

# A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO NO BRASIL – o efeito do mecanismo de financiamento à exportação PROEX sobre a evolução das exportações no período pós-abertura econômica (1995-2007).

Juan Carlos Ayala Calvo

Luzia Mara Mataveli de Araujo

## ABSTRACT

To discuss the importance that governments play in economy and mainly in the support they dispense to the export sector is fundamental to improvements and strategies aimed at developing a country. It is consensus to assume that governments can play a vital role on export sales, taking heavy responsibilities on themselves in the process. When governmental actions are aligned to the country strategies as to its sales expansion to other markets, a convergence point is reached which shall result in representative advancements in the economy and, coincidentally, shall affect the productive chain positively and, therefore, reach their populations welfare.

This work has been developed under the concepts of the above explained context and aims at bringing insight on how the Brazilian government supports export credit operations through its main financing programs, specially the Programa de Financiamento às Exportações – PROEX. (Export Financing Program).

**KEYWORDS:** public financing, export, PROEX.

## ABSTRACT

A discussão do papel do Governo na economia e principalmente na assistência ao setor exportador é fundamental para a melhoria e para estratégias que visem o desenvolvimento dos países. É consenso que governos podem exercer um papel vital e de extrema responsabilidade sobre a atividade de vendas ao exterior. Quando alinhadas as ações governamentais com as estratégias do país na expansão de suas vendas a outros mercados alcança-se um ponto de convergência, o qual poderá resultar em avanços representativos na economia e por conseqüência, poderá afetar positivamente a cadeia produtiva e, dessa forma, atingirá o bem-estar de suas populações.

É neste contexto que este trabalho está desenvolvido e busca fazer uma reflexão sobre a atuação do Governo brasileiro no apoio creditício às exportações através de seus principais programas de financiamento, em especial, do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX.

**PALAVRAS-CHAVE:** financiamento público, exportação, PROEX

## 1. INTRODUÇÃO

Na discussão do papel do Estado na economia, Stiglitz (1998) questiona se há diferença entre o Estado e as demais organizações da sociedade. A resposta nos remete à natureza e à fonte dos poderes. O Estado possui poderes que o setor privado não possui. Lembrando que a atividade de conceder empréstimos é em geral e primeiramente uma atividade de natureza do setor privado, entretanto é o Estado quem regulamenta as instituições financeiras não somente para assegurar a competição entre estas mas também para manter a segurança e a saúde do sistema financeiro em geral. Há fortes evidências de correlações significantes entre desenvolvimento do sistema

financeiro e crescimento econômico em King e Levine (1993) e Levine (1997) apud Stiglitz (1998). A capacidade em lidar com os custos de transação faz do sistema financeiro uma peça fundamental para o barateamento do custo de financiamento externo [Bernanke (1983), Rajan e Zingales (1988) e Levine (1997)]. Na década de 80, nos Estados Unidos, aproximadamente um quarto de todos os empréstimos eram oriundos ou eram garantidos por agências governamentais para o financiamento às pequenas empresas, habitação, exportações e programas para estudantes [Schwarz (1992)].

No Brasil não são muitos os trabalhos disponíveis que avaliam empiricamente os mecanismos disponíveis para o financiamento das vendas externas. Podemos citar alguns recentes como os de Pereira e Maciente (2000), Moreira (2001), Puga (2001), Blumenschein e De Leon (2002). Conforme descrito por Hasegawa (2003), os anos 80 no Brasil foram marcados pela estagnação do nível de atividade, por grandes desequilíbrios macroeconômicos e principalmente pela hiperinflação. Ocorreu o fracasso de uma seqüência de planos econômicos de estabilização em um curto período de tempo (cinco planos em cinco anos), o que contribuiu para aumentar a instabilidade da economia. Tão ou mais importante que a estagnação da indústria foram o atraso tecnológico e a forte redução da taxa de investimentos no país. Por outro lado, é importante destacar que, com a geração de superávits na balança comercial, o Brasil conseguiu enfrentar, ao longo da década a crise cambial que se iniciou a partir do segundo choque do petróleo e da moratória mexicana. Outra característica para o período foi o esgotamento do processo de industrialização por meio da substituição das importações, no qual o Estado era a força propulsora para a implantação de um diversificado parque industrial nacional, assumindo desta forma muitas vezes o papel de investidor direto.

Depois de junho de 1994, período da implantação do Plano Real<sup>1</sup> intensificou-se o combate à inflação, que a partir daí, caracterizava-se como baixa e declinante para os padrões históricos do país, contas públicas com elevado desequilíbrio, taxa de câmbio significativamente valorizada e rápida deterioração do resultado da conta corrente (Pinheiro et al., 1999). Para análise mais aprofundada ver Netto (1998), Bacha (1998), Almonacid e Scrimini (1999), Batista Jr. (1999) e Pinheiro et al. (1999).

Veiga e Iglesias (2002) expressam-se sobre a importância do apoio público às exportações: “os mecanismos públicos desempenham um papel importante no suprimento de financiamento para bens com ciclos longos de produção e comercialização e para os quais o financiamento é um fator relevante de competitividade internacional”. Nas opiniões de Garófolo e Teixeira (1995), em qualquer pesquisa realizada sobre comércio internacional, invariavelmente constata-se, não apenas a necessidade de financiamento como fator decisivo para a competitividade dos produtos, bens ou serviços a serem exportados, como também o fato de que a participação dos governos, através de aportes de recursos públicos é inversamente proporcional ao grau de desenvolvimento do país analisado e que a presença do Estado se faz mais forte quanto mais frágil é a economia.

Para Micco e Panizza (2004), os bancos públicos exercem papel anti-cíclico, uma vez que no momento de contração econômica são estes que se contrapõem na diminuição de oferta de crédito pelas instituições financeiras privadas. Para Stiglitz (1998), o Governo é necessário para regulamentar as atividades das instituições financeiras, não somente assegurar a competição, mas também manter a saúde econômica do sistema financeiro. Em menção às estratégias governamentais, Torres Filho (2006) adiciona que também as instituições financeiras públicas brasileiras “são, por sua própria natureza, mecanismos de direcionamento de crédito. Seu objetivo

---

<sup>1</sup> O Plano Real foi efetuado em três estágios: o primeiro criou-se um mecanismo de equilíbrio orçamentário através de profundos cortes no orçamento da União (esterilização na ordem de 20%); o segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia com aproximação de paridade com o dólar (denominada de Unidade Real de Valor – URV); o terceiro consistia na conversão da unidade de conta na nova moeda do país, a uma taxa de paridade semi-fixa em relação ao dólar.

principal é reduzir o custo financeiro de projetos prioritários para o Governo, quer fazendo uso de suas captações no mercado, quer utilizando fundos fiscais e para-fiscais”. Na visão de Blumenschein e De Leon (2002, p.235), as razões apontadas para a intervenção do Governo no mercado de crédito e seguro à exportação estariam ligadas aos ganhos de uma política industrial resultantes do poder de mercado no comércio internacional, além do aumento de divisas e da geração de empregos decorrentes do aumento do volume de exportações.

Ainda que se promova um crescente envolvimento do sistema financeiro privado nas atividades de financiamento às exportações, a experiência internacional demonstra que as agências oficiais de crédito continuam desempenhando um papel fundamental e determinante no financiamento às vendas externas, principalmente no que se refere às operações de longo prazo, relativas às vendas de máquinas e equipamentos, ou seja, de produtos com maior valor tecnológico. Na falta de instituições financeiras do setor privado que financiem estas vendas no longo prazo, justifica-se a participação efetiva do Governo em programas de financiamento.

Este artigo tem por objetivo apresentar o que existe de financiamento público no território brasileiro à atividade exportadora de suas empresas. Na primeira parte será demonstrada a importância da participação do Governo no apoio às vendas externas, incluindo esta introdução. A seguir, na segunda parte, serão apresentadas as performances dos dois principais programas de financiamento e apoio creditício às empresas exportadoras, o BNDES-exim executado pela instituição financeira estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), executado exclusivamente pelo também estatal Banco do Brasil S.A. Na terceira e última parte, será efetuada uma análise sobre a contribuição do PROEX para o aumento das exportações no Brasil.

Para testar as hipóteses de que o Estado, através de seus programas de incentivo, via crédito às exportações brasileiras, têm colaborado para incrementar as vendas externas do país e ampliar a sua participação nas vendas mundiais, focaremos o presente estudo numa análise do desempenho do PROEX, programa que teoricamente deve dar suporte creditício aos pequenos e médios exportadores, exatamente aqueles que possuem maiores dificuldades de acesso ao crédito. Os resultados de nosso trabalho fazem parte de uma investigação mais ampla, que se encontra em andamento, em conjunto com a Universidad de La Rioja (Espanha). Após as análises preliminares propostas, os resultados sugerem que dada a baixíssima utilização dos programas de financiamento às exportações pelas empresas, em especial as de menor porte, referidos incentivos têm contribuído muito pouco para modificar a situação do Brasil no contexto mundial na troca comercial de seus produtos e serviços com os demais países.

## **2. PRINCIPAIS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO E APOIO CREDITÍCIO ÀS EMPRESAS EXPORTADORAS: BNDES-EXIM VERSUS PROEX**

### **2.a O BNDES-EXIM**

O Sistema BNDES é composto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e suas subsidiárias, quais sejam, a Agência Especial para o Financiamento Industrial (FINAME) e o BNDES Participação S/A (BNDESPAR). Desde a sua criação em 1952, o BNDES esteve fortemente vinculado às diretrizes governamentais.

Na década de 90, o banco atuou como agente financeiro dos programas de desestatização em âmbito federal, estadual e municipal. Foi nesta década, de acordo com Prates et al. (2000), que o banco passou a financiar os setores de infra-estrutura econômica privatizados, a apoiar os processos de reestruturação industrial e atuar como agência de financiamento às exportações. Neste contexto da economia brasileira ocorreu a ampliação da atuação do BNDES na área de

financiamento às exportações com a transformação do programa FINAMEX<sup>2</sup> no Programa de Crédito a Comércio Exterior do BNDES, o BNDES-exim. Criado em 1991, sob o gerenciamento do BNDES e utilizando recursos do BNDES, atendia inicialmente financiando o crédito apenas à indústria de bens de capital. Ao largo dos anos, tendo passado por diversos aperfeiçoamentos amplia sua área de atuação e modalidades de crédito mediante a criação de linhas de apoio destinadas a expandir as exportações brasileiras, em condições competitivas com as linhas similares oferecidas no mercado internacional.

De acordo com o BNDES, o banco tem consolidado sua posição de financiador das exportações brasileiras de bens e de serviços de engenharia e construção. Estão contempladas as exportações de bens e serviços brasileiros para grandes projetos de infra-estrutura física, voltados para o desenvolvimento econômico-social e para a integração da América Latina. São obras de construção de aquedutos, aeroportos, rodovias, metrô, gasodutos, hidrelétricas e linhas de transmissão de energia elétrica em diferentes países. O banco financia exclusivamente a parcela de bens e serviços brasileiros envolvidos em cada projeto. Por trás desses financiamentos estão produtos brasileiros de alto valor agregado, sobretudo bens de capital, que compõem o conjunto das exportações de serviços de engenharia e construção. As operações podem ser feitas diretamente com o BNDES ou por intermédio da rede de agentes financeiros credenciados. No cômputo geral apresenta três tipos: o **pós-embarque**, o **pré-embarque**, e o **pré-embarque especial**. Na Tabela 1 estão demonstrados os principais tipos de financiamento do BNDES-exim e suas características.

**Tabela 1 – Quadro comparativo entre as principais modalidades do BNDES-exim**

<b>PRÉ-EMBARQUE MPMEs<sup>3</sup></b>	<b>PRÉ-EMBARQUE ESPECIAL MPMEs</b>	<b>PÓS-EMBARQUE</b>
Empresas exportadoras de bens, com sede e administração no Brasil.	Emp.exportadoras de bens, c/sede e administração no Brasil, exceto <i>trading companies</i> e comerciais exportadoras.	Empr.exportadoras de bens/serviços, <i>trading companies</i> e empresas comerciais exportadoras, c/sede e administração no Brasil.
Até 100% do valor FOB da produção de bens (s/frete e seguro internacional), excluída a comissão de agente e pré-pagamentos.	Até 100% do incremento da exp.bens previsto p/os próximos 12 meses, c/base no total das exp.realizadas nos 12, 24 ou 36 meses anteriores, incoterm FOB.	Até 100% do valor de bens e serviços exportado/qquer incoterm . Modalidades Supplier Credit e Buyer Credit (financiamento direto ente BNDES e importadora).
Até 24 meses, cfe ciclo de produção da mercadoria, c/até 12 meses p/embarque.	Até 12 meses p/a parcela performada financiada, máximo 30 meses, desde q/cumpridas metas compromissadas.	De 91dias a 12 anos após embarque. Nas exportações de serviços, o início da contagem de acordo c/a operação.
TJLP <sup>4</sup> ou Libor + spread do BNDES <sup>5</sup> + spread do agente.	TJLP ou Libor + spread do BNDES + spread do agente.	Libor + comissão de administração devida pela Beneficiária ao Banco Mandatário-1% flat s/valor liberado.

<sup>2</sup> O FINAMEX foi instituído em 1990 com o objetivo de apoiar empresas exportadoras de máquinas e equipamentos, sediadas no país, mediante a concessão de linhas de financiamento pré-embarque. No ano seguinte, em 1991 o programa foi ampliado para atender financiamentos também na fase pós-embarque. A taxa de referência era a Libor e o limite do crédito de 85% do valor exportado.

<sup>3</sup> São consideradas MPMEs as empresas com Receita Operacional Bruta (ROB) de até R\$ 60 milhões.

Garantias – negociadas entre a instituição financeira credenciada (cerca de 100 <sup>6</sup> ) e o cliente. MPMEs, podem utilizar o FGPC.	Garantias – a serem negociadas entre a instituição financeira credenciada (cerca de 100 agentes financeiros comerciais e múltiplos) e o cliente. MPMEs podem utilizar o FGPC.	Garantias - aval ou fiança bancária; carta de crédito irrevogável(banqueiro c/limite de crédito aprovado no BNDES ou autorizado a operar CCR <sup>7</sup> , seguro de crédito c/coertura do FGE.
Amortização única ou até 5 parc.mensais consecutivas, (vcto único ou da 1ª - até 2º mês após limite embarque.	Amortização única p/ cumprimento total ou parcial do incremento previsto. Prazo médio: até 24 meses, máximo 30 meses.	A liquidação do financiamento (principal e juros) ocorre em parcelas semestrais dentro do prazo total do financiamento.

Fonte: BNDES

Os itens financiáveis pelas linhas exim são produtos manufaturados em geral, bens de capital com um índice de nacionalização igual ou superior a 60%, exceto automóveis de passeio e produtos de menor valor agregado tais como: celulose, açúcar e álcool, grãos, suco de laranja, minérios, animais vivos, produtos intermediários semi-acabados de aço comum, cobre e alumínio, metais nobres, blocos de pedras ornamentais, minério bruto, metais nobres, pedras preciosas, petroquímicos básicos e intermediários, álcoolquímicos, fertilizantes e gases industriais. O *funding* do BNDES é composto de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT cambial e padrão, além de recursos externos. Os recursos são provenientes de depósitos em conta vinculada do PIS/PASEP<sup>8</sup>. A Tabela 2 mostra que tem havido aumento do volume de financiamento do programa em todas as suas modalidades

**Tabela 2 - Linhas de financiamento do BNDES às exportações – US\$ milhões**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	3.083	2.602	3.947	4.007	3.861	5.863	6.378
Pré-embarque	810	410	700	1.470	1.593	3.035	3.959
Pré-embarque especial	494	559	577	485	328	131	506
Pós-embarque	1.779	1.633	2.670	2.025	1.940	2.697	1.863

Obs.: Do Total estão excluídos os créditos concedidos à Embraer.

Fonte: BNDES

O desenvolvimento de um setor exportador mais dinâmico e integrado ao comércio mundial atende também ao objetivo de fortalecer o mercado interno, pois funciona como poderoso instrumento catalisador para elevação da produtividade e eficiência das empresas brasileiras. Na

<sup>4</sup> TJLP é a taxa de juros de longo prazo, fixada trimestralmente pelo Conselho Monetário Nacional. Para cotação vide o endereço [www.bndes.gov.br/produtos/custos/moedas/moedas.asp](http://www.bndes.gov.br/produtos/custos/moedas/moedas.asp).

<sup>5</sup> Para as MPMEs o spread do BNDES é cobrado 1% a.a.

<sup>6</sup> A listagem dos agentes financeiros credenciados pode ser obtida no site do BNDES, no endereço [www.bndes.gov.br/produtos/instituicoes/aglamina.asp](http://www.bndes.gov.br/produtos/instituicoes/aglamina.asp).

<sup>7</sup> CCR – Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos é um acordo firmado entre os países integrantes da Aladi (exceto Cuba), + República Dominicana, que se traduz num mecanismo de compensação contábil dos pagamentos e recebimentos, correspondentes às transações internacionais do comércio de bens e de serviços entre as nações signatárias.

<sup>8</sup> O Fundo PIS/PASEP foi criado pela Lei Complementar nº 26/1975 e é um fundo contábil, de natureza financeira, constituído com os recursos do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Tabela 3 estão distinguidos os setores da economia assistidos pelo BNDES no período de 2001 a 2006.

**Tabela 3 - Desembolso anual no apoio à exportação por setor - US\$ mil**

Setor CNAE	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agropecuária	3.304	88.515	28.914	22.218	11.930	12.968
Ind.Extrativa	402	540	5.582	2.144	-	166.512
Ind.Transformação	2.518.603	3.724.660	3.780.787	3.568.258	5.491.796	5.754.004
Comércio/Serviços	79.846	132.507	190.609	268.397	358.163	442.898
<b>TOTAL</b>	<b>2.602.155</b>	<b>3.946.222</b>	<b>4.005.892</b>	<b>3.861.017</b>	<b>5.861.889</b>	<b>6.376.414</b>

Fonte: BNDES

Na Tabela 4, verifica-se que no exim são destinados ao segmento de MPMEs pouquíssimos recursos, consolidando o perfil do programa como apoiador das grandes empresas no comércio exterior. Na opinião de Blumenschein (2002, p.182), "... uma das restrições do programa está relacionada à falta de apoio às MPMEs", ou seja, o programa é fortemente concentrado nas empresas de grande porte.

**Tabela 4 - Desembolsos BNDES-exim – MPMEs – 1998 a 2007 – R\$ milhões**

BNDES-exim	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	0,7	0,3	0,3	58,2	2,0	5,0	17,0	2,1	0,1	7,4

Fonte: BNDES

Dentre as instituições financeiras credenciadas pelo BNDES, se somarmos a participação dos cinco primeiros colocados no *ranking* em 2007 (Vide Tabela 5) obtém-se o percentual de 82,5% do total de desembolsos, o que denota concentração em apenas alguns agentes financeiros.

**Tabela 5 - Desembolsos de janeiro a dezembro 2007 – Agentes Financeiros**

Ranking - Valor	Instituição Financeira	US\$ mil	%
1	Banco do Brasil	1.226.428	35,1
2	Bradesco	777.755	22,3
3	Votorantim	445.103	12,8
4	Unibanco	287.815	8,2
5	Santander	142.305	4,1
<b>Sub-Total</b>		<b>2.879.406</b>	<b>82,5</b>
Demais		611.270	17,5
<b>Total</b>		<b>3.490.676</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES

## 2.b Programa de Financiamento às Exportações – PROEX

Do ponto de vista histórico, Veiga e Iglesias (2002) resumem a criação do PROEX: “No início dos anos 90, depois de um curto período em que se anunciou a intenção de promover a implantação de um banco de comércio exterior predominantemente privado, as linhas de crédito foram gradual e seletivamente restabelecidas por meio do FINAMEX, operado pelo BNDES e voltado para o setor de bens de capital. Na mesma época, o Governo regulamentou o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), que absorveu as linhas de crédito mais antigas do antigo Finex e re-introduziu o sistema de equalização de taxas de juros, vigente sob o Finex e a Resolução 509. Também os recursos do PROEX estavam destinados, naquele momento, a financiar bens de capital.”

O PROEX foi criado pela Lei nº 8.187, em junho de 1991, em substituição ao Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) que desempenhou papel importante na promoção das exportações brasileiras até a década de 80. Surgiu em decorrência da necessidade de reformulação do modelo oficial de crédito à exportação oferecido aos setores produtivos. O objetivo do Programa é capacitar os exportadores a enfrentar os concorrentes globais em condições mais favoráveis. Com o PROEX, os exportadores nacionais podem receber à vista o valor correspondente às suas vendas externas, concedendo prazo aos importadores para liquidação dos compromissos firmados por conta dos negócios realizados. É executado pelo Banco do Brasil S.A. (BB) que é o agente financeiro da União responsável pelo gerenciamento e repasse desses recursos. O BB, na qualidade de agente do Tesouro Nacional, é o responsável por submeter as operações à apreciação e deliberação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), não tendo o direito de voto.

Uma característica importante do Programa é que ao contrário do BNDES-exim, que possui recursos provenientes de fundos públicos do FAT, o *funding* do PROEX é dependente de negociações e aprovação do orçamento da União. Os aportes ao Programa são portanto aqueles previstos no Orçamento Geral da União, o que ocorre anualmente. O Programa possui duas modalidades de atuação: PROEX Financiamento (financiamento direto) e a equalização de taxas de juros através do PROEX Equalização.

A modalidade de crédito Financiamento é voltada, em princípio, para assistência às micro, pequenas e médias empresas brasileiras, aquelas com faturamento bruto anual de até R\$ 60 milhões (aproximadamente US\$ 30 milhões de dólares americanos). O beneficiário pode ser o exportador brasileiro ou o importador estrangeiro de bens e serviços. Os recursos são provenientes do Tesouro Nacional e o Programa pode ser utilizado em qualquer negócio, independente do valor, sem participação de intermediários e sem cobrança de taxas de administração. Ao importador é permitido efetivar uma compra sem dispêndio de caixa imediato.

Grandes empresas exportadoras também podem se beneficiar do PROEX Financiamento, entretanto, a partir de 2002, a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX estabeleceu alguns critérios para a concessão do crédito a este segmento com o objetivo de potencializar o apoio oficial do Programa aos negócios internacionais das MPMEs. O fato foi consolidado pela Resolução CAMEX nº 35, de 22 de agosto de 2007, na qual limita na modalidade Financiamento o enquadramento de operações de empresas de grande porte. Em princípio, as grandes empresas podem utilizar a modalidade financiamento nos seguintes tipos de operações: (i) destinadas a cumprir compromissos vinculados a acordos bilaterais de créditos brasileiros, eventualmente firmados pelo Brasil com governos estrangeiros; (ii) em caso de co-financiamento com a Corporación Andina de Fomento (CAF), instituição financeira multilateral com sede na Venezuela que visa a integração, promoção e desenvolvimento sustentável da América do Sul; (iii) que comprovadamente não possam ser viabilizadas pelo mercado com recursos financeiros privados. A principal vantagem do PROEX modalidade Financiamento é a competitividade que o programa

proporciona uma vez que está lastreado em reais, sem vinculação com o custo de captação externa. A maior desvantagem é a incerteza da alocação dos recursos uma vez que depende a cada ano de dotação orçamentária e do comportamento da variação cambial.

O fluxo operacional pode ser verificado na Figura 1, a seguir:

**Figura 1 – Fluxo Operacional do PROEX Modalidade Financiamento**

**Financiamento - fluxo operacional**



Fonte: Banco do Brasil S.A.

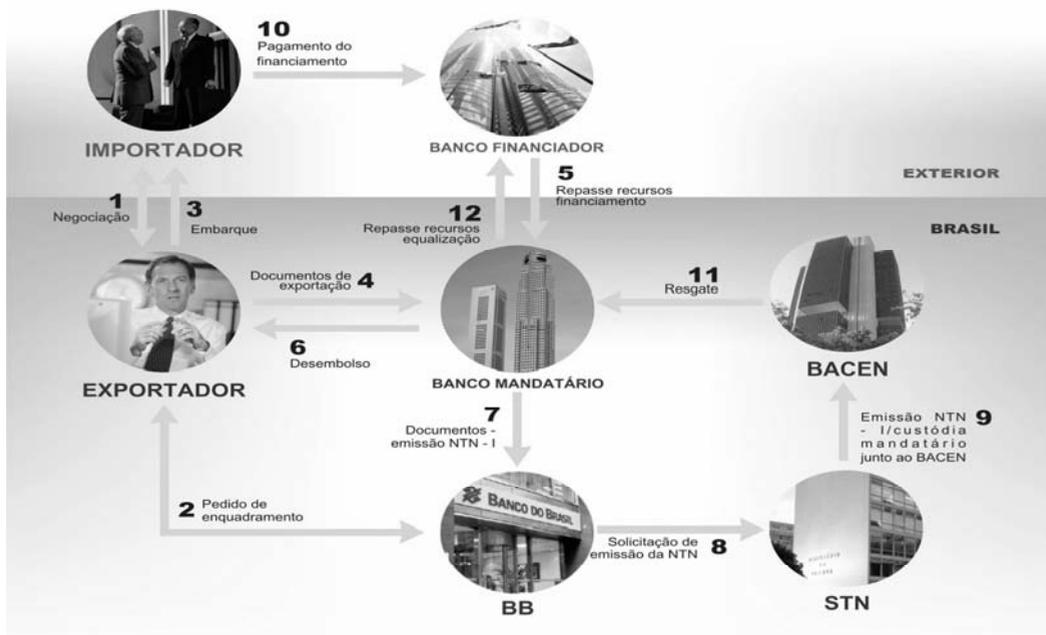
Na modalidade Equalização de Taxas o exportador brasileiro obtém o financiamento no mercado e o Governo, através do PROEX, arca com uma parcela de juros da operação, tornando os encargos financeiros equivalentes àqueles praticados internacionalmente. Ou seja, o Programa paga parte dos juros correspondentes aos financiamentos realizados por bancos e demais instituições financeiras, contribuindo para que os produtos sejam competitivos no exterior. Observa-se uma tendência de maior procura por parte de empresas exportadoras de grande porte em função do maior acesso à contratação de crédito e obtenção de outras soluções de mercado junto ao sistema bancário.

A Equalização oferece redução no custo financeiro da operação, viabilizando ao comprador aquisição a prazo com taxas de juros atrativas. Entretanto, os beneficiários do crédito são as instituições financeiras que realizam os financiamentos. Esse grupo reúne grupos múltiplos, comerciais, de investimento, desenvolvimento e ainda a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) que integra a estrutura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A taxa de juros na modalidade PROEX Equalização consiste no pagamento às instituições financiadoras da diferença, a maior, entre os encargos negociados com o exportador ou o importador e os custos de captação dos recursos pelo financiador. As taxas de equalização são estabelecidas pelo Banco Central em função dos prazos das operações. O exportador negocia livremente com o financiador as garantias, as taxas, os prazos, e o percentual financiável, o qual poderá chegar a 100%. As características do financiamento com relação a prazo, percentual financiável, taxas de juros e garantias podem ser livremente pactuadas entre as partes, e não necessariamente coincidir com as condições de equalização. O prazo de equalização pode variar de 60 dias a dez anos, definidos de acordo com o valor agregado da mercadoria ou a complexidade dos serviços prestados.

Na Figura 2 apresentamos o fluxo de uma operação na modalidade Equalização.

**Figura 2 – Fluxo Operacional do PROEX Modalidade Equalização**  
**Equalização - fluxo operacional**



Fonte: Banco do Brasil S.A.

O número de bancos beneficiários pela equalização das taxas de juros de 1997 a 2000 foi em média 32,5 bancos/ano. De 2000 a 2006 alcançou a média de 16 bancos/ano e em 2007 a média foi de apenas 11 bancos. A modalidade Equalização predomina entre as grandes empresas, tanto na quantidade de operações como na quantidade de exportadores atendidos.

A listagem de bens passíveis de enquadramento no PROEX, nas duas modalidades, é extensa e corresponde a cerca de 90% da pauta de exportação brasileira – com exceção de *commodities* e outros produtos de menor valor agregado. Podem ser financiados bens e serviços que contribuam para aumento da atividade econômica interna, a geração de empregos no país, a modernização

tecnológica, nível de investimentos ou que possam determinar o conseqüente fornecimento de produtos ao exterior. As exportações de serviços que estão enquadradas no Programa concentram-se em determinados setores: engenharia e atividades correlatas – contemplam a execução de atividades combinadas entre si, com arquitetura, engenharia consultiva, suprimento de bens de consumo e de capital a serem utilizados e/ou incorporados ao empreendimento, construção civil, execução de serviços auxiliares no apoio a estas atividades; *softwares* – aqueles desenvolvidos em território nacional para atendimento a demanda específica do importador; produções cinematográficas – correspondentes à venda de direitos de reprodução e de comercialização, no exterior, de obras cinematográficas produzidas no país; franquias – abrangem a comercialização de franquias brasileiras no exterior. Todos os bens passíveis de incentivo pelo PROEX estão relacionados na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), Portaria nº 58, de 10/03/2002, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Na Tabela 6 estão, resumidamente, as principais características das duas modalidades do PROEX.

**Tabela 6 - Comparativo entre as modalidades PROEX Financiamento e PROEX Equalização**

<b>PROEX FINANCIAMENTO</b>	<b>PROEX EQUALIZAÇÃO</b>
Beneficiários: Empresas exportadoras (Supplier's) e importadoras (Buyer's) – fase pós-embarque.	Beneficiários: Empresas exportadoras e importadoras - fase pós-embarque.
Valor financiado: até 2 anos: 100% valor exportado/quer <i>incoterm</i> , até US\$ 10 milhões por CGC base no ano; acima de 2 anos 85% do exportado quer <i>incoterm</i> .	Valor financiado: - até 85% do valor da exportação em qualquer <i>incoterm</i> para produtos com índice de nacionalização de pelo menos 60%, independente de prazo e valor.
Prazo ppto: de 60 dias a 10 anos, parcelas semestrais.	Prazo ppto: de 60 dias a 10 anos, parcelas semestrais.
Taxa de juros: LIBOR.	Taxa de juros: LIBOR + spread do agente menos % equalizável de acordo c/prazo do financiamento.
Garantias – Carta de crédito, aval/fiança, seguro de crédito à exp., títulos no CCR c/ reembolso automático, aval de governos ou bancos oficiais.	Garantias – Carta de crédito, aval/fiança, seguro de crédito à exportação.
Itens financiáveis: Portaria MDIC 374, de 21/12/99. Exp.p/Mercosul, enquadramento sob consulta.	Itens financiáveis: Portaria MDIC 374, de 21/12/99. Exp.p/Mercosul, enquadramento sob consulta.
Recursos: Tesouro Nacional.	Recursos: Captados no exterior por inst. financeiras.
Obs: Não é necessário limite de crédito.	O % de equalização varia de 0,5% a 2,5% a.a. cfe o prazo financiamento/paga ao fornecedor dos recursos.

Fonte: Banco do Brasil

Para os primeiros anos após a criação do Programa, os recursos alocados para o PROEX tiveram baixa utilização como 20,2% para o Financiamento em 1995 e apenas 3,2% para a Equalização. De 1995 a 2006, o Orçamento Geral da União tem alocado, em geral, recursos ao

PROEX de maneira crescente, excetuando-se de forma significativa na modalidade Financiamento apenas 2002, 2004 e 2006, anos em que ocorreram pequenas variações nos valores destinados ao Programa com relação ao ano imediatamente anterior. O Programa foi revisto e modificado em 1999 e 2000 por recomendações da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>9</sup>. Pode ser utilizado para financiamento de bens, serviços, *softwares* e trabalhos cinematográficos. A duração dos financiamentos pode ocorrer para além de dez anos, dependendo do valor adicionado ao produto ou a complexidade para a sua fabricação. Mais detalhes sobre a os itens financiáveis pelo Programa e prazos de financiamento podem ser encontrados no Ato Ministerial (Portaria) MDIC 58, de 10 de abril de 2002.

Na Tabela 7 estão demonstradas as dotações e as utilizações das duas modalidades do PROEX na moeda nacional (reais), conforme Orçamento Geral da União. Importante observar que em todos os anos sobraram recursos tanto no Financiamento como na Equalização. Para a modalidade Equalização, os valores alocados variam de maneira mais significativa como por exemplo, em 1999, em que 98,7% do total foi utilizado enquanto que em 2005, apenas 34,5%, conforme demonstrado a seguir. Exemplo mais recente, ano 2007, os percentuais utilizados estão bem abaixo de 50% do total orçado, ou seja, nem metade do que foi orçado foi utilizado no apoio às exportações.

**Tabela 7 – PROEX – Dotação Orçamentária X Utilização – R\$ milhões**

PROEX - Programa de Financiamento às Exportações						
Dotação Orçamentária x Utilização – posição 31/12/2007						
ANO	FINANCIAMENTO			EQUALIZAÇÃO NTN-I		
	Dotação	Utilização	%	Dotação	Utilização	%
1995	142.186	28.761	20,2	840.000	32.896	3,9
1996	184.737	23.610	12,8	212.620	80.453	37,8
1997	205.534	106.650	51,9	625.183	227.291	36,4
1998	469.664	210.703	44,9	903.678	565.120	62,5
1999	803.407	318.871	39,7	748.993	739.197	98,7
2000	803.000	660.915	82,3	813.460	802.736	98,7
2001	1.138.189	874.253	76,8	1.239.917	1.144.193	92,3
2002	1.088.703	965.516	88,7	1.139.917	383.725	33,7
2003	1.218.545	722.629	59,3	1.056.187	882.457	83,6
2004	1.186.194	754.673	63,6	1.133.288	415.433	36,7
2005	1.552.400	893.468	57,6	1.005.373	346.588	34,5
2006	1.215.389	729.219	60,0	800.000	419.918	52,5
2007*	1.300.000	526.600	40,5	950.500	366.400	38,5

Obs: Valores fornecidos arredondados - 2008.

Fonte: Banco do Brasil

<sup>9</sup> Sob resolução CMN 2.799, de 6 de dezembro de 2000, para implementação de determinações do Dispute Settlement Body (DSB) painel Brasil-Programa de Financiamento à Exportação de Aviãos (WT/DS46).

O Programa tem financiado serviços de engenharia e obras de infra-estrutura, principalmente em países vizinhos na América Latina, em especial os de interesse do Governo brasileiro, o que na visão desse, auxilia a interação das relações externas brasileiras e principalmente, a unidade da América Latina. Do ponto de vista do tomador do crédito, uma das grandes vantagens do PROEX sobre as demais linhas de crédito é o custo do financiamento. O Programa é equiparado a linhas de crédito de origem pública de outros países no mundo. Uma das mudanças ocorridas no Programa é o enfoque em segmentos que não têm acesso ao mercado financeiro, em especial as micro, pequenas e médias empresas. O objetivo é dar competitividade às exportações brasileiras em condições financeiras equivalentes às ofertadas pelos países desenvolvidos.

Com relação aos valores financiados às micro e pequenas empresas no período de 2005 a 2007, corresponderam em média a 17,5% do total disponibilizado, enquanto que as grandes empresas foram responsáveis pela média de 66,2% do valor total na modalidade Financiamento, conforme Tabela 8.

**Tabela 8 – Valor financiado por porte de empresa**

VALOR FINANCIADO - US\$ milhões					
ANO	GRANDE	MÉDIA	PEQUENA	MICRO	TOTAL
1995	37,7	0,9	0,0	0,0	38,6
1996	60,3	4,5	0,0	0,0	64,8
1997	94,3	7,3	1,2	1,7	104,5
1998	162,3	11,4	3,1	2,6	179,4
1999	130,4	29,4	13,7	4,1	177,6
2000	302,6	41,7	11,8	2,8	358,9
2001	330,9	57,6	12,9	9,4	410,8
2002	303,7	60,2	18,2	6,3	388,4
2003	200,3	37,2	21,2	10,6	269,3
2004	161,9	78,6	35,1	10,5	286,1
2005	295,3	68,8	42,2	22,8	429,1
2006	261,5	64,9	42,0	14,4	382,8
2007	204,0	75,4	35,9	16,0	331,6

Fonte: Banco do Brasil

É importante destacar o percentual do montante destinado à modalidade Financiamento com relação aos setores da economia assistidos pelo PROEX, principalmente ao setor de serviços, o qual é responsável por grande parte do total financiado, além de transporte. Em 2007 a participação do setor de serviços no Programa foi de 39,9% do total financiado, seguido por agronegócios, máquinas e equipamentos e transporte, com aproximadamente 14% cada.

Numa comparação entre os financiamentos às exportações disponibilizados pelo BNDES-exim e pelo PROEX:

**O que têm em comum** - ambos são de cunho governamental; são desenhados, ou seja, direcionados para setores que dizem respeito às diretrizes do Governo, seja o motivo de cunho

político, econômico ou a combinação dos dois; programas novos, ambos criados em 1991; são voltados para o financiamento às exportações; ambos os programas estão disponibilizados em todo o território nacional; atendem empresas de todos os portes: pequenas, médias e grandes, sendo que as MPEs em valores baixíssimos; o BNDES-exim (no Exim pós-embarque) atende além da empresa exportadora brasileira (supplier's credit) o importador (buyer's credit), em caso de exportação de serviços e o PROEX Financiamento atende diretamente o exportador brasileiro (supplier's credit) ou o importador (buyer's credit); para a exportação de mercadorias, o índice de nacionalização deve ser de no mínimo 60% em ambos os casos;

**O que têm de diferente** - a fonte de recursos do BNDES-exim é o FAT e a do PROEX é o Orçamento Geral da União; o BNDES-exim é disseminado por instituições financeiras credenciadas pelo BNDES, o PROEX é gerenciado por um banco único e estatal, o Banco do Brasil; o objetivo da existência do PROEX é oferecer às empresas exportadoras brasileiras condições de competitividade em suas vendas externas, a custos compatíveis com aqueles praticados no mercado internacional, o objetivo do BNDES-exim é oferecer assistência financeira para amparar as empresas brasileiras não apenas na produção exportável, mas também nas exportações propriamente ditas; em tese, o BNDES-exim está voltado para as empresas de grande porte enquanto que o PROEX está destinado a atender pequenas e médias empresas; o PROEX não admite qualquer forma de adiantamento de recursos financeiros por conta de embarques de mercadorias e serem realizados ou serviços a serem prestados futuramente; os valores emprestados pelo PROEX são utilizáveis uma única vez dentro do Orçamento Geral da União, não sendo reutilizáveis, ou seja, não há retro-alimentação do mecanismo; valores extras, além do orçado para o ano, não são possíveis e as quantias ingressadas no País, a título de pagamento das operações contratadas, são creditados ao Tesouro Nacional, não sendo novamente colocados à disposição do segmento exportador; o PROEX possui duas modalidades de amparo creditício: Financiamento e Equalização, o BNDES-exim possui cinco modalidades: Pré-embarque, Pré-embarque Ágil, Pré-embarque Especial, Pré-embarque Empresa Âncora e Pós-embarque; os bancos operadores no BNDES-exim podem assumir riscos diferenciados nas operações enquadradas no Programa, em virtude de seu respectivo nível de intervenção nessas transações, podem atuar como agentes financeiros (risco comercial vinculado à contratação do financiamento, responsabilizando-se pela eventual não-liquidação dos compromissos financeiros contraídos pelo tomador do crédito, como também pela observação inequívoca de todos os procedimentos estabelecidos pelo BNDES) ou como bancos mandatários (quando não assumem o risco comercial que recai totalmente sobre o BNDES, entretanto continuam responsáveis pela análise da documentação pertinente aos repasses financeiros ao beneficiário do crédito, cobrança, etc e atividades previstas nos procedimentos operacionais); o percentual financiável em modalidade do BNDES-exim pode chegar a 100% enquanto que no PROEX o máximo é 85%; a alçada decisória do BNDES-exim é de âmbito interno, ou seja, de dentro do BNDES ou dos agentes financeiros credenciados no Exim, enquanto que o enquadramento das operações no âmbito do PROEX estão ao cargo do Banco do Brasil, sendo que, as operações que demonstram alguma excepcionalidade ou estejam acima de US\$ 10 milhões são apresentadas pelo BB (que não tem direito de voto) ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG – colegiado integrante da CAMEX, do MDIC) para deliberação, consubstanciadas em pareceres técnicos; o BNDES divulga os números do desempenho do Programa BNDES-exim em seu *site*, mesmo que de forma agregada, enquanto que o Banco do Brasil não divulga os números do desempenho do PROEX, nem em seu *site* nem em outro canal de comunicação.

Numa avaliação de ambos os programas públicos de financiamento às vendas externas, o BNDES-exim e o PROEX, na opinião de Veiga e Iglesias (2002, p.90), e há de se concordar com estes, na área de financiamento e garantias de crédito às exportações há um baixo grau de

coordenação entre os agentes financeiros públicos, em especial entre o BNDES e o Banco do Brasil, o que se pode facilmente constatar haja vista ambos os gestores dos programas não possuírem atuação conjunta, a não ser o BB que é credenciado pelo BNDES, assim como vários outros bancos privados no país para atuação com o exim. Do ponto de vista prático, uma instituição, no caso o BNDES, possui os recursos, cujo montante é de grande ordem, podendo ser reutilizado inclusive, e o outro, o Banco do Brasil, possui a *expertise* de gerenciar fundos do Governo e atuar no comércio exterior e câmbio, inclusive com diversas agências no exterior e vasta capilaridade de dependências distribuídas pelo território brasileiro. Trata-se de desperdício de recursos uma vez que o Banco do Brasil dispõe de importante conhecimento e tradição nessa área, além de uma vasta rede de agências no país e no exterior, ao passo que o BNDES tem recursos financeiros e humanos em sua sede, havendo possibilidade de complementaridade entre ambos. Diante desses fatos, seria interessante, e ousamos propor, uma fusão entre a área internacional do Banco do Brasil e o BNDES-exim.

### 3. REFLEXÕES FINAIS

A partir de 1999 até 2007, o Brasil tem aumentado sua participação nas exportações mundiais, passando de 0,841% em 99 para 1,164% em 2007. A balança comercial brasileira em 2007 apresentou um superávit de US\$ 40,0 bilhões, resultado de exportações de US\$ 160,6 bilhões, com média diária de US\$ 642,6 milhões e importações de US\$ 120,6 bilhões, com média diária de US\$ 482,4 milhões. As importações de 2007 cresceram 32% em relação aos US\$ 91,3 bilhões registrados no ano anterior. A corrente de comércio, exportações mais importações, totalizou US\$ 281,2 bilhões, valor recorde histórico para o período e 22,2% maior que o registrado em 2006. De acordo com o MDIC, em 2007, as exportações brasileiras das três categorias de produto foram recordes: manufaturados (US\$ 83,9 bilhões), básicos (US\$ 51,5 bilhões) e semi-manufaturados (US\$ 21,8 bilhões) para 231 países. Os principais mercados de destino das exportações foram: União Européia (25,2%), Aladi (22,7%), Estados Unidos (15,8%) Ásia (15,6%) e demais (20,7%). Têm apresentado crescimentos significativos as exportações para países do Oriente Médio, América Latina, África e Ásia.

Com relação ao financiamento público à atividade exportadora em 2006, o BNDES-exim e o PROEX, juntos, efetivamente financiaram US\$ 7 bilhões, ou seja, apenas 5,1% (4,6% pelo exim + 0,5% pelo PROEX) do total exportado pelo país, US\$ 137,4 bilhões. A evolução na utilização dos programas ocorreu da seguinte forma: as exportações brasileiras de 2000 para 2006 cresceram em valores totais 149%, enquanto que para o mesmo período o financiamento do BNDES-exim evoluiu 106% e o PROEX apenas 6,5%, ou seja, tem havido um certo descompasso na oferta com relação ao valor emprestado. Conforme visto anteriormente, vale também ressaltar que no PROEX tem havido sub-utilização dos valores disponibilizados, sobrando recursos tanto no Financiamento quanto na Equalização. As razões para o fato podem estar relacionadas com o anúncio tardio pelo Governo do total disponibilizado, a falta de divulgação das linhas disponibilizadas junto ao segmento exportador e potencial exportador, o que dificulta sobremaneira o seu acesso ao crédito, ou ainda, a burocracia nas exigências de documentos para a tomada do crédito.

Na literatura, muito pouco existe sobre a avaliação dos programas do Governo com relação ao apoio público de crédito no comércio exterior no Brasil. Além de muito recente a criação dos principais programas de financiamento às exportações, o BNDES-exim e o PROEX, somente autores ligados de alguma forma ao próprio governo, pesquisadores do BNDES e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA - ligado ao Ministério do Planejamento) é que têm escrito a respeito. Assunto dessa importância deve ser melhor explorado para aperfeiçoamento do próprio sistema de crédito às exportações no Brasil.

Com relação à participação das MPMEs no comércio exterior brasileiro, pelas condições e regras atuais, devido ao volume de exportação reduzido que este segmento apresenta e à falta de tradição no mercado externo, um esforço de incorporação das MPMEs ao sistema de financiamento do comércio exterior brasileiro pouco contribuiria para a elevação da pauta de exportação do Brasil. No caso do PROEX o valor destinado ao programa é conhecido ano a ano, ainda que tardiamente durante o transcorrer deste – o Governo costuma anunciar oficialmente por volta de junho o montante definitivo a ser utilizado no Programa para o período de janeiro a dezembro do mesmo ano, quase seis meses em atraso. Isto tende a influenciar negativamente as medidas que o gestor pretenda tomar no plano estratégico, ao menos para o primeiro semestre este fica prejudicado. O que mais engessa o Programa é estar atrelado ao Orçamento da União e em reais, o que o expõe aos riscos das variações cambiais, enquanto as exportações ocorrem em outras moedas conversíveis. Também o alto grau das exigências de documentação necessária para o acesso ao crédito tem sido uma das reclamações apontadas pelos exportadores. Sabemos que a burocracia desempenha papel importante no Brasil, funcionando como um obstáculo muito grande para o crescimento econômico brasileiro. Além disso, não se pode dissociar o porte da empresa do risco que esta oferece em suas operações, uma vez que o seu tamanho interfere diretamente nas taxas de juros que são aplicadas quando do seu pleito a financiamentos. Na associação destes fatos, urge reavaliar o apoio público via PROEX, uma vez que este não chega a financiar nem 1% das exportações brasileiras.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMONACID, R.D.; SCRIMINI, G. (1999): "O desequilíbrio externo e a taxa de câmbio". *Economia Aplicada*, vol.3, pp.119-134.
- BACHA, E. (1998): "O Plano Real uma avaliação". In: MERCADANTE, A. (1998): "O Brasil pós-Real: a política econômica em debate". UNICAMP, pp.11-69, São Paulo.
- BATISTA JR, P.N.(1999): "O Brasil depois do Plano Real". *Economia Aplicada*, vol.3, pp.95-107.
- BERNANKE, B. (1983): "Non monetary effects of financial crisis in propagation of Great Depression". *American Economic Review*, vol.73, pp.257-276.
- BLUMENSCHNEIN, F.; LEON, F.L.L. (2002): "Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil", pp.175-244. In PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (Orgs.). "O desafio das exportações". BNDES, Rio de Janeiro.
- GARÓFALO, E.; TEIXEIRA, M.G.R. (1995): "Uma proposta para dinamizar o financiamento às exportações brasileiras". FUNCEX, Texto para Discussão nº116, Rio de Janeiro.
- KING, R.G.; LEVINE, R. (1993): "Finance and growth: Shumpeter might be right". *Quarterly Journal of Economics* 108(3), pp.717-738.
- LEVINE, R. (1997): "Financial development and economic growth: views and agenda." *Journal of Economic Literature* 35(2), June, pp.688-726.
- MICCO, A.; PANIZZA, U.G. (2004): "Bank ownership and lending behavior". Inter-American Development Bank, Working Paper 520, Washington.
- MOREIRA, S.V. (2001): "Políticas Públicas de Exportação e seus impactos nas exportações: o caso do PROEX". Universidade Católica de Brasília, Brasília.
- NETTO, A.D. (1998): "O Plano Real e a armadilha do crescimento". In: MECADANTE, A. (1998): "O Brasil pós-Real: a política econômica em debate". UNICAMP, pp.89-100, São Paulo.
- PEREIRA, T.R.; MACIENTE, A.N. (2000): "Impactos dos mecanismos de financiamento (ACC e ACE) sobre a rentabilidade das exportações brasileiras". IPEA, Texto para Discussão nº 722, Rio de Janeiro.
- PINHEIRO, A.C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ, J.(1999): "O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90". IN: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M."A economia brasileira nos anos 90". BNDES, cap.1, pp.11-41, Rio de Janeiro.
- PUGA, F.P. (2001): "O apoio do BNDES-exim às exportações brasileiras". BNDES (Nota técnica AP/Depec, 1), Rio de Janeiro.
- RAJAN, R.; ZINGALES, L. (1988): "Financial dependence and growth." *American Economic Review*, vol.88, pp. 559-586.
- STIGLITZ, J. (1998): "Redefining the role of the State: What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made?" Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute, Tóquio, Japão.
- TORRES FILHO, E.T. (2006): "Crédito direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas". *Revista BNDES*, vol.13, nº 25, p.35-50, Rio de Janeiro.
- VEIGA, P.M.; IGLESIAS, R.M. (2002): "A institucionalidade da política de comércio exterior brasileira", pp.52-95. Em PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (Orgs.). "O desafio das exportações". BNDES, Rio de Janeiro.