2019 a 2021), com a inclusão da ABGF no PND, associada à paralisação de novas operações, surge uma incerteza quanto ao futuro do instrumento público, uma vez que não se tem claro quem realizará as atividades da ABGF no futuro – conforme apontado pelo Entrevistado 3.

Quanto ao último insumo identificado, recursos orçamentários para o pagamento de indenizações, de 2008 a 2017, o SCE contou com recursos orçamentários suficientes para honrar suas obrigações. A partir de 2018, o instrumento é acionado para indenizar operações de grande monta, passando a enfrentar um cenário distinto, ocorrendo a utilização da totalidade da dotação, inclusive créditos adicionais, para honra de sinistros.

Apesar dessa situação ser justamente a finalidade, o cenário fiscal restrito, com a redução da ampliação de gastos públicos, especialmente despesas discricionárias, como é o SCE/FGE, gera uma limitação no SCE, com a diminuição, quase completa paralisação, da aprovação de novas operações entre 2018 e 2021. Tal paralisação, como se observa nos relatórios de gestão do período, está associada ao risco de insuficiência orçamentária para novos sinistros, o que acaba por neutralizar a própria sustentabilidade do FGE, como apontado anteriormente.

Quanto ao processo do SCE, a análise realizada permite concluir que há limitações ao longo do processo, que podem ter contribuído negativamente para o resultado. Há grande número de solicitações no âmbito do SCE que não concluem o processo, ou seja, não são aprovadas nem indeferidas, o que indica a desistência ou até mesmo abandono por parte dos exportadores – as razões específicas para tal situação não foram avaliadas neste trabalho.

Com relação ao produto do SCE, operações aprovadas, a pesquisa realizada aponta que os resultados esperados do instrumento público não dependem, mesmo após o processo do SCE, apenas do apoio oficial. Por mais que haja aprovação, o instrumento só será capaz de gerar resultados se houver a efetiva exportação. Os dados apontam uma taxa de sucesso (concretizadas/aprovadas) de 53%, indicando que de cada 10 pleitos aprovados, cerca de quatro não se tornam exportações efetivas, ponto que também carece de pesquisa mais aprofundada.

A partir da avaliação dos componentes do SCE, tendo em conta os objetivos traçados pela administração para o programa em 2013, verifica-se certa falha na prestação. Acompanhando a redução do número de pleitos, de operações aprovadas, de setores beneficiados, que refletem tanto a redução na demanda de alguns setores, o SCE/FGE não foi capaz de atingir os objetivos relacionados à diversificação de

países, desconcentração de setores e promoção de apoio à MPME – modalidade de apoio que, inclusive, foi descontinuada a partir de 2018.

A questão da credibilidade do instrumento, associada diretamente ao seu desenho que traz a dependência orçamentária, num contexto de limitação ao gasto público, também reflete o não atingimento do objetivo de atração de mais bancos privados ao instrumento. Pelo contrário, os dados indicam a permanência e até aumento da relevância das instituições públicas, especialmente o BNDES.

Diante disso, entende-se que a implementação aqui avaliada contribuiu para o não atingimento dos resultados planejados para o instrumento público. Entretanto, tendo em conta a relevância das exportações e o papel do Estado na promoção de operações de maior prazo de financiamento, entende-se que o redesenho do instrumento é fundamental.

6.1 Da proposta de aprimoramento

Considerando a redução no número de pedidos no âmbito do SCE, o alto número de operações que não completam o processo de concessão e o número de operações que não se concretizam, entende-se que o SCE deve ser aprimorado em dois eixos.

O primeiro visa tornar o instrumento mais atrativo tanto para exportadores, quanto para financiadores. Como apontam Gianturco (2001), Chaffour, Saborowski e Soylemezoglu (2010), são elementos fundamentais para o sucesso de uma ECA a sua capacidade de pagamento e a sua autonomia organizacional. Tendo em conta a natureza orçamentária do lastro do SCE, não é possível considerar o instrumento como autônomo, havendo, ainda, limitações a sua capacidade de pagamento.

Nesse sentido, entende-se que é essencial que a capacidade de pagamento do SCE esteja vinculada a sua capacidade de arrecadação e a sua gestão financeira, de maneira semelhante ao que ocorre com as seguradoras.

A utilização de um fundo como lastro indica uma intenção nesse sentido, dado que a lei que cria o FGE traz seus recursos próprios, bem como a possibilidade de utilizá-los. Porém, a natureza contábil anula essa relação, uma vez que, como visto, a capacidade de pagamento fica limitada à dotação orçamentária consignada. Essa característica adiciona o risco orçamentário ao instrumento, afastando potenciais usuários.

Dessa forma, o primeiro eixo de melhoria deve buscar o fortalecimento da capacidade de pagamento e autonomia do instrumento, para aumentar sua credibilidade, trazendo novos usuários, tanto exportadores, quanto financiadores – que ampliam o alcance do instrumento por sua base de clientes. Para isso, sugere-se a mudança na natureza do lastro do SCE, seja por meio da transformação das indenizações em despesas obrigatórias, o que de fato são dado a obrigação assumida pela União de indenizar – o que é a própria lógica por de trás do instrumento público, seja pela transformação do FGE em fundo contábil-financeiro, semelhante ao ocorrido com Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que foi transformado em fundo contábil-financeiro em 2021 (FINEP, 2022), ou ainda pela adoção de alternativa, como a estruturação do instrumento por meio de uma empresa estatal ou por um fundo de natureza privada, como o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), desde que, claro, haja o apoio governamental (GIANTURCO, 2001).

O segundo eixo de atuação busca fortalecer o papel do SCE como um dos instrumentos de comércio exterior. A promoção à exportação depende de vários fatores, não apenas a existência do seguro de crédito à exportação. Nesse sentido, o

instrumento deve atuar em conjunto com outras ações públicas e privadas como financiamentos, iniciativas de capacitação de exportadores, sendo necessário assim tanto a maior coordenação de esforços com outras agências, mas também o próprio contato contínuo com o setor privado.

Para isso, além de iniciativas relacionadas à divulgação do instrumento, entende-se como necessário o fornecimento de atividades relacionadas ao auxílio à exportação no âmbito da empresa contratada para prestar o serviço, um fortalecimento dos órgãos colegiados de comércio exterior, bem como o estabelecimento de uma política de exportações, com definição de produtos e países, viabilizando-se assim a identificação de focos prioritários para ação do SCE.

ANEXO I – CADEIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO FGE

Quadro 3 – Implementação do SCE

Regulamentos (Leis)	Lei nº6.704, de 1979 (Cria o SCE) Lei nº9.818, de 1998 (Cria o FGE, lastro para o SCE)
Agências Administrativas	SE-Camex Cofig FGE (lastro) BNDES
Agentes Intermediários	ABGF
Insumos	Recursos Financeiros Recursos Orçamentários Recursos Humanos Recursos Tecnológicos Credibilidade
Produto	Apólices Emitidas Indenizações Pagas
Resultados	Exportações Apoiadas
Impacto	Incremento às Exportações Brasileiras Incremento à Competitividade do Produto Nacional Geração de Renda Geração de Divisas Maior Participação do Setor Privado

Fontes: Legislação SCE e Vedung, 1997.
Elaboração e adaptação próprias.

ANEXO II – Dados Quantitativos Utilizados

Quadro 4 – Pré-requisitos e Dados Quantitativos

Pré-requisitos	Dados
1 – Há uma operação de venda ao exterior por um exportador localizado no Brasil 2 – Essa operação depende da concessão de crédito de maneira a permitir o diferimento/parcelamento do pagamento	Valor Exportações Brasileiras Valor Importações Estrangeiras Número de Pedidos de Cobertura
5 – Há confiança no produto oferecido pelo governo para cobertura do risco da operação	Disponibilidade Orçamentária do FGE/SCE Exposição do FGE/SCE Sinistralidade
10 – O pedido do exportador é analisado, precificado e aprovado pela instância competente	Pagamentos à Empresa Contratada Número de Empregados Número de Pedidos Recebidos Número de Pedidos Aprovados Número de Pedidos Indeferidos Número de Pedidos Aprovados
13 – A transação comercial é concretizada, garantindo a competitividade do produto brasileiro e gerando aumento nas exportações brasileiras, associada a geração de emprego, divisas, renda	Taxa de Sucesso (aprovadas/concretizadas) Exposição do SCE/FGE Montante de Exportações Apoiadas Número de Exportadores Beneficiados Número de Financiadores Privados
17 – Há recursos financeiros e orçamentários para honra das obrigações 18 – O garantido é indenizado integral e tempestivamente	Dotação Orçamentária Indenizações Pagas

Elaboração própria.

ANEXO III – OBJETIVOS DO SCE E METAS DO PLANO ESTRATÉGICO

Quadro 5 – Objetivos do SCE e Definições do Plano Estratégico

Objetivo: Promoção de Exportações Brasileiras

Plano Estratégico: Ampliar a concessão de garantias às exportações para a África, América do Sul, América Central (incluindo México) e Caribe

Metas:

- a) Alcançar uma exposição aos países africanos de US\$ 2,5 bilhões, desconsiderado o país de maior exposição em dezembro de 2012;
- b) Alcançar uma exposição aos países da América do Sul de US\$ 3,5 bilhões, desconsiderados os dois países de maior exposição em dezembro de 2012;
- c) Alcançar uma exposição aos países da América Central e Caribe de US\$ 3,5 bilhões, desconsiderados os dois países de maior exposição em dezembro de 2012

Plano Estratégico: Fomentar as exportações de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)

Meta: Alcançar a marca de US\$ 1 bilhão anual em exportações de MPMEs garantidas pelo FGE até o ano de 2018

Objetivo: Diversificação de Mercados e Produtos

Plano Estratégico: Desconcentrar a exposição do FGE por país

Meta: Reduzir a 50% no máximo, a participação das quatro maiores exposições por país (base dezembro de 2012) na carteira total do FGE por meio do incremento de operações para outros países

Plano Estratégico: Ampliar o número de exportadores em operações superiores a dois anos

Meta: Incrementar em 10% (base dezembro de 2012) o número de exportadores beneficiados, com foco em empresas inovadoras

Objetivo: Atuação Complementar ao Setor Privado

Plano Estratégico: Fomentar o financiamento privado à exportação com apoio oficial

Meta: Incluir pelo menos cinco novos bancos privados no rol de beneficiários do FGE até 2018

Fontes: Brasil (1979 e 1997) e Cofig (2018).
Elaboração própria.

ANEXO IV – ROTEIRO ENTREVISTAS

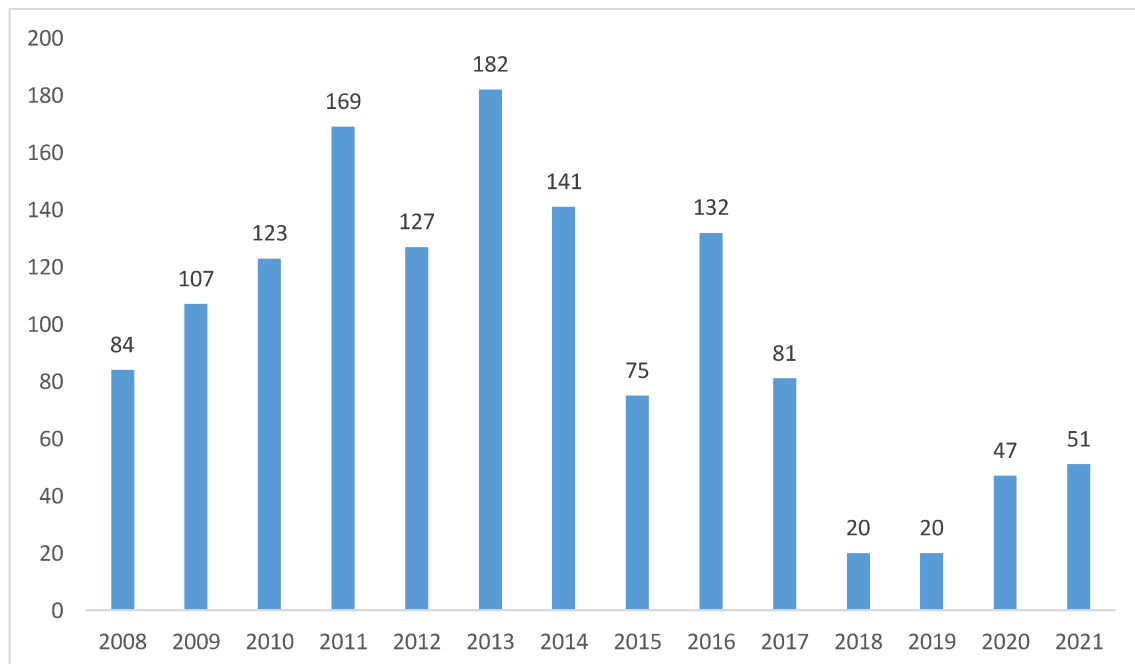
Parte I: Panorama do Mercado de Crédito

- 1) Como você avalia o mercado de crédito à exportação no Brasil?
- 2) Há limitações de oferta de produtos em razão do prazo da operação?
- 3) Há limitação em razão do país de destino?
- 4) Há limitação em razão do setor de exportação?
- 5) Quais as formas de atuação que o governo brasileiro deveria adotar para auxiliar no desenvolvimento do mercado de crédito à exportação?

Parte II: SCE/FGE

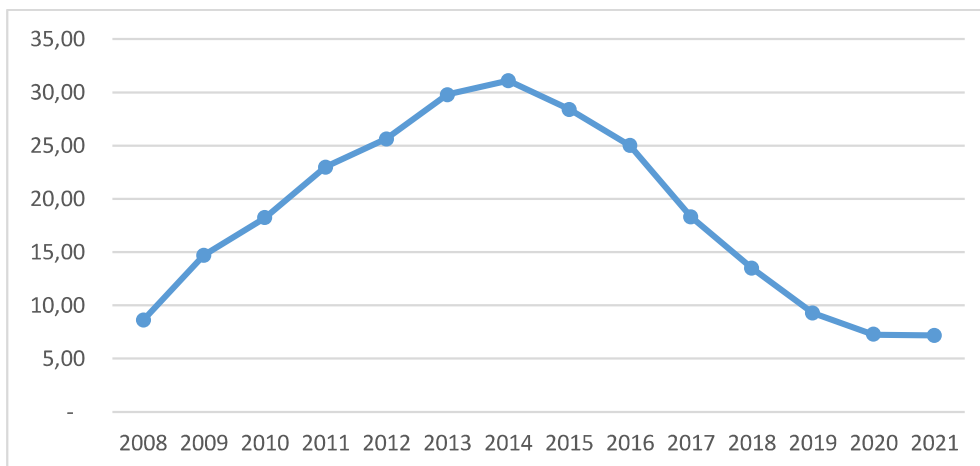
- 6) O SCE é de conhecimento da sua associação e de suas associadas? Você entende que o SCE possui divulgação adequada?
- 7) Quais são os objetivos do SCE/FGE em sua opinião? O programa atua nas áreas necessárias?
- 8) Você entende que o FGE gera confiança nos agentes privados?
- 9) Você acredita que o SCE/FGE contribui para:
 - a. Promoção à Exportação;
 - b. Diversificação das Exportações;
 - c. Promoção da Competitividade do Produto Brasileiro;
 - d. Incentivo a Financiadores e Seguradoras Privadas;

Gráfico 1 – Prêmio Arrecadado pelo FGE (US\$ mi)



Fonte: BNDES (2022).
Elaboração própria.

Gráfico 2 – Exposição FGE (US\$ bi)



Fontes: SAIN/MF (2008 a 2018) e SE-Camex (2019 a 2021).
Elaboração própria.

10) Considerando os dados acima, como você avalia o desempenho do FGE no período de 2008 a 2014?

Em sua opinião, quais fatores podem ter contribuído para esse desempenho?

- a. A precificação do SCE e as regras do programa?
- b. As modalidades de cobertura disponíveis?
- c. Confiabilidade na capacidade de indenização do instrumento público?
- d. Outros?

11) Você entende que o SCE deve buscar uma atuação conjunta e integrada com outras ações públicas, especialmente aquelas relacionadas a crédito à exportação e auxílio na estruturação de operações de exportações?

REFERÊNCIAS

ABGF. Relatório de Gestão do Exercício de 2014, 2015. Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/RELATORIO_DE_GESTAO_-_ABGF_2014.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

ABGF. Relatório Integrado de Gestão - Exercício 2018, 2019. Disponível em: <<https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/RG-2018-A4-Com-Demonstra%C3%A7%C3%B5es-Cont%C3%A1beis-VERS%C3%83O-FINAL-3.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2022.

ABGF. Relatório Integrado de Gestão - Exercício 2019, 2020. Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/RIG_EXERCICIO_2019_TCU_09_02_21.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

ABGF. Relatório de Gestão Integrado - Exercício de 2021, 2022. Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/RIG_2021.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

AEB. Exportações Brasileiras de Serviços de Engenharia, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2014-1/fernando-jose-de-camargo>>. Acesso em: 12 out. 2022.

BERNE UNION. Yearbook 2021, Londres, p. 205, 2022. Disponível em: <<https://bublob.blob.core.windows.net/assets/Images/BU%20Yearbook%202021%20low%20res.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2022.

BISCAIA JUNIOR, N. C. **Análise do Impacto do Seguro de Crédito à Exportação Nas Vendas Externas de Pequenas e Médias Empresas Industriais Exportadores de Movéis do Pólo Moveleiro de Araçatuba/PR**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 180, 2001.

BLACKMON, P. **The Political Economy of Trade Finance: Export Credit Agencies, the Paris Club and the IMF**. 1. ed. New York: Routledge, 2017.

BNDES. Fundo de Garantia à Exportação. **Relatório de Gestão ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações**, Rio de Janeiro, p. 12, 2022. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/cb61c7f6-7b41-4083-ac02-0e37c28415ef/Relat%C3%B3rio+FGE+janeiro+2022internet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o1NinA5>>. Acesso em: 03 Setembro 2022.

BNDES. O BNDES e a Odebrecht. **BNDES**, 2022. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/bndes-aberto/odebrecht>>. Acesso em: 06 set. 2022.

BNDES. O BNDES e as exportações de serviços. **BNDES**, 2022. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/bndes-aberto/exportacoes>>. Acesso em: 25 out. 2022.

BONELLI, R.; MOTTA VEIGA, P. D.; BRITO, A. F. D. As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições. **Texto para Discussão no 527**, Brasília, Novembro 1997. 77. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2306/1/td_0527.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 12 do Ministro de Indústria e Comércio, em 23 de janeiro de 1965. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 23 Março 1965. 1121.

BRASIL. Lei nº 4.678, de 16 de junho de 1965. **Dispõe sobre o seguro de crédito à exportação e dá outras providências.**, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4678.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 316, de 11 de setembro de 1979. In: _____ **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 1979.** [S.l.]: [s.n.], 1979.

BRASIL. Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979. **Dispõe sobre o seguro de crédito à exportação e dá outras providências**, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6704.htm>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1985. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.**, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.049, de 31 de outubro de 1996. **Regulamenta a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, relativa ao Seguro de Crédito à Exportação.**, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2049.htm>. Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.583, de 27 de agosto de 1997. **Câmara dos Deputados**, 1997. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1583-27-agosto-1997-363349-exposicaodemotivos-146277-pe.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Medida Provisória Nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997. **Cria o Fundo de Garantia à Exportação e dá outras providências**, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1583-1.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999. **Cria o Fundo de Garantia à Exportação - FGE**, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9818.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.929, de 23 de dezembro de 2003. **Atribui ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a competência para atuar como órgão gestor do Fundo de Garantia à Exportação - FGE**, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4929.htm>. Acesso em: 2022 out. 23.

BRASIL. Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004. **Cria o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG**, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4993.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.281, de 20 de fevereiro de 2006. **Altera dispositivos da Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o seguro de crédito à exportação**, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11281.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008. **Autoriza a União a participar em Fundo de Garantia para a Construção Naval - FGCN para a formação de seu patrimônio.**, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11786.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. **Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF e dá outras providências**, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12712.htm>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.292, de 31 de maio de 2016. **Altera a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, para dispor sobre o Seguro de Crédito à Exportação**, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13292.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

CAMEX. Ata da 114a Reunião Ordinária, 2017. Disponível em: <http://antigo.camex.gov.br/images/PDF/AtasGececx/Ata_114_Camex_Redigido.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

CAMEX. Resolução nº 33, de 11 de maio de 2018. **Fixa diretrizes para a utilização do Seguro de Crédito à Exportação, nas operações de Micro, Pequenas e Médias Empresas, com garantia da União, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação.**, 2018. Disponível em: <<http://camex.gov.br/component/content/article/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/2024-resolucao-n-33-de-11-de-maio-de-2018>>. Acesso em: 23 out. 2022.

CAMEX. Seguro de Crédito à Exportação. **Site da Câmara de Comércio Exterior**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/camex/financiamento-ao-comercio-externo/seguro-de-credito-a-exportacao-2013-sce>>. Acesso em: 18 set. 2022.

CAMEX. Seguro de Crédito à Exportação. **Financiamento ao Comércio Exterior**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/camex/financiamento-ao-comercio-externo/seguro-de-credito-a-exportacao-2013-sce>>. Acesso em: 14 out. 2022.

CARNEIRO, M. Governo congela seguro a exportações após Cuba e Venezuela darem calotes. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/governo-congela-seguro-a-exportacoes-apos-cuba-e-venezuela-darem-calotes.shtml>>. Acesso em: 06 set. 2022.

CASA CIVIL. Avaliação de políticas públicas: guia prática de análise ex-post. Brasília: Casa Civil, 2018. Cap. 6, p. 175-213.

CASA CIVIL. Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante. [S.l.]: [s.n.], 2018.

CHAFFOUR, J.-P.; SABOROWSKI, C.; SOYLEMEZOGLU, A. I. Trade Finance in Crisis: Should Developing Countries Establish Export Credit Agencies? **Policy Research Working Paper**, Washington, DC, n. 5166, 2010.

CNI. Desafios à Competitividade das exportações brasileiras, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/publicacoes/desafios-a-competitividade-das-exportacoes-brasileiras-2018/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

CNI. 10 mitos sobre o sistema de financiamento e garantia às exportações no Brasil. **Agência de Notícias da Indústria**, 2019. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/listas/10-mitos-sobre-o-sistema-de-financiamento-e-gantias-as-exportacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 06 set. 2022.

COFACE. Our History. **Coface**, 2022. Disponível em: <<https://www.coface.com/Group/Our-history>>. Acesso em: 24 set. 2022.

COFIG. **Ata da 93a Reunião Ordinária**, 2012. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCofig/93_RO-02-05-12.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

COFIG. **Ata da 107a Reunião Ordinária**, 2013. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCofig/107_RO-06-08-13.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

COFIG. **Plano Estratégico do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) Lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE)**. Brasília: [s.n.], 2013.

COFIG. Ata da 142a Reunião Ordinária, 2016. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCofig/Ata_142_RO-31102016.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

COFIG. Ata da 146a Reunião Ordinária, 2017. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCofig/Ata_146_RO-160217.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

COFIG. **Ata da 168a Reunião Ordinária**, 2019. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCofig/Ata_168_RO_-_21102019_-_Tarjada.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

CONTANDRIOPOULOS, A.-P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. M. D. A. **Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 29-47.

COSTA, L. D. S. G. M. D. **Fundos Federais - Um Diagnóstico**. Brasília: ESAF, 2011. 84 p.

DAWAR, K. Official Export Credit Support: Competition and Compliance Issues. **Journal of World Trade**, 54 , n. 3, 2020. 373-395.

EKN. About EKN. **EKN**, 2022. Disponível em: <<https://www.ekn.se/en/about-ekn/>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

EVANS, P. C.; OYE, K. A. International competition. Conflict and cooperation in government export. In: HUFBAUER, G. C.; RODRIGUEZ, R. **The Ex-Im bank in the 21st century: A new approach**. 1a. ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2001. p. 113-158.

FINEP. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). **Histórico e Legislação**, 2022. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/historico-e-legislacao>>. Acesso em: 28 out. 2022.

FIRJAN. Diagnóstico do Comércio Exterior do Estado do Rio., Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/diagnostico-do-comercio-exterior-do-estado-do-rio-de-janeiro-1.htm>>. Acesso em: 22 out. 2022.

G1. Veja histórico das notas de crédito do Brasil. **G1 Online**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/veja-historico-das-notas-de-credito-do-brasil.ghtml>>. Acesso em: 06 set. 2022.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4a rev. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIANTURCO, D. E. **Export Credit Agencies: The Unsung Giants of International Trade and Finance**. 1a. ed. Westport: Praeger, 2001.

GOMES, S. B. V.; NOVIS FILHO, S. A. Garantia incondicional ou seguro de crédito à exportação de aeronaves? Visões da experiência internacional. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 5-54, Setembro 2015.

HOPEWELL, K. Power transitions and global trade governance: the impact of a rising China on the export credit regime. **Regulation & Governance**, 2019.

HOWLETT, M. **Designing Public Policies: Principles and instruments**. 1a. ed. New York: Routledge, 2011.

JANNUZZI, P. D. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 2011.

JANNUZZI, P. D. M. et al. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

KARKOVIRTA, P. Building international rules for financing export credits. In: KLASSEN, A.; BANNERT, F. **The Future of Foreign Trade Support: Setting Global Standards for Export Credit and Political Risk Insurance**. Londres: Global Policy, 2015. p. 37-40.

LAUX, G. **Uma comparação internacional do seguro de crédito à exportação**. Brasília: IPEA, 2018.

MALACRIADA, M. J. C. **Contabilidade de Seguros: Fundamentos e Contabilização de Operações**. 1a. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARECHAL, D. A.; LIMA, R. K. I.; ROCHA, É. R. P. D. Arrangement e a Conjuntura Global de Apoio Oficial à Exportação: perspectiva para a política brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, (25), 26 Abril 2021. 237-272.

ME. Financiamento e Garantias. **Site do Ministério da Economia**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/invest-export-brasil/exportar/aprender-a-exportar/financiamento-e-garantias/agencia-brasileira-gestora-de-fundos-garantidores-e-garantias-abgf>>. Acesso em: 18 set. 2022.

MORAVCSIK, A. M. Disciplining trade finance: the OECD Export Credit Arrangement. **International Organization**, 43, n. 1, 1989. 173-205.

OMC. **Trade finance and SMEs: Bridging the gaps in provision**. OMC. Genebra, p. 44. 2016.

OMC. **World Trade Statistical Review 2021**. OMC. Genebra, p. 136. 2022.

PASSOS, I. G. Riscos comerciais. Seguro de Crédito à Exportação. A Companhia Brasileira de Seguros de Crédito à Exportação - Brascelex. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Jul/Set 1983. 39-40.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. Thousand Oaks: Sage, 2014.

RAY, J. **Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime**. 1a. ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1995.

RITTNER, D. Sem Verba, seguro a exportador é suspenso. **Valor**, 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/02/08/sem-verba-seguro-a-exportador-e-suspenso.ghtml>>. Acesso em: 06 set. 2022.

SAIN/MF. Relatório de Gestão do FGE - Exercício 2008, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2008>>. Acesso em: 22 out. 2022.

SAIN/MF. **Relatório de Gestão 2011 - Secretaria de Assuntos Internacionais**, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2011>>. Acesso em: 06 set. 2022.

SAIN/MF. Relatório de Gestão - Exercício 2014, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2014>>. Acesso em: 20 out. 2022.

SAIN/MF. Relatório de Gestão - Exercício 2015, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2015>>. Acesso em: 23 out. 2022.

SAIN/MF. Relatório de Gestão - Exercício 2016, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2016>>. Acesso em: 23 out. 2022.

SAIN/MF. Relatório de Gestão - Exercício 2017, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-assuntos-internacionais-sain/relatorios-fge/relatorio-fge-2017.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2022.

SALCIC, Z. **Export Credit Insurance and Guarantees: a Practitioner's Guide**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.

SCHOOL OF INTERNATIONAL AND PUBLIC AFFAIRS. **The Weaponization of Trade: A study of modern trade conflicts from the mid-1900s to present**. Columbia University. New York. 2020.

SE-CAMEX. Relatório de Gestão FGE - Exercício 2018, 2019. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/Financiamento/RG_FGE_2018_verso_final.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

SE-CAMEX. Relatório de Gestão FGE - Exercício 2019, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/atas-e-resolucoes/cofig/rg_fge_2019.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

SE-CAMEX. Resolução nº 12, de 30 de janeiro de 2020. **Estabelece mandato e diretrizes para a reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União.**, 2020. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2649-resolucao-n-12-de-30-de-janeiro-de-2020>>. Acesso em: 29 nov. 2022.

SE-CAMEX. Relatório de Gestão do FGE - Exercício de 2020, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/atas-e-resolucoes/cofig/relatorio_de_gestao_fge_exercicio_2020.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

SE-CAMEX. **Relatório de Gestão do FGE - Exercício 2021**. SE-Camex. Brasília. 2022.

SOKOLOVSKA, O. Trade credit insurance: theoretical background and some international practices. **Munich Personal RePEc Archive**, Munique, 2016.

SOUZA, V. M. R. D. **O papel do financiamento às exportações na internacionalização das empresas brasileiras de engenharia e construção**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - FGV. Rio de Janeiro. 2022.

STIGLITZ, J. E. **Economics of public sector**. 4a. ed. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2015.

SUSEP. **Portaria nº 7.640, de 15 de junho 2020**. [S.l.]: [s.n.], 2020.

TESOURO NACIONAL. Histórico da Classificação para a Dívida de Longo Prazo, 2022. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2810:2:0:>>. Acesso em: 06 set. 2022.

US EXIM-BANK. **Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition**. Export-Import Bank of The United States. Washington, DC, p. 41. 2018.

US EXIM-BANK. **Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition**. Export-Import Bank of The United States. Washington, p. 92. 2020.

US EXIM-BANK. 2021 Annual Report. **US Exim-Bank**, 2022. Disponível em: <https://img.exim.gov/s3fs-public/reports/annual/2021/EXIM_2021_AnnualReport.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

US EXIM-BANK. Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition, Washington, p. 80, 2022. Disponível em: <https://img.exim.gov/s3fs-public/reports/competitiveness_reports/2021/EXIM_2021_Competitiveness_Report.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

US-EXIM BANK. U.S. Senate Confirms Three Members for EXIM Board of Directors, Restoring Full Financing Capacity. **US-Exim Bank**, 2019. Disponível em: <<https://www.exim.gov/news/senate-confirms-three-members-for-exim-board-directors-restoring-full-financing-capacity>>. Acesso em: 29 nov. 2022.

VEDUNG, E. **Public Policy and Program Evaluation**. 1a. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

VEDUNG, E. Policy Instruments: Typologies and Theories. In: BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. **Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation**. New York: Routledge, 2017. p. 21-58.

WEISS, C. H. Where Politics and Evaluation Research Meet. **Evaluation Practice**, 14 (1), 1993. 93-106.

YALCIN, E. New challenges for state backed international trade finance. In: KLASSEN, A.; BANNERT, F. **The Future of Foreign Trade Support: Setting Global Standards for Export Credit and Political Risk Insurance**. London: Global Policy and Wiley Durham, 2015. p. 22-25.