

20/11/2017

Histórico do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) para Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME).

OBJETO

1. A presente nota apresenta o histórico de implementação do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) para o segmento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME), bem como os motivos que levaram ao desenvolvimento de um produto específico para este segmento.

CONTEXTUALIZAÇÃO

2. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União para as exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). A competência para autorizar a concessão de garantia do SCE, em nome da União, com recursos do FGE, é delegada pelo Ministério da Fazenda à Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN). A empresa contratada para assessorar na operacionalização do SCE é a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).

3. Por definição, o SCE foi desenvolvido para prestação de apoio oficial em situações caracterizadas como “falhas de mercado”, sempre com fulcro na viabilização de exportações de empresas brasileiras que, sem espaço no mercado privado, não ocorreriam por falta de garantias apropriadas.

4. Especificamente sobre a ausência de espaço no mercado privado às MPMEs e os motivos de seu agravamento no pós-2008, escreve MALOUCHE :

“SMEs have been more affected than large firms because of a weaker capital base and bargaining power vis-à-vis global buyers as well banks. Also, SMEs have been more subject to high increases in the cost of trade finance instruments. A large number of SMEs operating in global supply-chains and/or in sectors that have been most affected by the slow global economy such as in the auto industry have reported as being constrained both through the banking system and the drop in export revenues and buyers’ liquidity. Moreover, firms indicated being constrained by the need to provide more guarantees and insurance in times of crisis”

¹ Portaria MF nº 256/2015

¹ MALOUCHE, Mariem Trade and Trade Finance Developments in 14 Developing Countries Post September 2008: A World Bank Survey. Policy Research Working Paper 5138, Novembro 2009.

5. Dentro dessas falhas anteriormente mencionadas, historicamente observa-se que o mercado de seguro de crédito à exportação privado não tem se mostrado tão ativo na cobertura de operações de exportação de MPME quanto no suporte às operações de empresas de maior porte. Isso se dá principalmente devido ao baixo valor médio de operações no segmento de MPME. Apenas para fins de comparação, temos que no ano de 2016 o valor médio de operação apoiada pelo SCE/MPME foi de aproximadamente US\$ 77.000,00), ao passo que o segmento de seguradoras privadas, em contatos realizados por esta Secretaria, apontou para um valor de volume mínimo coberto girando em torno de US\$ 3.000.000,00 a US\$ 5.000.000,00.

6. Ainda em relação à diferença de valores entre iniciativa pública e privada, cabe um esclarecimento adicional: no segmento de MPME, enquanto a prática privada se aproxima da cobertura por carteira, ou seja, o seguro é concedido para as exportações de uma determinada empresa brasileira envolvendo vários importadores, a praxe pública atualmente está mais associada à cobertura de cada operação, individualmente considerada.

7. Paralelamente a isso, tem-se ainda outro limitador associado ao segmento de MPME: a dificuldade de obtenção de financiamento público ou privado às exportações e à produção exportável. Isto se dá em muitos casos por insuficiência das garantias a serem dadas, por essas empresas, às instituições financeiras. Ademais, o financiamento privado usualmente requer cláusula contratual de recurso de ... contra o exportador em caso de inadimplemento (direito de regresso), pois em geral os bancos não possuem um arquivo de dados com informações cadastrais de importadores, de forma a permitir um conhecimento mais aprofundado do risco de cada contraparte numa operação de exportação. Além disso, muitas vezes a concessão de crédito a exportadores esbarra na falta de limite creditício com o banco, exigindo a apresentação de contragarantias que a MPME não pode ofertar.

³ Tradução Livre: “As Pequenas e médias empresas (PMEs) têm sido mais afetadas em virtude de possuírem menores reservas de capital, bem como um menor poder de barganha quando comparadas a grandes compradores internacionais e bancos. Além disso, as PMEs estão mais sujeitas a enfrentarem aumento no custo de instrumentos financeiros relacionados ao comércio. Um grande número de PMEs que operam em cadeias de fornecimento afetadas pela diminuição de ritmo da economia, como a automobilística, por exemplo, informaram que encontraram limitações impostas pelo sistema bancário, por quedas nas receitas de exportação, bem como pela queda na liquidez dos compradores. Ademais, essa categoria de empresas indicou a necessidade de apresentar uma quantidade maior de garantias e seguros em tempos de crise.”

⁴ Apenas como observação, faz-se importante indicar que, a despeito das orientações público e privada acima descritas, hoje estão em curso tratativas que têm por fim possibilitar o compartilhamento da cobertura em carteira entre União e instituições privadas.

8. Este cenário apontou para a necessidade de atuação da União, ofertando um produto que pudesse dar condições de empresas de menor porte realizarem suas operações de exportação sem a preocupação de ter seu patrimônio atingido em caso de eventual falta de pagamento por parte do importador. Tal iniciativa também tem o objetivo de incentivar o acesso das MPMEs ao financiamento bancário às exportações.

9. Outrossim, a oferta de apoio oficial desenvolvido especificamente para o público de MPMEs, veio atender outros objetivos fundamentais da política de comércio exterior brasileira, tais como aumentar a participação em termos de volume dessas empresas nas exportações nacionais de bens e serviços e diversificar a pauta das exportações e, conseqüentemente, o risco.

10. Apenas para se ter uma ideia mais aprofundada da baixa representatividade histórica do segmento MPME no volume total de exportações do País. temos que, segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), em 2015, as MPMEs respondiam por 75% de todas as empresas exportadoras, ao passo que o montante total exportado por essas empresas correspondia a menos de 6% do total exportado pelo Brasil. Assim, identifica-se que há espaço para aumentar a participação de micro, pequenas e médias empresas no quadro de exportadores brasileiros, inclusive tornando-as exportadores frequentes. Tal iniciativa está alinhada com o Plano Nacional de Cultura Exportadora – PNCE, do MDIC .

11. Diante da situação acima descrita, a União, por meio do Ministério da Fazenda, desenvolveu garantia específica, sob a forma de Seguro de Crédito à Exportação, para as operações de exportação das Micro, Pequenas e Médias Empresas brasileiras, visando aumentar a participação dessas empresas nas exportações brasileiras de bens e serviços, diversificar a pauta das exportações brasileiras e aumentar o número de exportadores beneficiados por esse instrumento de apoio oficial, suprimindo uma falha de mercado ao atingir um nicho no qual as seguradoras privadas têm pouco ou nenhum interesse de operar e cujo produto não é oferecido por bancos privados.

PÚBLICO ALVO DA INICIATIVA

12. O público-alvo é composto pelas Micro, Pequenas e Médias Empresas brasileiras. Os critérios para caracterização de uma MPME para elegibilidade

⁵<http://www.mdic.gov.br/comercio-externor/pnce/838-plano-nacional-da-cultura-exportadora-pnce>).

ao produto estão atualmente definidos pela Resolução Camex nº 34/2015, a saber: empresas que possuam, concomitantemente, faturamento bruto anual de até R\$ 90.000.000,00 e exportações anuais de até US\$ 3.000.000,00, ambos relativos ao exercício anterior ao da apresentação da proposta de operação dessas empresas. Conforme indicado anteriormente, as empresas de seguro privadas foram consultadas sobre os patamares de faturamento e exportações propostos na política pública. [Já foi mencionado antes? Vale a pena deixar isso?]

13. Poderá habilitar-se ao SCE/MPME, também, a empresa que apresentar uma projeção de exportação para os 12 meses seguintes ao pedido do aludido Seguro de Crédito em valor superior a US\$ 3.000.000,00 (três milhões de dólares dos Estados Unidos da América), desde que a empresa se encontre enquadrada nos parâmetros consignados na supracitada Resolução Camex, cabendo ressaltar que não há valor mínimo para apresentação de uma operação de exportação a ser coberta por meio do Seguro.

HISTÓRICO DO PRODUTO

14. Em 12 de maio de 2008, ocorreu a publicação do Decreto nº 6.452/2008 e, em 25 de setembro do mesmo ano, da Lei nº 11.786/2008. Os citados normativos autorizaram o SCE/FGE a cobrir o risco comercial em operações pré-embarque (até 180 dias) e pós-embarque (com prazo inferior a dois anos) de Micro, Pequenas e Médias Empresas.

15. Ainda no ano de 2008, houve a primeira definição de limites de enquadramento no âmbito do programa nacional de seguro de crédito à exportação para MPMEs. Essa definição veio por meio da Resolução CAMEX nº 29/2008. Na ocasião, foram definidos limites nos seguintes termos:

“I- Serão contempladas as MPME que possuam, concomitantemente, faturamento bruto anual de até R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e exportações anuais de até US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América), ambos relativos ao exercício anterior ao da apresentação da proposta de operação dessas empresas.

...”

16. Após essa primeira normatização, seguiram-se outras resoluções da CAMEX alterando pontos não diretamente relacionados à forma de enquadramento como MPME, até que em, maio de 2015, a Resolução CAMEX nº 34/2015, de 5 de maio de 2015, veio alterar os limites supracitados, nos seguintes termos:

“I – Serão contempladas as MPME que possuam, concomitantemente, faturamento bruto anual de até R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) e exportações anuais de até US\$ 3.000.000,00 (três milhões de dólares dos Estados Unidos da América), ambos relativos ao exercício anterior ao da apresentação da proposta de operação dessas empresas.”

17. Paralelamente ao processo de aperfeiçoamento legal, concluiu-se a elaboração do Certificado de Garantia de Cobertura Pós-Embarque para MPME. Após a realização de melhorias no instrumento, em 2013, este foi enviado à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, órgão responsável pela validação jurídica dos certificados e documentos acessórios representativos da cobertura oficial, sendo aprovado por esta instituição nesse ano.

18. Utilizando-se em grande parte da experiência adquirida durante o processo de preparação do Certificado de Garantia de Cobertura Pós-Embarque para MPME, no ano de 2014, a SAIN encaminhou para validação da PGFN o Certificado de Garantia de Cobertura Pré-Embarque para MPME, obtendo a sua validação por este órgão no ano de 2014.

19. De maneira paralela à atualização dos limites e desenvolvimento dos certificados, a ABGF, em fevereiro de 2014, disponibilizou ao mercado, para testes, o Sistema de Garantias Públicas - SGP/MPME, apenas para operações pós-embarque. Em 2015, houve a conclusão dos ajustes iniciais, com a disponibilização da modalidade pós-embarque sem financiamento bancário.

20. Subsequentemente, de maio a agosto de 2015, ABGF e SAIN definiram as diretrizes do modelo atuarial de análise e precificação de riscos para operações de exportação envolvendo MPME e de cenários para estimar os índices de sinistralidade das operações de crédito à exportação das MPME a serem seguradas pela União, por intermédio do SCE.

21. Após todo o processo de preparação do produto objeto desta nota, em agosto de 2015, houve a emissão do primeiro certificado de garantia de cobertura para uma operação de MPME.

22. Por definição e também com foco na correção de possíveis falhas na execução da ferramenta de seguro antes de sua ampliação, a União começou a oferta do produto apenas pela modalidade pós-embarque, deixando a implementação da fase pré-embarque para uma etapa posterior.

23. Em setembro de 2016, após a realização dos últimos ajustes nos certificados e documentos acessórios, a SAIN começou a disponibilizar a cobertura do SCE/MPME para operações de pré-embarque. Atualmente esta cobertura é ofertada unicamente em conjunto com o seguro na modalidade pós-embarque. Esta medida tem caráter prudencial, pois a conexão entre as fases pré e pós traz maior segurança de concretização da operação coberta e, conseqüentemente, diminui as chances de eventual default.

24. Contudo, apesar da citada segurança adicional concedida à garantia oficial, é relevante destacar que a União, por meio da SAIN e ABGF, acompanhará a evolução da cobertura encadeada entre pré e pós. Durante esse processo, havendo indicativo técnico de possibilidade de desmembramento entre as duas modalidades, essa solução passará a ser ofertada também em conjunto com os demais produtos voltados para o segmento de MPME.

25. Ainda sobre o ano de 2016, cabe destacar que além de um exitoso período no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos sistemas, certificados e documentos acessórios, esse ano configurou-se como um significativo ciclo de consolidação no uso da ferramenta SCE/MPME, sobretudo na modalidade pós-embarque. Ademais, SAIN e ABGF iniciaram trabalho específico de divulgação do produto entre exportadores, outros órgãos governamentais e entidades representativas do setor privado. Importantes parcerias foram estabelecidas com FIESP, SEBRAE, MDIC e FEBRABAN.

Lázaro Coelho de Deus Lima
Analista de Comércio Exterior

Marcelo de Sousa Teixeira
Coordenador-Geral de Seguro de Crédito à Exportação

Guilherme Laux
Subsecretário de Crédito e Garantias à Exportação