

Comissão de Exame de Graduação



1290004379

TCC/UNICAMP
Si51f
IE

Natascha Rickheim Simoes

CEDOC - IE - UNICAMP

O financiamento do comércio exterior brasileiro pelo Banco do Brasil e pelo BNDES: 1994-2006

CEDOC - IE - UNICAMP

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas

Professora Orientadora: Dra. Simone Silva Deos

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia

Dra. Simone Silva Deos

Campinas, dezembro de 2009

À Banca Examinatória

Monografia para o Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas.

Título: O financiamento do comércio exterior brasileiro pelo Banco do Brasil e pelo BNDES: 1994-2006

Aluna: Natascha Rickheim Simões

Orientador: Prof. Dra. Simone Silva Deos

Formaram parte da Banca:

Profa. Dra. Simone Silva Deos

Instituto de Economia – UNICAMP

Profa. Dra. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti

Instituto de Economia – UNICAMP

Campinas, 03 de Dezembro de 2009

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO E A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO	
1.1. Contexto do Brasil nos anos 1994-2006	7
1.2. A institucionalidade do financiamento do comércio exterior a partir da década de 1990	14
CAPÍTULO 2 – O PAPEL DO BANCO DO BRASIL NO FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR	
2.1. Banco do Brasil: uma breve apresentação	23
2.2. O Banco do Brasil no financiamento do comércio exterior de 1996 a 2006: o desempenho do Proex	25
CAPÍTULO 3 – O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR	
3.1. O BNDES: uma breve apresentação	36
3.2. O Bndes no financiamento do comércio exterior de 1994 a 2006: o desempenho do Bndes-<i>Exim</i>	37
3.3. Uma comparação entre o desempenho do Bndes-<i>Exim</i> e do Proex	43
CONCLUSÃO	46
BIBLIOGRAFIA	48
ANEXO 1	51
ANEXO 2	55
ANEXO 3	56

Lista de Tabelas

Tabela 1: Evolução do Saldo Comercial brasileiro no período de 1994-2006, em US\$ bilhões	10
Tabela 2: Evolução das exportações brasileiras e do PIB no período de 1996-2006, em US\$ bilhões FOB	11
Tabela 3: Evolução das exportações brasileiras e mundiais, no período de 1996 a 2006, em US\$ bilhões FOB	14
Tabela 4: Montante de Recursos Disponibilizados para o Programa (em US\$)	27
Tabela 5: Proex Financiamento - Exportações Efetivadas (em US\$)	28
Tabela 6: Número de operações, número de empresas exportadoras e valor de exportações vinculadas.....	29
Tabela 7: Participação das Manufaturas no Total Exportado pelo Brasil	36
Tabela 8: Segmentação das Empresas Participantes do Proex por Porte e por Modalidade (2002/2004)	33
Tabela 9: Desembolsos do BNDES-exim nas linhas pré e pós embarque, de 1994 a 2006, em US\$ milhões	37
Tabela 10 : Desembolsos das linhas de apoio à exportação do BNDES para as MPMEs, em US\$ milhões	38
Tabela 11: Desembolsos à exportação em relação ao total dos desembolsos do BNDES, em %	39

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Desembolsos anuais do Proex, em US\$ milhões	42
Gráfico 2: Desembolsos anuais do BNDES-exim, em US\$ milhões	43

RESUMO

Comércio exterior é um tema que vem ganhado importância crescente nas últimas décadas, em função da maior abertura das economias. A performance do setor externo das economias está vinculada a vários fatores, sendo a política de financiamento do comércio exterior uma delas. No caso da economia brasileira, o Banco do Brasil teve, por muito tempo, um papel central nessa função, papel que se transformou nos últimos anos em função do redesenho da institucionalidade do financiamento ao comércio exterior. Nesses termos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ganhou importância na atividade exportadora, principalmente de bens de capital. Nosso objetivo nesta pesquisa é avaliar a atuação do Banco do Brasil e do BNDES no financiamento do comércio exterior brasileiro na última década. Para tanto fazemos, primeiramente, uma análise da institucionalidade da política de comércio exterior, traçando as principais mudanças ocorridas, como a extinção da Camex (Câmara de Comércio Exterior). Em segundo lugar, apresentamos as transformações ocorridas no próprio Banco do Brasil e no BNDES nas últimas décadas. Por fim, analisamos a atual participação do Banco do Brasil e do BNDES nas operações de financiamento às exportações brasileiras, chegando à conclusão ambas as instituições tem papel essencial para a promoção da exportação no país, cada uma em um segmento e que é necessário maior coordenação das mesmas para melhorar o desempenho do setor externo.

Palavras-chave: Financiamento ao comércio exterior, Banco do Brasil, BNDES.

ABSTRACT

Foreign trade is a topic that has gained increasing importance in recent decades, due to the greater openness of economies. The performance of the external sector of the economies is linked to various factors, and the policy of financing foreign trade one of them. In the case of the Brazilian economy, the Bank of Brazil has for a long time, a central role in this function, a role that has become in recent years because of the redesign of institutional financing foreign trade. Accordingly, the National Bank of Economic and Social Development (BNDES) has gained importance in export activities, especially of capital goods. Our goal in this research is to evaluate the performance of the Bank of Brazil and BNDES financing of Brazilian foreign trade in the last decade. To do so, first, an analysis of the institutionalization of trade policy, outlining the main changes, such as the extinction of Camex (Board of Foreign Trade). Secondly, we present the changes in the Bank of Brazil and BNDES in recent decades. Finally, we analyze the current participation of the Bank of Brazil and BNDES financing operations to Brazilian exports, concluding the two institutions central to the promotion of export in the country, each in one segment and that requires more coordination the same to improve the performance of the external sector.

Keywords: Trade Finance, Bank of Brazil, BNDES.

INTRODUÇÃO

O desempenho do setor exportador é uma das principais preocupações dos países atualmente, sendo praticamente um reflexo de seu bom ou mau desempenho da economia de um país. Devido a essa importância do mercado internacional e do crescimento via exportações, o suporte financeiro no setor é cada vez mais importante.

Esse estudo tem por objetivo analisar o desempenho dos dois principais mecanismos de financiamento público à exportação, geridos pelo Banco do Brasil (BB) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em um período de 13 anos, iniciado em 1994, ano do Plano Real.

Através dessa análise, procuramos verificar se o financiamento às exportações por esses mecanismos aumentou ou diminuiu ao longo do período, se tiveram importância relevante para alcançar as exportações e se eles se completaram.

No Capítulo 1, analisamos o contexto histórico do período e a evolução do sistema de financiamento às exportações brasileiras. No Capítulo 2, fazemos uma breve apresentação histórica do BB e analisamos o seu desempenho como financiador das exportações, através do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). O desempenho do mecanismo de financiamento ao setor exportador do BNDES, o BNDES-*exim* está no Capítulo 3, assim como uma breve descrição do histórico do banco. Ainda nesse capítulo, há uma comparação entre os dois mecanismos públicos.

Na conclusão, tentamos responder à questão de como esses dois principais mecanismos de financiamento público às exportações se comportaram ao longo do período 1994-2006, qual foi sua importância no desempenho das exportações e se eles agiram de maneira coordenada.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO E A INSTITUCIONALIDADE DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

1.1. Contexto do Brasil nos anos 1994-2006

Com o Plano Real, houve um movimento de declínio da taxa de inflação. A queda dos preços dos bens comercializáveis foi bastante rápida. A âncora cambial e a abertura comercial internalizaram um vetor de preços externos dos bens comercializáveis, ao mesmo tempo em que o crescimento do nível de atividades da economia levou ao aumento dos preços dos produtos não comercializáveis, provocando uma mudança nos preços relativos. Com a taxa de câmbio nominal fixa, os preços dos bens comercializáveis atingem certa estabilidade (Carneiro, 2002).

A abertura comercial teve importante papel na estabilização dos preços doméstico, pois aumentou a participação de bens comercializáveis no conjunto de preços internos e criou uma dinâmica de reajustes internos em função da concorrência potencial das exportações. As razões principais para a mudança de preços relativos foram a abertura comercial e as privatizações, sendo a apreciação cambial e os ciclos de crescimento considerados fatores secundários. Os preços dos bens industrializados declinaram em função da maior abertura, com o aumento das importações e/ou compressão das margens de lucro, e houve encarecimento dos serviços públicos privatizados, tais como energia elétrica, transporte público e comunicações. Outros preços, tais como de artigos de residência, de vestuário, de cuidados pessoais e de recreação caíram, tanto na fase da apreciação quanto da depreciação cambial, sugerindo um processo contínuo de mudanças, seja por concorrência das importações, seja por modernizações tecnológicas ou organizacionais (Carneiro, 2002).

A rigidez da taxa nominal de câmbio apontava para uma apreciação à medida que crescessem os preços domésticos. Em 1996, porém, com a Crise do México, o Banco Central optou por um regime de bandas de flutuação, que praticava uma indexação do câmbio à inflação após minidesvalorização inicial da ordem de 5%. Em função de um contexto de financiamento externo escasso definindo patamares mais elevados para as taxas de juros internas, houve necessidade de se realizar uma política interna restritiva, ao longo do primeiro trimestre de 1996, quando melhoraram as condições de financiamento externo. Porém, ainda

assim as taxas de juros não puderam diminuir muito, já que os investidores estrangeiros apostavam em uma desvalorização de taxa de câmbio superior à inflação corrente.

Em 1997, as taxas de juros voltaram a subir, devido à crise asiática, o que aumentou o risco-país e tornou o atraso cambial cada vez mais percebido. Essas taxas só declinaram com a desvalorização cambial de 1999 e a melhora do mercado internacional.

No início do Plano Real, como já foi dito, fixou-se a taxa de câmbio, causando vários problemas. Com a liquidez presente no mercado mundial e o entusiasmo da eleição do novo presidente, deixou-se que o dólar caísse abaixo da paridade fixada de um real para um dólar, impedindo grandes influxos desse último. A taxa permaneceu sobrevalorizada pelo medo de que a desvalorização gerasse perdas inflacionárias e pelas elevadas taxas de juros iniciais (Sayad, 1996).

Essa sobrevalorização do câmbio a partir do Plano Real aumentou o grau de dependência da economia brasileira à entrada de capitais, tanto os de natureza especulativa, quanto aqueles na forma de investimentos diretos. O aumento no déficit em conta corrente tornou o modelo cambial suscetível aos ataques especulativos, que ocorreram em 1999. Com o risco cambial alto, os investidores obrigavam o Banco Central a manter taxas de juros elevadas, pressionando as contas públicas e o endividamento do governo. Isso mostrava, naquele momento, falta de credibilidade do programa econômico baseado numa âncora cambial (Branchieri, 2002).

Em 1996, após a crise mexicana, o Brasil começa a perder reservas internacionais (essas só aumentaram desde o Plano Real), levando o governo a elevar as taxas de juros para que as mesmas se recuperassem. Essa recuperação durou até a crise da Ásia, em outubro de 1997, quando o governo interviu novamente para segurar a cotação do câmbio. Em 1998, os países emergentes tiveram uma retração no influxo de capitais externos. Contudo, o Brasil não se enquadrava nesse cenário devido às elevadas taxas de juros e ao enorme fluxo de IED. Porém, as desvalorizações cambiais eram insuficientes para reestabelecer a competitividade da economia brasileira no cenário mundial. Essa política cambial de bandas foi colocada em xeque em agosto de 1998, com a crise da Rússia. A elevação da taxa de juros não fez com que as divisas internacionais voltassem para o país. Gustavo Franco, defensor dessa política cambial, pede demissão da presidência do Banco Central e é substituído por Francisco Lopes. A partir de janeiro de 1999, é adotada a política de câmbio flutuante. A partir dessa nova era,

a taxa de juros teria como objetivo em primeira instância controlar a inflação, e não mais corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos. A taxa de câmbio deixava de ser usada como âncora nominal para garantir a estabilidade de preços, passando a ser flutuante (*duty floating*).

O plano de estabilização levou a um aumento do consumo, especialmente dos bens duráveis e produtos de maior valor agregado. Os salários somente poderiam ser corrigidos mensalmente, com o intuito de neutralizar as perdas inflacionárias que atingiam os trabalhadores. Houve acréscimo do salário médio e da massa salarial e uma expressiva expansão do crédito pessoal. Houve aumento, também, no endividamento das famílias, que podiam então calcular o valor de seus compromissos financeiros a partir de 1995 e eram passíveis de maior confiança para assumir tais encargos. Com o passar do tempo, porém, um crescente índice de inadimplência levou ao encarecimento e racionamento do crédito por parte dos bancos. Uma crise bancária aberta, num contexto também de fragilização de muitos bancos em função de perda de receitas inflacionárias, só foi evitada por uma política deliberada por parte das autoridades, sintetizada no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). O Proer foi necessário para impedir um colapso do sistema financeiro nacional. Uma possível crise sistema bancário desencadearia uma queda na demanda agregada e, então, uma crise econômica de grandes proporções.

A estabilização contribuiu para uma mudança no saldo da balança comercial, que passou a ser deficitária, com um aumento muito maior das importações em relação às exportações, devido à combinação da valorização cambial e do ciclo de atividades interno e externo. Em 1999, houve diminuição importante do déficit na balança comercial, frente à maxidesvalorização e à retração do crescimento doméstico, o que levou a uma diminuição das importações. Contudo, o saldo comercial só voltou a ser positivo em 2001, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução do Saldo Comercial brasileiro no período de 1994-2006, em US\$ bilhões

	Exportações	Importações	Saldo Comercial
1994	43,5	33,1	10,5
1995	46,5	49,8	-3,3
1996	47,7	53,3	-5,6
1997	53,0	59,7	-6,8
1998	51,1	57,7	-6,6
1999	48,0	49,3	-1,3
2000	55,1	55,8	-0,7
2001	58,2	55,6	2,6
2002	60,4	47,2	13,1
2003	73,1	48,3	24,8
2004	96,5	62,8	33,7
2005	118,3	73,6	44,7
2006	137,5	91,4	46,1

Fonte: Secex, MDIC

As exportações têm sensibilidade fortemente condicionada pelo crescimento do comércio exterior em âmbito mundial. Houve forte expansão das mesmas de 1994 até 1997, havendo, a partir de então, declínio no período 1998-1999. Essa queda decorreu de uma expectativa de desvalorização do real, que só seria efetivada em 1999. Entre 1998 e 1999 o preço do dólar teve acréscimo superior a 50%. Houve queda tanto nas exportações quanto nas importações. Normalmente, é de se esperar um certo tempo de defasagem entre as mudanças cambiais e seus impactos sobre as transações econômicas. Porém, o declínio no valor das exportações logo demonstrou certa fragilidade da economia brasileira, apontando baixa elasticidade das exportações brasileiras. O *quantum* exportado depende, também, da relação cambial. Desse modo, a partir da maxidesvalorização de 1999, há um impacto positivo no *quantum* exportado. Porém, o impacto de queda sobre seus preços prevalece, indicando uma pauta concentrada em commodities. Na tabela 1.3, observa-se a evolução das exportações brasileiras em relação à evolução do PIB no mesmo período.

Tabela 2 - Evolução das exportações brasileiras e do PIB no período de 1996-2006, em US\$ bilhões FOB

	PIB (A)	Exportações (B)	B/A (%)
1994	543,1	43,5	8,0
1995	705,4	46,5	6,6
1996	840,3	47,7	5,7
1997	871,3	53,0	6,1
1998	844,0	51,1	6,1
1999	586,8	48,0	8,2
2000	645,0	55,1	8,5
2001	553,8	58,2	10,5
2002	504,4	60,4	12,0
2003	553,6	73,1	13,2
2004	663,8	96,5	14,5
2005	882,7	118,3	13,4
2006	1.067,3	137,5	12,9

Fonte: Secex, MDIC

Podemos notar que a abertura comercial levou a um processo de transformação industrial que mudou o peso das variáveis cíclicas nos fluxos do comércio exterior. As variações na taxa de câmbio deixam de determinar a trajetória das exportações e qualquer ajuste passa a depender em maior escala do nível de atividade interno (Carneiro, 2002).

A política econômica pós-1999 adotou uma série de conceitos que foram bem aceitos pelo mercado financeiro: política fiscal contracionista a fim de manter estável a relação dívida-PIB, metas de inflação para haver uma âncora nominal para a economia e plena mobilidade de capitais com câmbio flutuante (Biasoto Júnior, 2004).

A inserção do país na globalização financeira levou à absorção de recursos financeiros em montantes significativos, ainda que com oscilações, no período de 1992 a 1998. A partir de então, o volume de financiamento externo veio declinando, com maior intensidade após 2001, quando se torna negativo. Em 2001 e 2002, com a contração da liquidez mundial, com a expectativa de elevação da taxa de câmbio e com a crise argentina, o país perdeu cerca de 50% de suas reservas líquidas. As desvalorizações cambiais foram impotentes para impedir esse ataque especulativo, compreendendo liquidação de investimentos em moeda local. A alta sensibilidade dos preços às flutuações cambiais leva a um viés altista da taxa de inflação, induzindo desvalorizações da moeda. Isso força a política monetária a manter taxas de juros elevadas para conter a eventual aceleração inflacionária (Belluzzo & Carneiro, 2003).

No ano de 2003, os indicadores econômicos continuaram se deteriorando. O crescimento do PIB se aproximou de zero, o desemprego registrou recorde e houve queda do rendimento médio do trabalho (Belluzzo & Carneiro, 2004).

Na metade de 2004, contudo, a taxa de câmbio iniciou uma nova fase de valorização. Houve, então, em um contexto de uma nova onda de liquidez internacional uma escalada das exportações, o que prosseguiu até 2006, embora houvesse certa perda de dinamismo. Comparativamente às exportações mundiais, o crescimento das exportações brasileiras foi inferior até 2003. A partir de então, as vendas brasileiras passaram a crescer muito mais que as mundiais¹. Enquanto essas cresciam às taxas de 5% e 10% ao ano, aquelas superavam os 20%. Tal diferencial, porém, começa a diminuir mediante a valorização do Real (DEPECON, 2006).

Porém, não foi apenas o quantum das exportações que aumentou, mas também o preço dos produtos exportados. No começo de 2003, há uma tendência ao aumento dos preços das exportações brasileiras, em grande parte influenciada por uma de elevação mais sustentável dos preços das *commodities*². Os preços começam a aumentar no mesmo período em que o câmbio começa a se valorizar, no final de 2001, ou seja, os exportadores foram prejudicados por uma lado, mas por outro ocorreram ganhos de preço no mercado mundial³ (DEPECON, 2006).

Outra consideração importante é que o preço das exportações brasileiras é extremamente dependente do preço das commodities e insumos básicos no mercado externo. Essa situação é muito frágil, já que movimentos de alta do preço das commodities em geral são passageiros (DEPECON, 2006). Pode-se dizer que o desempenho das exportações em 2004 e 2005 se deve à elevada capacidade de resposta das empresas brasileiras ao aumento da

¹ O crescimento mundial das exportações, no período recente esteve fortemente influenciado pelo desenvolvimento das economias asiáticas, o que eleva a demanda por *commodities* e por produtos industriais básicos produzidos no Brasil. Com esse aumento na demanda mundial por produtos presentes na pauta de exportação brasileira, houve aumento no *quantum* de nossas exportações. Esse aumento no *quantum* passou de uma média de 5,8% ao ano, de 1995 a 2002, para 14,7%, de 2003 a 2005 (DEPECON, 2006).

2 Um processo parecido ocorreu de 1994 a meados de 1996, porém foi mais comedido.

3 Tais dados, porém, retratam a média do setor exportador. Poucos exportadores estão muito acima dessa média e muitos exportadores estão abaixo dela. A situação do preço nos vários setores de exportação é bastante diferente.

demanda mundial, já que o comércio mundial cresceu bem menos do que o aumento das exportações brasileiras, e que esse aumento das vendas e da participação do Brasil no comércio mundial não corresponde a uma melhoria nos termos de troca, já que o aumento no preço das exportações foi muito inferior ao das importações (Puga, 2006).

O excepcional desempenho comercial de 2003 a 2005 foi atribuído, sobretudo, às exportações. As vendas externas foram beneficiadas não só pelo alto patamar do câmbio (sobretudo no início de 2003), mas também pelo aumento dos preços internacionais das *commodities*, pela retração do mercado interno, pelos ganhos de competitividade do agronegócio – associados aos ganhos de escala, salários reais mais baixos e melhorias técnicas –, pela recuperação econômica da Argentina, pelo aumento de vendas para novos mercados, especialmente para a China e pelo desempenho de mecanismos internos de promoção das exportações.

Em 2006, houve um novo recorde de vendas externas, porém o volume físico das exportações apresentou o pior resultado dos últimos dez anos, o que mostra a contribuição da alta nas cotações internacionais, especialmente das *commodities*. O contrário acontecera com as importações, cujo *quantum* avançou muito mais que a elevação dos preços, o que fez com que o setor externo contribuísse negativamente para o PIB brasileiro.

O Brasil, diferentemente da trajetória mundial, não teve uma tendência histórica clara de aumento do coeficiente de exportação (relação entre exportações e o PIB). Porém no período de 1996 a 2006 o quadro foi alterado. O coeficiente de exportação saltou de 5,7% para 12,9%. Foi o maior nível em mais de quatro décadas, contribuindo para elevar a participação brasileira nas exportações mundiais, que saltou de 0,88%, em 1996, para 1,16% em 2006 (Pasin, 2007). Na Tabela 1.4, observa-se a evolução das exportações brasileiras e mundiais.

Tabela 3 - Evolução das exportações brasileiras e mundiais, no período de 1996 a 2006, em US\$ bilhões FOB

	Exp. Brasileiras (A)	Exp. Mundiais (B)	A/B (%)
1994	43,5	4.204,0	1,03
1995	46,5	5.042,0	0,92
1996	47,7	5.308,0	0,90
1997	53,0	5.518,0	0,96
1998	51,1	5.386,0	0,95
1999	48,0	5.583,0	0,86
2000	55,1	6.295,0	0,88
2001	58,2	6.031,0	0,97
2002	60,4	6.306,0	0,96
2003	73,1	7.365,0	0,99
2004	96,5	8.945,0	1,08
2005	118,3	10.186,0	1,16
2006	137,5	11.920,0	1,15

Fonte: Secex, MDIC

Desde 1960, o único período em que houve aceleração semelhante foi entre 1982 e 1984, o qual não conseguiu se sustentar por muito tempo, já que ocorreu como resultado de desvalorizações cambiais. Já o ciclo de 1996-2006 se baseou na diversificação de mercados de destino e na pauta importadora de parceiros comerciais, com a expansão do *quantum* exportado. Tais resultados mostram a importância das políticas de promoção e integração comercial para o crescimento das exportações brasileiras (Pasin, 2007).

1.2. A institucionalidade do financiamento do comércio exterior a partir da década de 1990

O financiamento às exportações no Brasil teve início na década de 1960, como um instrumento de política utilizado com a estratégia de diversificar as exportações brasileiras. Com a crise da década de 1980, as políticas anti-inflação se tornaram prioridade dos governos e as linhas de crédito à exportação foram interrompidas devidos a restrições financeiras da crise macroeconômica do país (Rezende, 2006).

Enquanto o argumento da indústria nascente justificou a política de substituição de importações na América Latina nos anos 1950, em meados de 1980 a necessidade de aumento na entrada de divisas, a importância de financiar o pagamento dos juros da dívida externa e o desejo de equilibrar o balanço de pagamentos levou à adoção de uma política de promoção

das exportações, por desvalorizações cambiais e liberalização de tarifas. Assim, a partir do final da década de 1980, a política brasileira de financiamento do comércio exterior passou por significativas mudanças. Até então, havia uma “superagência” estatal, a Cacex (Carteira de Comércio Exterior), que apoiava-se na centralização de poder normativo e de gestão dos instrumentos e era uma carteira exclusiva do Banco do Brasil (BB), o que permitia ao banco posição única na área de financiamento. A Cacex possuía recursos autônomos para atuar diretamente na promoção das exportações e dirigir a *trading company* criada pelo Banco do Brasil, a Companhia Brasileira de Entrepósitos Comerciais (Cobec). Além disso, a Cacex tinha uma relação tutelar com interesses privados, detendo o poder de arbitragem entre interesses divergentes. Com sua extinção em 1990, durante o governo Collor, em um contexto de liberalização comercial, aliada a uma tentativa de enquadramento às regras da OMC (Organização Mundial do Comércio) e do Mercosul e esforço de ajuste fiscal, houve uma redefinição de objetivos da política de comércio exterior, em que a promoção das exportações passava a ter papel principal (Veiga & Iglesias, 2002).

Extinta a Cacex, o financiamento às vendas externas encontrou-se em uma espécie de limbo, paralisando-se o funcionamento do seguro de crédito à exportação e as iniciativas de promoção comercial, enquanto se lançava a idéia de constituir-se um banco privado de comércio exterior. A Cobec foi sendo esvaziada e, mais tarde, extinta. Nessa perspectiva de abertura comercial, o governo foi estabelecendo as linhas de crédito seletivamente por meio do Finamex (Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos), 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)⁴, que absorveu as linhas ainda ativas do antigo Finex. Estabeleceu-se, também, o Programa Especial de Exportação (PEE), o Programa de Novos Pólos de Exportação (PNPE), o Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e a Agência de Promoção de Exportações (Apex), dada a insuficiência de recursos privados (Moreira & Santos, 2001) de 1980 e 1990.

Ao longo dos anos 1990, o governo brasileiro volta a se preocupar com a política de comércio exterior, reorganizando a estrutura do comércio exterior e reformulando o sistema brasileiro de seguro e de financiamento às exportações (Rezende, 2006).

⁴ Para uma descrição mais detalhada do Proex, ver Anexo I.

O Proex foi criado pelo governo federal em junho de 1991, com o objetivo de garantir condições de financiamento iguais às aquelas praticadas no mercado internacional e se tornou o principal programa de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços. Seu agente financeiro é o Banco do Brasil, que opera com recursos do Tesouro Nacional. O Programa opera com financiamento direto ao exportador brasileiro (*supplier's credit*) ou ao importador (*buyer's credit*) em duas modalidades, quais sejam, o financiamento e a equalização de taxas de juros.

O quadro institucional do comércio exterior passou por significativas mudanças no ano de 1995, com a criação da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República, a Camex, e com a remontagem dos sistemas públicos de financiamento, garantia e promoção das exportações, gerando uma série de novos arranjos na administração direta e semipública (Veiga & Iglesias, 2002).

Pelo Decreto 1386, foi criada a Camex, durante o governo Fernando Henrique, em 6 de fevereiro de 1995. Tinha um vastíssimo conjunto de atribuições no âmbito de coordenar atividades e decisões para uma política de médio prazo para o comércio exterior, entre elas fixar diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações. Em 1998, a Camex lançou o Programa Especial de Exportações (PEE), que visava duplicar as exportações até 2002, articulando setores exportadores e órgãos governamentais. O PEE fracassou por ambições excessivas e falta de recursos (Veiga & Iglesias, 2002).

Em junho de 1996 foi instituído um programa, o BNDES-exim⁵ autorizando o BNDES a financiar os setores mais atingidos pela competição externa e aqueles considerados de maior importância para se conquistar novos mercados.

Em outubro de 1996 foi restabelecido o seguro de créditos às exportações, no âmbito do BNDES, um instrumento de garantia às exportações muito utilizado pelos países desenvolvidos. Estava desativado desde 1991 e serviu para alavancar as vendas externas.

Nessa época visava-se recuperar a balança comercial brasileira (em déficit pelo processo de liberalização do início da década, como mostra a Tabela 1) com base no aumento das exportações. Houve melhoras nas condições de financiamento do setor exportador, com três principais medidas: pela Resolução nº 2.312, de 5.9.96, autorizava-se a captação de

⁵ Para uma descrição mais detalhada do BNDES-exim, ver Anexo II.

recursos externos por estabelecimentos bancários que os repassariam às empresas exportadoras detentoras de contratos de câmbio de exportação e com mercadoria não embarcada; pela Circular nº 2.719, de 5.9.96, dispensou-se a obrigatoriedade de vinculação em contrato de câmbio da mercadoria a ser exportada; e pela Circular nº 2.729, de 4.12.96, garantia-se o financiamento ao Finamex pós-embarque, mesmo ao exportador com câmbio já contratado, com ajuste aos prazos de vencimento permitidos. Mesmo com essas medidas, o déficit comercial atingiu os US\$ 5,6 bilhões, no ano de 1996 (Tabela 1).

No terceiro trimestre de 1997, tomaram-se medidas para dar maior segurança à atividade exportadora, criando, em agosto, o Fundo de Garantia à Exportação, cujo órgão gestor é o BNDES. O objetivo é facilitar a implementação do Seguro de Crédito à Exportação. Em novembro, criou-se o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, gerido pelo BNDES, com o intuito de canalizar recursos para garantir o risco das operações de financiamento realizadas pelo BNDES e Finame, destinadas a médias e microempresas.

Também se deve mencionar que em 1997 foi instituída, no âmbito do Sebrae, a Agência de Promoção às Exportações (Apex), com o objetivo de implementar uma política de promoção às exportações, no início restringida às pequenas empresas, e depois estendidas às médias. Seu objetivo é elevar o volume exportado por essas empresas, o número de produtos e o número das próprias empresas. No início, a Apex era um gerência do Sebrae, mas em 2000 se transformou em uma subsidiária do mesmo, o que contribuiu para acelerar o processo decisório. Em julho do mesmo ano, voltou a ser um órgão do Sebrae, mas com autonomia para aprovar projetos (Veiga & Iglesias, 2002).

Em março de 1998, criou-se o Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade (FGPC), cujos fundos poderão garantir até 70% de cada operação de financiamento de micro e médias empresas. O FGPC possui natureza contábil, vinculado ao MDIC e gerido pelo BNDES, com finalidade de prover recursos para garantir o risco de operações de financiamento realizadas pelo BNDES e pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame). Em março deste mesmo ano, o governo, por meio de decretos, estabeleceu a transferência de ações do Banco do Brasil e da Telebrás, depositadas no Fundo de Amortização da Dívida Pública Imobiliária, para o Fundo de Garantia das Exportações (FGE) e o FGPC.

Em 1999, ano que marca a saída do regime de câmbio fixo, como já vimos na seção anterior, visto a escassez de mecanismos de financiamento de longo prazo, um acordo com o FMI forçou os bancos estrangeiros a manter, até agosto, as mesmas posições de crédito de fevereiro. Em março do mesmo ano, o Banco Central baixou as taxas de juros, no âmbito do Proex, para operações de financiamento de até um ano. No âmbito do Mercosul, limitou-se a utilização das operações de financiamento do Proex aos bens de capital.

Pelo decreto 3.756 de 2001, houve uma redefinição dos poderes da Camex, tendo agora competência para fixar diretrizes e procedimentos na questão de financiamento das exportações, com ressalva para competências específicas de outros órgãos, como Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional. Nesse novo arranjo, para assistir a Camex, criou-se um comitê executivo, o Comex. Com o decreto 3981, se estabelece que a Camex deva ser consultada sobre assuntos relacionados ao comércio exterior, mesmo que consistam em atos de outros órgãos federais (Veiga & Iglesias, 2002).

Assim, o que vimos é que ao longo da década de 1990 se recompôs o sistema público de financiamento ao comércio exterior, o qual conta com mecanismos de crédito ao exportador (pré e pós-embarque) e ao importador (*buyer's credit*), com equalização das taxas de juros e garantias de crédito voltado para operações de pré e pós-embarque. Assim, tem-se um crescimento do leque de mecanismos de apoio financeiro às exportações. Os mecanismos privados de financiamento às exportações são aqueles que dependem de agentes privados para a obtenção de recursos e para a operacionalização, apesar de serem regulamentados e supervisionados pelo Banco Central. Constituem-se basicamente de ACC (Adiantamento de Contrato de Câmbio), ACE (Adiantamento de Cambiais Entregues)⁶, pagamentos antecipados de exportação, *export notes* e securitização de recebíveis de exportação.

Quanto aos mecanismos públicos, ao longo da década de 1990, houve uma concentração dos recursos do financiamento em um pequeno número de empresas de grande porte, em poucos setores e nos mercados latino-americanos. A apreciação da moeda nacional no período posterior à implementação do Plano Real (1994-1999) e as preocupações com a sustentabilidade do novo modelo macroeconômico levaram a um aumento dos financiamentos públicos ao conjunto de manufaturados, como aeronaves, materiais de transporte, bens de capital e serviços de engenharia. Isso porque o financiamento se mostra um fator relevante na

⁶ Para uma descrição mais detalhada do ACC/ACE, ver Anexo III.

competitividade internacional, especialmente na função que os mecanismos públicos têm para viabilizar exportações de risco elevado, o que caracteriza as exportações latino-americanas. Assim, atuaram o Estado e os bancos públicos na criação da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), do Fundo de Garantia das Exportações (FGE) e a criação e operacionalização do FGPC, em 1997 (Veiga & Iglesias, 2002).

Em 2002, em um contexto de maior aversão ao risco no mercado mundial, os bancos estrangeiros reduziram a exposição aos países emergentes, de modo que o governo teve que se esforçar para aumentar a oferta de linhas de crédito para exportadores brasileiros. O BNDES contou com US\$ 2,6 bilhões de novos recursos para o comércio exterior, aumentando em 51,7% relativamente ao valor desembolsado com exportações no ano anterior. Esse aumento deveu-se à escassez das linhas comerciais dos bancos, levando os exportadores a migrarem para a linha emergencial da instituição (Relatório Anual TCU, 2007).

No ano de 2003, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) lançou o programa Brasil Exportador, em que órgãos e instituições governamentais começavam a trabalhar em 44 programas e projetos, buscando ampliar as exportações brasileiras e sua qualidade. A competitividade institucional é composta de cinco focos: i) desburocratização e desregulamentação das exportações; ii) manutenção, modernização e atualização do Sistema Integrado de Informação e Operação para o Comércio Exterior (Siscomex); iii) Programa Especial de Exportação (PEE) da Camex, cooperando em soluções para pontos de estrangulamento do comércio exterior; iv) consolidação da imagem do Brasil no exterior, por meio de campanhas e matérias; e v) projeto Imagem Brasil, que traz jornalistas e formadores de opinião no país para divulgar sua imagem no exterior (Pianto & Chang, 2006).

A promoção da competitividade financeira é também uma das metas do programa Brasil Exportador. O BNDES passou a intensificar seu apoio às PMEs com a criação de fundo de recebíveis, operações estruturadas com *trading companies*, entre outras medidas. A SBCE, junto com a Apex-Brasil e a Secex passaram a fortalecer o seguro de crédito à exportação, o qual protege o exportador contra o risco de não pagamento dos compradores no exterior; é, enfim, uma garantia de financiamento à exportação. Além disso, a Secex e um grupo de gestores interministerial conseguiram reduzir a alíquota do Imposto de Renda sobre

remessas ao exterior que eram utilizadas para promover produtos nacionais em mercados estrangeiros (Pianto & Chang, 2006).

O Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), por sua vez, conta com o Famp (Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas) desde 1995, o qual concede aval em financiamentos destinados à produção e comercialização de bens para a exportação e tem como principal agente operador o Banco do Brasil. Seus recursos são provenientes do orçamento do Sebrae, das receitas provenientes da cobrança da Taxa de Concessão de Aval (TCA) e agregada pelos rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do fundo. Junto com o BNDES passou a fornecer linhas de crédito ao pequeno exportador, o qual também foi beneficiado com a criação do financiamento pré-embarque, no âmbito do Proex, direcionado às micro, pequenas e médias empresas. O financiamento à exportação para empresas de todo o porte conta com adiantamentos de Contratos de Câmbio e Exportação (ACC e ACE), Proex e BNDES-exim, como já foi dito anteriormente neste trabalho (Pianto & Chang, 2006).

Do ponto de vista operacional, há um processo de modernização do Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior), o Banco do Brasil passa a prestar atendimento especializado e assessoramento ao processo de exportação pelo PGNI (Programa de Geração de Negócios Internacionais) e as mercadorias de pequeno porte têm o processo exportador facilitado pelos Correios. A Secex orienta os exportadores com treinamentos para capacitação de formadores e agentes de comércio exterior, publica e distribui material técnico e promove Encontros do Comércio Exterior (Encomex), para disseminar a cultura exportadora. Também há o Programa de Treinamento para Exportação, apoiado pelo Sebrae, Secex, Apex-Brasil, BB e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que capacita exportadores em negociações comerciais internacionais (Pianto & Chang, 2006).

Em março de 2004, é lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, a PITCE, que objetivava expandir e fortalecer a base industrial no país através da melhoria na capacidade das empresas de inovar a longo prazo, agregando valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional. Essa política atua em três eixos: i) linhas de ação horizontais, com inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa das exportações e modernização da indústria e do ambiente institucional; ii) setores estratégicos, com

investimentos em softwares, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos; e iii) atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis.

Em 2006, a SBCE contava com as maiores instituições financeiras do país como acionistas. Era controlado pelo capital nacional (72,54%) do Banco do Brasil, BNDES, Sul América Seguros, Bradesco Seguros, Seguradora Minas Brasil e Unibanco Seguros, e por capital francês (27,46%), através de uma parceria com a Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface) (Silva, Nelson, 2006).

As ações na área da inserção externa se referem à expansão sustentada das exportações e pela ampliação da base exportadora, com incorporação de novos produtos, empresas e negócios. Isso inclui o financiamento, a simplificação dos procedimentos e a desoneração tributária; a promoção comercial e a prospecção de mercados; o estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras mundialmente; e apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas nacionais no exterior (Diretrizes..., 2003).

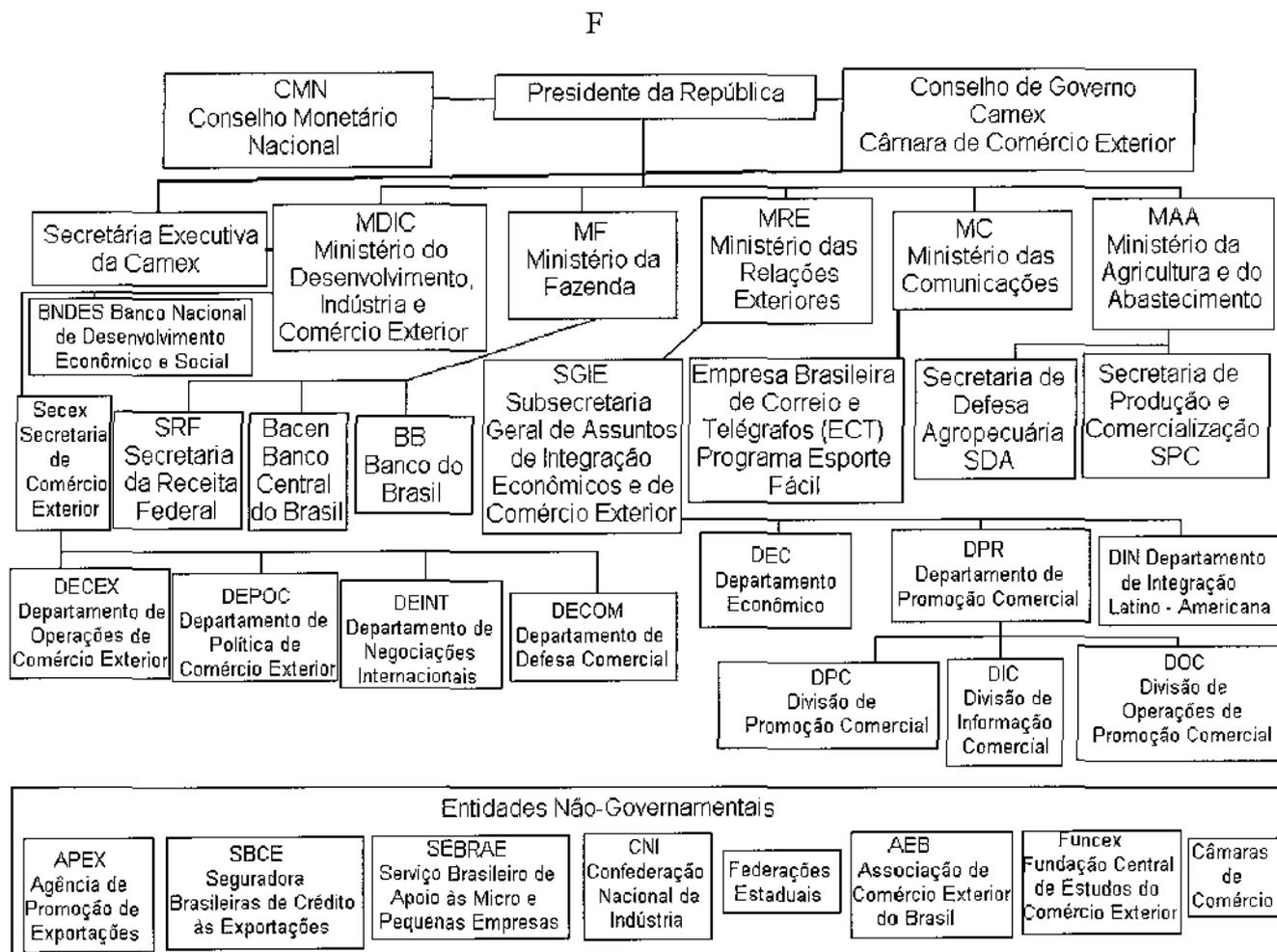
No período analisado, a evolução das exportações foi positiva, contribuindo para uma reversão do quadro do saldo comercial, que se tornou positivo a partir de 2001, como mostra a Tabela 1. Isso se deveu a uma maxidesvalorização do câmbio a partir de 1999, seguido, porém de outras políticas de apoio às exportações, já que nos anos 2000, o câmbio tendeu à valorização. Uma comparação da evolução do PIB com a das exportações (Tabela 2) mostra que as últimas ainda estão muito concentradas em commodities, sendo necessária um esforço no sentido de incentivar mais as exportações de manufaturados. O setor exportador brasileiro, também, veio conquistando espaço maior entre as exportações mundiais, como mostrou a Tabela 3. Isso mostra que estamos no caminho certo.

A política de apoio e financiamento ao comércio exterior se impulsionou a partir do início dos 1990, com a abertura da economia brasileira. Nessa época foram criados os dois mecanismos de financiamento público que serão analisados nos dois próximos capítulos. Durante todo o período em análise, o governo criou e aperfeiçoou mecanismos, órgãos e departamentos de incentivo ao comércio exterior e competitividade das exportações.

Um dos pontos a ser melhorado refere-se ao fato do Brasil ainda ter poucos mecanismos de crédito de longo prazo. E, embora várias medidas estejam sendo tomadas, ainda há uma necessidade premente de aprimorar o mecanismo de seguro de crédito. Quando

este mecanismo estiver consolidado, permitirá um forte incremento na produção de manufaturados com alto valor agregado.

Quadro 1 – Organograma da Estrutura do Comércio Exterior



Fonte: MRE-Braziltradenet

CAPÍTULO 2 – O PAPEL DO BANCO DO BRASIL NO FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR

2.1. Banco do Brasil: uma breve apresentação

Antes de tratar propriamente do papel do BB no financiamento do comércio exterior, faremos uma breve recapitulação da trajetória recente. O Banco do Brasil foi criado em 12 de outubro de 1808. Em 1923, o governo federal assumiu controle sobre o capital do banco, para estabilizar a taxa de câmbio. A partir daí, o BB era o único agente do governo em transações com moeda estrangeira. Em 1833, sob forte pressão, o Banco do Brasil foi liquidado. Nesse mesmo ano, uma lei reestruturou a economia do Império e restabeleceu o Banco do Brasil, embora não obtivesse muito sucesso.

Em 1851, Irineu Evangelista de Souza (futuro Barão e Visconde de Mauá) criou uma nova instituição chamada de Banco do Brasil. O Banco ressurgiu com maior força. Devido à fusão do Banco do Brasil com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, em 1853, o capital do Banco aumentou consideravelmente. Em 1863, o Banco do Brasil era o único órgão emissor do país, situação que perdurou até 1866. Em 1893, passou a ser chamado de Banco da República do Brasil, após fusão com outro banco estatal, voltando a ser chamado pelo nome original em 1906.

A sede do Banco foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília no mesmo dia da inauguração da nova capital federal: 21 de abril de 1960. Em 1969, foi inaugurada a filial em Nova Iorque. Em 1971, o Banco já tinha com 975 agências no país e 14 no exterior. Dois anos depois, as ações do Banco do Brasil começaram a ser negociadas na Bolsa de Valores.

Até o final da década de 1980, o BB tinha poder sobre recursos fiscais, além de se beneficiar da chamada “conta-movimento”, na qual o Banco, com simples procedimento contábil, podia nivelar suas reservas monetárias quando se encontravam abaixo do estipulado no Bacen (Banco Central). A conta-movimento foi extinta em 1986 e, com isso, o BB sofre um forte golpe. Com a Constituição Federal de 1988, ademais, o banco foi retirado da função de caixa do Tesouro, perdendo sua função de autoridade monetária. Nessa mesma época, segundo Vidotto (2002), o agravamento da crise fiscal impôs uma sistemática de aportes do

Tesouro ao banco onde se acumulavam atrasos, levando, assim, ao início de um processo de crise no BB.

Em 1994, a valorização do real prejudicou os ativos do BB no exterior. Já em 1995, no âmbito do Plano Real, foi posta em prática uma série de medidas com o intuito de regularizar passivos do Tesouro, o que beneficiou em larga escala o BB, que se deparou com um significativo crédito resultante de seu papel como financiador informal. Além disso, a instituição foi liberada do seu papel no financiamento da dívida externa do setor público. O próximo passo, em 1996, foi uma “limpeza” em sua carteira de crédito, na qual se reconheceu um prejuízo de R\$ 12,5 bilhões, atribuível, principalmente, ao alto grau de inadimplência da carteira de crédito. Para evitar a “quebra” do banco foi realizada uma capitalização no valor de R\$8 bilhões, em 1996. Dessas novas ações, R\$ 6,4 bilhões foram adquiridas pelo Tesouro Nacional (Andrade & Deos, 2009).

Essa capitalização adequou o patrimônio líquido do Banco do Brasil ao Acordo da Basileia. Em 1997, o banco começou a gerar lucro e o resultado das operações de crédito tomou-se positivo. Mesmo assim, duvidava-se da sua capacidade de conceder crédito em um futuro com estabilidade monetária. Para isso, foram adotadas medidas na área de gestão de crédito, como limite de crédito por cliente e concessão de crédito somente em regime de colegiado. Criou-se uma cultura para concessão de crédito muito semelhante à dos bancos privados, que se concentrava na “valorização do capital”, ainda mais pelo fato de que o próprio banco elaborava suas regras de conduta. A mudança na forma de conduzir o crédito gerou uma maior lucratividade nas operações. Porém, deve-se questionar o papel do banco como instituição central na operação das políticas públicas, uma vez que ele tendeu a se afastar de atividades de menor rentabilidade (Andrade & Deos, 2009).

Em junho de 2001, houve o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, que buscava impor às IFPFs (Instituições Financeiras Públicas Federais) “a mesma disciplina a que estão submetidos os bancos privados”, de modo a competir como bancos comerciais e continuar desenvolvendo ações de cunho econômico e social. Quanto ao BB, em especial, o Programa ressaltava a continuidade das medidas de saneamento e capitalização, de modo a enquadrá-lo no índice de Basileia e fortalecer a estrutura do capital do Banco. Os resultados apontam um “salto” no índice de Basileia de 8,8%, em 2000, para

17,3%, em 2006. A rentabilidade sobre o patrimônio líquido do Banco também cresceu de 12,4%, em 2001, para 29,1%, em 2006 (Andrade & Deos, 2009).

2.2. O Banco do Brasil no financiamento do comércio exterior de 1996 a 2006: o desempenho do Proex

A economia brasileira na década de 1990 foi marcada por mudanças internas e nas relações com o mercado internacional. Dois programas de apoio às exportações promoveram o real crescimento do comércio externo: o Programa de Financiamento às Exportações – Proex⁷ e o BNDES-*exim*. Embora criado em 1991, a maior procura pelo Proex começou a partir de 1994. O programa dispõe de duas modalidades: Financiamento e Equalização.

O Proex foi criado em substituição ao Fundo de Financiamento à Exportação (Finex), que desempenhou papel relevante na promoção das exportações brasileiras até a década de 1980. Surgiu em decorrência da necessidade de reformulação do modelo oficial de crédito à exportação oferecido aos setores produtivos. O objetivo do Programa – cujo gestor é o Banco do Brasil, que atua com exclusividade como agente financeiro da União – é capacitar o País para enfrentar os desafios impostos pela intensificação do comércio internacional.

A principal vantagem do Proex Financiamento – modalidade na qual há financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional – é a competitividade. A modalidade financiamento é uma operação exclusiva do Banco do Brasil, é pós-embarque e atende basicamente às pequenas e médias empresas. Está lastreado em reais, sem vinculação com o custo de captação externa. E a maior desvantagem é a imprevisibilidade, pois depende a cada ano de nova dotação orçamentária e do comportamento da variação cambial. Seu orçamento é cotado em reais e os compromissos em dólares. Quanto ao Proex Equalização – em que a exportação é financiada pelas instituições financeiras no país e no exterior, com encargo financeiros equivalente àqueles praticados no

⁷ Além de oferecer o Proex, o Banco do Brasil presta diversos serviços às empresas que realizam o financiamento. São ações de assessoramento que fortalecem a cultura exportadora, auxiliam na prospecção de novos mercados e na estruturação de operações. O Programa de Geração de Negócios Internacionais (PGNI) do BB tem como foco o atendimento às demandas de micro e pequenas empresas e está naturalmente ajustado para oferecer apoio às transações comerciais conduzidas ao amparo do Proex.

mercado internacional –, seu principal mérito é a alavancagem. Essa modalidade se destina às operações de pré-embarque, em que o Banco do Brasil atua como um banco comercial. A equalização não compete com outras fontes do mercado, mas é complementar. Na verdade, ele é um subsídio, barateando o custo final das operações. Com um volume relativamente pequeno de recursos orçamentários, pode viabilizar bilhões de dólares em exportações. A desvantagem é que afeta o resultado primário dos exportadores por ser uma despesa corrente. A política de ajuste fiscal acaba pesando mais do que a política de comércio exterior na hora da decisão de alocar recursos para o Programa. Porém, é aconselhável que o Proex seja sempre revisto, criteriosamente, considerando a dinâmica dos mecanismos de incentivo às exportações. A equalização é a única ferramenta de que o governo dispõe para deixar com o mercado a responsabilidade de gerar o “funding” para os financiamentos e, ao mesmo tempo, antecipar as receitas de exportações financiadas, eliminando os riscos de inadimplência. O efeito da equalização é de uma exportação à vista, em que os ganhos na balança comercial se realizam, também e de imediato, no balanço de pagamentos.

A principal vantagem do Proex em relação aos outros tipos de financiamento é o seu custo. No mundo todo, apenas programas públicos oferecem condições semelhantes às do Proex. É por esse motivo que seu foco é em segmentos que não têm acesso ao mercado financeiro, como as micro, pequenas e médias empresas e operações de serviço. Somente assim, é possível dar competitividade às exportações brasileiras em condições financeiras equivalentes àquelas oferecidas pelos países desenvolvidos (Fulan, 2006).

A Tabela 4 apresenta o montante de recursos disponibilizados pelo Proex nas modalidades financiamento e equalização para o período 1996-2004. Pode-se observar uma tendência de crescimento, mas chama atenção também a oscilação nos valores.

Período	Financiamento	Equalização (cash)	Equalização (títulos)	Total
1994	74.695.725,05	40.457.575,93	5.662.813,22	120.816.114,20
1995	38.640.368,79	49.112.210,79	35.017.346,79	122.769.926,37
1996	64.826.844,03	40.031.923,08	79.497.088,94	184.355.856,05
1997	115.242.344,82	28.875.125,98	209.190.070,53	353.307.541,33
1998	179.660.039,67	19.368.884,72	485.207.267,56	684.236.191,95
1999	177.667.529,32	12.560.753,44	419.462.854,50	609.691.137,26
2000	358.936.161,53	7.891.277,11	452.876.189,26	819.703.627,90
2001	410.904.823,60	3.284.002,85	824.998.353,77	1.239.187.180,22
2002	388.447.904,79	1.005.238,06	132.553.449,20	522.006.592,05
2003	269.386.750,73	396.938,18	302.843.802,59	572.627.491,50
2004	286.069.024,21	117.705,65	152.848.448,25	439.035.178,11
2005	341.074.701,77	2.413.214,82	264.859.818,77	608.347.735,36
2006	272.531.533,17	154.694,79	136.836.513,25	409.522.741,20

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União

A partir de 1997, em um contexto em que o saldo comercial estava negativo, tomaram-se medidas para tornar o Proex mais acessível e abrangente, visando o aperfeiçoamento das condições em que os produtos brasileiros competem no exterior. Em abril, as Portarias do MICT (Ministério da Indústria, Comércio e Turismo) nº 33 e nº 34 unificaram e ampliaram os produtos elegíveis pelo Proex, aumentando os prazos de pagamento, principalmente com produtos com prazo de financiamento inferior a sete anos. Incluíram-se 105 grupamentos tarifários para equalização de taxa de juros e 221 para financiamento.

Ainda em abril de 1997, pela Resolução nº 2.380 o Conselho Monetário Nacional redefiniu critérios para as operações amparadas pelo Proex, eliminando a referência à cláusula de inalienabilidade das Notas do Tesouro Nacional. No mesmo dia, com a Resolução nº 2.381, baixou-se de 100% para 70% o valor da exigência de garantia dada por estabelecimento financeiro de primeira linha para operação de financiamento às exportações. Em maio do mesmo ano, a Medida Provisória nº 1.574, estendeu o financiamento a operações pré-embarque vinculadas à exportação de bens e serviços, possibilitando que o Tesouro Nacional concedesse equalização suficiente para que os encargos financeiros fossem compatíveis com os praticados no exterior.

Em dezembro de 1997, a Portaria Interministerial nº 338, no âmbito do Proex, dispensou os financiamentos às exportações, concedidos pelo BNDES e Finame, de exame prévio realizado pelo Banco do Brasil e de aprovação prévia pelo Comitê de Crédito à Exportação (CCEX). Além disso, definiu-se que, para o exercício de 1998, R\$ 400 milhões

dos recursos do Proex fossem destinados à equalização de operações financiadas pelo BNDES e Finame. As Tabelas 2 e 3 mostram aumento no número de operações, de empresas exportadoras e no valor das exportações efetivadas com utilização dos recursos do Proex em 1997, relativamente ao ano anterior, bem como uma tendência de crescimento até 2001, infletindo a partir daí.

No primeiro mês de 1998, ampliou-se, mais uma vez, a lista de produtos elegíveis pelo Proex tanto na modalidade financiamento quanto equalização. Em abril, a Resolução nº 2.490 do CMN (Conselho Monetário Nacional) permitiu a utilização combinada das duas modalidades do Proex em uma mesma operação. Desse modo, poder-se-ia ter uma parte sendo financiada pelo Tesouro Nacional (financiamento) e outra por bancos privados (equalização). Nesse período, o CMN também reduziu o prazo mínimo de operações – permitindo enquadramento de produtos de menor ciclo de comercialização –, admitiu o Seguro de Crédito à Exportação como garantidor da operação, garantiu maior autonomia ao CCEX e permitiu que bancos radicados no Brasil pudessem conceder garantias a exportadores e facilitar a obtenção de financiamento junto a bancos por empresas sem prévio acesso a garantias externas. O aumento dos prazos acarretou maior competitividade para as operações com recursos do Proex e aumento da demanda por financiamento pelas empresas. Os dados das Tabelas 2.2 e 2.3 mostram incremento em 1998, relativamente a 1997, que tendeu ao crescimento até 2001, havendo inflexão a partir de então.

Ano	Bens	Serviços	Total
1994	19.148.640,29	69.115.574,28	88.264.214,57
1995	4.681.891,00	40.477.654,85	45.159.545,85
1996	36.178.985,68	39.732.331,37	75.911.317,05
1997	39.912.825,07	95.666.070,73	135.578.895,80
1998	79.577.979,51	132.992.659,47	212.570.638,98
1999	109.487.168,72	97.604.870,28	207.092.039,00
2000	310.859.736,67	127.912.734,42	438.772.471,09
2001	337.570.483,97	163.567.530,06	501.138.014,03
2002	226.852.851,36	218.933.298,60	445.786.149,96
2003	96.958.131,25	210.997.384,50	307.955.515,75
2004	184.933.351,57	141.459.774,46	326.393.126,03
2005	213.619.696,71	278.680.303,29	492.300.000,00
2006	192.588.000,00	245.112.000,00	437.700.000,00

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União

Tabela 6: Número de operações, número de empresas exportadoras e valor de exportações vinculadas						
Ano	Financiamento			Equalização		
	Quantidade de operações	Quantidade de empresas exportadoras	Valor de exportação (US\$)	Quantidade de operações	Quantidade de empresas exportadoras	Valor de exportação (US\$)
1994	31	23	88.264.214,57	40	14	98.210.920,71
1995	8	6	45.159.545,85	205	49	305.809.794,32
1996	41	15	75.911.317,05	1.361	132	985.059.798,82
1997	53	22	135.578.895,80	3.647	228	2.562.586.807,81
1998	297	107	212.441.056,14	6.696	302	7.113.807.653,45
1999	522	208	207.092.039,00	4.644	271	6.274.314.068,38
2000	877	254	438.772.471,08	4.961	271	8.514.635.495,62
2001	958	293	501.138.014,03	3.871	216	8.811.166.747,27
2002	1.075	307	445.786.149,96	911	152	2.326.115.882,95
2003	1.035	341	307.955.515,75	1.304	53	4.253.974.779,21
2004	1.295	409	326.393.126,03	1.599	44	2.871.144.913,38
2005	1.746	452	492.300.000,00	1.716	32	3.300.000.000,00
2006	1.391	337	437.700.000,00	1.716	32	3.600.000.000,00

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União

A desvalorização cambial de 1999 gerou ganhos para o setor exportador, porém reduziu a capacidade de financiamento do Proex – conforme mostram os dados da Tabela 2.1, com redução em dólar no montante de recursos orçados para o Programa. Como as operações de comércio internacional são denominadas em dólares, mas o montante de recursos orçados para o Proex é definido em moeda nacional (reais), a capacidade real creditícia ficou reduzida. Com isso, no final do ano, aumentaram as exigências para acesso aos financiamentos do Programa, submetendo as liberações de recursos ao exame prévio do BB e à aprovação pelo CCEX. Também houve redução dos percentuais máximos aplicados às operações de financiamento. O valor das exportações efetivadas com recursos do Proex nas modalidades financiamento e equalização no ano de 1999 é, em dólares, inferior ao do ano anterior – como mostram os dados das Tabelas 5 e 6. Na modalidade financiamento, porém, o número de operações continuou crescendo, ou seja, houve maior número de financiamentos aprovados, mas de menor valor de exportação.

A partir do final da década de 1990, as linhas do Proex, o financiamento e a equalização, foram sendo reforçados – os dados das Tabelas 1 a 3 mostram isso, ainda que haja uma certa distorção em função das oscilações da taxa de câmbio - incrementando recursos orçamentários e técnico-humanos e desvinculando-se de prioridades setoriais. Também deve-se mencionar que em 1997 foi criada uma empresa de seguro de crédito,

majoritariamente privada, com participação do Banco do Brasil e da Coface (uma grande seguradora estrangeira), gerindo riscos políticos extraordinários e riscos comerciais de médio e longo prazo. No mesmo ano, foi criado o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), com o intuito de garantir crédito às exportações e aos investimentos das empresas de pequeno porte (Veiga & Iglesias, 2002). Isso levou a um aumento relativo da participação das pequenas, médias e micro empresas nas operações do Proex-Financiamento, embora o valor total exportado pelas mesmas não tenha crescido tanto.

Em 2000 houve aumento importante no número de operações aprovadas pelo Proex – como mostram os dados da Tabela 2.3. Pela Circular do Banco Central nº 2.982, porém, houve mudança expressiva quanto ao financiamento ao comércio exterior, que restringiu o curso, sob o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), às exportações realizadas para recebimento em até 360 dias. Para o governo brasileiro, as funções de garantir o risco de crédito de comércio exterior deveriam ser assumidas por outras instituições, como a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) e o BNDES-exim.

A mudança de regime de câmbio em 1999 criou uma nova realidade para o exportador, cujas implicações não podiam ser compreendidas em um primeiro momento, já que representa algo novo até então, alterando os cálculos dos agentes envolvidos no comércio exterior. Um outro ponto diz respeito à influência da volatilidade do câmbio sobre o desempenho das exportações, elevando seu risco. Isso leva a uma perda da atratividade dos ACCs (Adiantamento de Contrato de Câmbio; é uma operação de crédito em que o banco, comprador de moeda estrangeira, adianta o valor em moeda nacional ao exportador, na contratação do câmbio, anterior ao embarque da mercadoria) como mecanismo de financiamento e composição da rentabilidade da atividade exportadora, já que a flutuação do câmbio não podia ser prevista. Um terceiro ponto se refere à relação entre os preços das exportações e a taxa de câmbio. No ano de 2001, houve uma valorização real do câmbio, acompanhada por um aumento dos preços dos produtos exportados (Franco).

Em novembro de 2000, a Medida Provisória no 2.034-46 alterou a concessão de financiamentos vinculados à exportação. Segundo a medida, nas operações de financiamento com recursos da Programação Especial das Operações Oficiais de Crédito, vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais, o Tesouro Nacional pode pactuar encargos

financeiros compatíveis com aqueles praticados no mercado externo, no âmbito do Proex. Contudo, houve menor utilização do Proex-Equalização, devido às expectativas de elevação da taxa de câmbio.

No ano de 2001, as exportações cresceram, superando obstáculos como a desaceleração da economia norte-americana, a retração dos mercados da Argentina e da União Européia e a crise energética. O crescimento nas vendas externas ocorreu devido à expansão na safra de grãos e dos bens de capital, mesmo havendo uma queda na demanda em geral. A desvalorização cambial, por sua vez, também explica o bom desempenho nas exportações. Essa desvalorização é resultante de uma restrição ao acesso ao crédito externo e da redução do investimento direto, consequência de uma diminuição nos processos de privatização e de fusões e aquisições e do ambiente externo (EUA e Argentina). Essa tendência se reverteu a partir de novembro, quando o saldo positivo das contas externas e a ampliação do diferencial entre a taxa de juros interna e externa contribuíram para apreciar a taxa de câmbio. Isso levou à diminuição do déficit público porque grande parte da dívida interna estava indexada em moeda estrangeira.

O Proex enfrentou problemas orçamentários, em 2002, para atender à demanda crescente, dadas as oscilações do câmbio. Isso porque, como já foi dito, sua dotação é fixada em reais, mas financia operações em dólares. Para evitar desajustes entre oferta e demanda por recursos, foram mantidas as restrições no programa do Proex para equalização de taxas de juros. Ou seja, as exportações com financiamentos de até 360 dias deixaram de ser amparadas pelo Proex equalização e as operações de exportações intrafirmas (filial no Brasil e matriz no exterior) passaram a ser analisadas caso a caso. Chamam atenção a queda nos valores de 2002, relativamente aos anos imediatamente anteriores, tal como mostram as Tabelas 4,5 e 6. Houve uma espécie de substituição de importações, sem impulso de nenhum programa oficial, mas sim pela alta do dólar. A mudança se refletiu bastante na balança comercial (Tabela 1), reduzindo os gastos com importação. No final do ano de 2002, pela Resolução Camex 33, a modalidade financiamento ficaria restrita às empresas micro, pequenas e médias, a não ser quando se tratasse de empresas de grande porte que cumprisse compromissos governamentais decorrentes de acordos bilaterais de créditos brasileiros. Assim, o financiamento às exportações das grandes empresas eram deixadas para o BNDES-*exim*. Várias empresas partiram para a procura de produtos nacionais que pudessem ter qualidade similar ao dos concorrentes globais, com a vantagem de serem cotados em reais.

Em 2003, porém, a Resolução Camex 45 modificou um pouco o quadro anterior, permitindo o financiamento de exportações às grandes empresas para a Corporação Andina de Fomento (CAF) – uma instituição financeira multilateral que apóia o desenvolvimento sustentável e a integração regional entre países da Comunidade Andina que são seus acionistas. E, também, sempre que houvesse acordos governamentais relativos à execução de obras que não pudessem ser executadas pelo BNDES, a Camex examinaria a oferta de financiamentos do Proex.

Em 2003, o crescimento do valor de operações do Proex se deu pelo desempenho da modalidade equalização (como mostram as Tabela 4 e 6), a qual se deveu a um contexto de redução do número de participantes, concentrando-se em um número reduzido de grandes empresas (ver também a Tabela 8).

Em 2004, as operações do Proex reduziram seu valor, refletindo o acentuado recuo no valor das operações classificadas na modalidade equalização, registrando-se aumento total relativo na modalidade financiamento (os dados das Tabelas 2.1, 2.2 e 2.3).

Ao longo do período analisado, pode-se notar que o Proex-Financiamento tem sido utilizado tanto na exportação de bens como de serviços (ver Tabela 2.2). E que o número de empresas e de contratos de exportação cresceu ao longo do período, como mostram os dados da Tabela 2.3. Também evidencia-se a importância dos recursos deste programa para o

Tabela 7: Participação das Manufaturas no Total Exportado pelo Brasil

Ano	Exportações de Manufaturados incentivadas pelo Proex (US\$ bilhão FOB) (A)	Exportações Total de Manufaturados (US\$ bilhão FOB) (B)	(A/B) (%)
1994	0,117	24,959	0,5
1995	0,311	25,565	1,2
1996	1,008	26,413	3,82
1997	2,601	29,19	8,91
1998	7,191	29,366	24,49
1999	6,364	32,533	19,56
2000	8,116	32,53	24,95
2001	8,531	32,901	25,93
2002	2,251	33,001	6,82
2003	34,161	39,654	86,15
2004	3,056	52,949	5,77
2005	6,729	65,144	10,33
2006	5,864	74,7	7,85

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União

financiamento das exportações de manufaturados – Tabela 7.

No período 2002-2004, por sua vez, verificamos que o comportamento das duas modalidades do programa tem sido diverso. Enquanto nas operações do Proex-Financiamento vem aumentando o número de micro, pequenas e médias empresas, caracterizando o programa, nessa modalidade como voltado para esse segmento - as do Proex-Equalização têm se apresentado cada vez mais concentradas nas grandes empresas (ver Tabela 8). Assim, na modalidade equalização é majoritária a participação das grandes empresas – o que provavelmente aponta para a possibilidade de que têm de acesso a outras modalidades de financiamento, combinando esses com o uso da equalização.

Tabela 8: Segmentação das Empresas Participantes do Proex por Porte e por Modalidade (2002/2004)

Ano	2002		2003		2004	
Porte da Empresa	Número de empresas (%)	Valor Exportado (%)	Número de Empresas (%)	Valor Exportado (%)	Número de Empresas (%)	Valor Exportado (%)
Modalidade Financiamento						
Grandes	31	76	10	78	3	71
Pequenas/Médias/Micro	69	24	90	22	97	29
Modalidade Equalização						
Grandes	70	95	79	98	85	96
Pequenas/Médias/Micro	30	5	21	2	15	4

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União

Desde 2004, o Proex Financiamento oferece uma modalidade de crédito voltada, em primeiro lugar, para a assistência às micro, pequenas e médias empresas brasileiras, ou seja, aquelas cujo faturamento bruto anual é de até R\$ 60 milhões. As grandes empresas exportadoras também podem utilizar esse serviço, porém a Camex estabeleceu alguns critérios à concessão de crédito para esse segmento, a fim de manter o foco nas MPMEs. Ao restringir o acesso das grandes empresas, o governo objetiva abrir espaço para ampliar a base exportadora do país. Essa meta foi perseguida e, em parte, cumprida, já que a quantidade de empresas de menor porte que utilizam o programa tem aumentado (Tabela 8). Com o programa, muitas empresas que exportam pela primeira vez conseguem se manter no comércio exterior (Furlan, 2006).

O mesmo não acontece com a modalidade equalização. Aqui, a maior procura é por parte das grandes empresas exportadoras, em função do maior acesso à contratação de crédito

e obtenção de outras soluções junto ao mercado bancário. Seus recursos são destinados a bancos múltiplos, comerciais, de investimento, de desenvolvimento e, ainda, à Agência Especial de Financiamento (Finame), que integra a estrutura do Bndes. No exterior estão credenciadas as instituições de crédito ou financeiras, o que inclui agências de bancos brasileiros e a CAF (site BB). A queda no valor e na quantidade de empresas apoiadas por essa modalidade, de acordo com a Tabela 6, é explicada por não estar se cumprindo o seu papel de atrair o *funding* em moeda forte. Praticamente 95% do orçamento está sendo aplicado em operações realizadas pelo BNDES (Moreira, Tomich & Rodrigues, 2006).

A SBCE através do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) tem como um de seus objetivos a substituição da fiança bancária, modalidade de garantia às operações do Proex que apresenta custos bem mais altos. Com o SCE, o exportador oferece uma solução completa ao importador, com produto, financiamento e garantia. Sua regulamentação foi um marco na vendas externas brasileiras, contribuindo para seu aumento e diminuição dos riscos no comércio internacional (Silva, Nelson , 2006). O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) garante ao exportador a indenização por perdas líquidas definitivas, em consequência do não recebimento de crédito concedido a cliente no exterior. Adicionalmente, funciona também como instrumento de prevenção, como incentivo para prospecção de novos clientes e novos mercados e ainda como ferramenta de cobrança. Entre as garantias vinculadas às vendas externas, esta modalidade é a que apresenta o menor custo. O SCE tem por objetivo a cobertura contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários a que estão sujeitas as transações comerciais e financeiras vinculadas às exportações. Pode ser contratado pelo exportador ou pela instituição financeira que amparar a exportação de bens e serviços. A Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) é uma companhia privada, constituída exclusivamente para operar o Seguro de Crédito à Exportação.

No início do período analisado, o Banco do Brasil passou por uma capitalização e foi liberado do papel de financiador da dívida externa do setor público. Adaptado ao Acordo da Basiléia, o BB começou a gerar lucro a partir de 1997 e seu resultado de operações de crédito tornou-se positivo. Em 2001, o banco passou por uma nova reestruturação, no âmbito de uma política que buscava impor às instituições públicas a mesma disciplina dos bancos privados.

Essa reestruturação do BB contribuiu, também, para uma maior credibilidade em seu mecanismo de financiamento às exportações, o Proex, que teve aumento na disponibilidade de

recursos até 2001. Com a crise internacional que ocorreu então, a qual já foi explicada no Capítulo 1, houve uma queda nos recursos disponibilizados, que retomaram o crescimento e decaíram de novo em 2006 (Tabela 4). Isso se deve ao fato de os recursos do Proex serem provenientes do orçamento da União. Verificamos essas oscilações, também, pela Tabela 6, que mostra uma queda no número de empresas participantes principalmente da modalidade financiamento, sem que o valor tenha sofrido grandes modificações, o que aponta para uma maior participação das grandes empresas.

CAPÍTULO 3 – O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR

3.1. O BNDES: uma breve apresentação

Em 1952, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). Essa nova autarquia federal objetivava ser o órgão formulador e executor de políticas nacionais de desenvolvimento econômico. O Governo Federal é seu acionista controlador único. Primeiramente, o BNDE atuou bastante em financiamento de infraestrutura, porém com a criação das empresas estatais, o banco passou a atuar mais no financiamento da indústria. Nos anos 1960, o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas contavam com linhas de financiamento do BNDE. Em 1964, já havia um processo de descentalização das operações do banco, que criava uma rede de milhares de agentes financeiros credenciados e espalhados pelo país. No mesmo ano, instituiu-se um Fundo de Aposentadoria e Pensões (FAP), com recursos financeiros do próprio banco.

Em 1971, o BNDE tornou-se uma empresa pública, possibilitando maior flexibilidade na contratação de pessoal e maior liberdade em suas operações de captação. Em toda a década de 1970, o banco foi uma peça essencial no processo de substituição de importações, financiando os setores de bens de capital e insumos básicos, o que levou à formação de um grande parque industrial no Brasil. Também iniciou financiamentos em ramos novos, como a informática e a microeletrônica. Em 1974, o banco estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, para ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras. Elas se fundiram, em 1982, na Bndespar (site do BNDES).

Os anos 1980 foram marcados pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento, o que se refletiu diretamente na mudança do nome do banco, em 1982, que passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Durante esse década, o conceito de integração competitiva ganhou força, buscando expandir o mercado interno e habilitar a economia nacional a disputar com compradores externos. O banco incentivava as empresas brasileiras a concorrer com os produtos importados e, também, estimulava as exportações.

Nessa época, o BNDES adotou a prática do planejamento estratégico, elaborando cenários prospectivos, uma meta presente plano de metas de JK e desde a proposição de

diretrizes com foco social. Nos anos 1990, o banco teve papel importante na privatização de grandes estatais brasileiras, sendo o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização, que se iniciou em 1991.

Em 1993, houve um estímulo à descentralização regional, com o BNDES atuando em vários novos campos, com direcionamento de maiores investimentos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também, os programas de exportações passavam a incluir as micro, pequenas e médias empresas e a preocupação com o meio ambiente ganhou força.

Atualmente, todos os segmentos econômicos são auxiliados pelo banco: agropecuária, indústria, comércio e serviços, infraestrutura. Permanecem como ações estratégicas o incentivo às exportações e o fortalecimento do mercado de capitais (site BNDES).

3.2. O BNDES no financiamento do comércio exterior de 1994 a 2006: o desempenho do Bndes-Exim

No início dos anos 1990, criou-se o Finamex – programa de financiamento às exportações como um instrumento de apoio às exportações de bens de capital, com recursos provenientes do BNDES. O programa era composto por duas linhas de desembolso: pré-embarque, que consistia em um financiamento de capital de giro destinado à produção voltada para exportação; e pós-embarque, uma linha de financiamento à compra de produtos brasileiros de exportação. Em 1991, o BNDES passou a financiar, também, a importação de equipamentos, utilizando recursos do exterior. Os recursos do BNDES destinados ao apoio às exportações devem ser aplicados conforme as prioridades do governo, não atendendo apenas à política de comércio exterior, mas também à política fiscal e à gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em 1993, no âmbito do Finamex, equalizaram-se as taxas de juros com aquelas praticadas internacionalmente e retirou-se a obrigatoriedade de os agentes bancarem os riscos das operações realizadas pelo CCR (Convênio de Crédito e Pagamentos Recíprocos), firmado entre países membros da Aladi. Em 1994, o Finamex teve um crescimento impressionante derivado das medidas adotadas no ano anterior.

Em 1995, na modalidade pré-embarque do Finamex, abriu-se a possibilidade de os encargos financeiros terem por custo básico a Libor e concedeu-se acesso aos financiamentos

a empresas comerciais exportadoras que não integravam o mesmo grupo econômico do fabricante. Foram direcionados a essa modalidade US\$ 95,1 milhões, o que pode ser observado na Tabela 9.

	Pré-embarque	Pós-embarque	Total
1994	69,20	210,70	279,90
1995	95,10	282,50	377,60
1996	85,60	302,70	388,30
1997	593,50	591,80	1.185,30
1998	987,80	1.076,80	2.064,60
1999	940,00	1.160,50	2.100,50
2000	1.298,20	1.778,20	3.076,40
2001	988,00	1.612,00	2.600,00
2002	1.278,03	2.669,57	3.947,60
2003	1.981,17	2.025,34	4.006,51
2004	1.921,13	1.940,43	3.861,56
2005	3.164,40	2.695,60	5.860,00
2006	4.544,00	1.856,00	6.400,00

Fonte: Relatórios anuais do BNDES

Em 1997, o Finamex passou a denominar-se BNDES-*Exim* e instituiu-se uma nova linha de financiamento para apoiar a exportação, em casos que o produto não é máquina nem equipamento, denominado pré-embarque especial – financiava-se, então, a produção nacional de bens exportáveis, sem vinculação com embarques específicos. Os encargos também foram reduzidos a nível internacional. O recursos do BNDES-Exim são provenientes do PIS/PASEP, por meio do FAT, sendo recursos públicos, mas não do orçamento da União, diferentemente do Proex (Rezende, 2006). Desse modo, o BNDES, como gestor de recursos do FAT, possui uma liberdade maior para a tomada de decisões sobre os recursos liberados para o financiamento às exportações (Moreira, Tomich & Rodrigues, 2006).

A linha de financiamento à exportação do BNDES foi ampliada em 1998, passando a apoiar praticamente todos os setores de exportação, incluindo o de serviços. Assim, os desembolsos atingiram cerca de R\$ 2,4 bilhões, 73% acima do valor registrado no ano anterior. A cobertura do financiamento tanto para pré como para pós-embarque atingiu 100%.

No ano de 1999, foi instuído o Programa de Milhagem, como incentivo ao engajamento dos agentes financeiros no apoio às micro e pequenas empresas, em que cada R\$ 1 milhão repassado a elas no BNDES-*Exim*, o agente ficava qualificado a receber um limite

adicional de 10% para aplicar exclusivamente em micro e pequenas empresas. O repasse para aplicar em capital de giro aumentou para 30%. A partir de então, como pode ser visto na Tabela 10, os desembolsos direcionados às MPMEs foi impulsionado.

Tabela 10 : Desembolsos das linhas de apoio à exportação do BNDES para as MPMEs, em US\$ milhões	
Ano	Desembolsos para as MPMEs/ Desembolsos para exportação
1994	16,8
1995	19,5
1996	21,9
1997	22,1
1998	14,1
1999	20,1
2000	39,2
2001	41,2
2002	94,5
2003	123,2
2004	83,6
2005	43,5
2006	44,5

Fonte: Relatórios anuais do BNDES

Ainda em 1999, os desembolsos alcançaram o montante de US\$ 2,1 bilhões, dos quais US\$ 940 milhões destinaram-se às operações pré-embarque e US\$ 1,16 bilhão às operações pós-embarque, mantendo, assim, uma trajetória ascendente de participação relativa nas exportações brasileiras. Em termos financeiros e operacionais, os impactos da mudança no câmbio foram totalmente assimilados pelo BNDES, que manteve os desembolsos estabilizados em cerca de R\$ 20 bilhões. Além disso, houve aumento na porcentagem destinada às exportações, como mostra a Tabela 11.

Tabela 11: Desembolsos à exportação em relação ao total dos desembolsos do BNDES, em %	
Ano	Desembolsos para o BNDES-exim/ Desembolsos totais
1994	2,9
1995	3,4
1996	4,1
1997	7,3
1998	12,9
1999	19,1
2000	24,5
2001	23,5
2002	31,5
2003	33
2004	28
2005	12,6
2006	13,4

Fonte: Relatórios anuais do BNDES

Em 2000, houve um incremento de 50% nos desembolsos relativos a financiamentos a exportações, no âmbito do BNDES-exim, atingindo US\$ 3,1 bilhões. Com o objetivo de estimular e ampliar as exportações, foi criada uma nova modalidade de financiamento na linha pré-embarque e pré-embarque especial, na qual o crédito pode ser concedido com base na taxa de juros de longo prazo, como uma alternativa ao uso da Libor acrescida de variação cambial.

As linhas do BNDES-Exim continuaram a crescer em 2001, porém sua clientela se mostrava restrita, dando ênfase a produtos de maior valor agregado, porém, desenvolvendo esforços para facilitar o acesso das MPMEs ao mercado internacional. Reforçando essa atuação, foi criada uma unidade específica para tratar as operações dessas empresas, com a finalidade de prestar atendimento mais individualizado e flexível, estruturando operações de financiamento diferenciadas e adequadas às suas necessidades. Os principais setores de atividade financiados pelo banco foram transporte aéreo (exportação de avião), com 44% do total; alimentos, com 17%; transporte terrestre e marítimo (16,4%); e máquinas e equipamentos (8,6%). Os quatro setores responderam por 87% das liberações do banco em 2001.

Enquanto o Proex, financiado pelo Tesouro Nacional, sofreu restrições de orçamento em 2002, o BNDES-Exim enfrentou restrições de outra natureza, principalmente de demanda. A queda deveu-se à redução de cerca de 50% na demanda de financiamentos às exportações

para a Argentina, devido à crise no país, e pelo adiamento de embarques de aviões da Embraer para os Estados Unidos. No início do segundo semestre de 2002, o cenário internacional caracterizava-se pela escassez de crédito e, no Brasil, por uma crescente aversão ao risco-país. Esse quadro causava grande dificuldade às empresas para a obtenção de créditos, especialmente recursos de curto prazo destinados ao financiamento de produção de bens exportáveis. Para atender às necessidades de curto prazo para exportações, o BNDES aprovou uma linha específica de recursos no montante de US\$ 576 milhões, provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para conceder financiamentos destinados ao fomento do comércio exterior, para exportar na fase pré-embarque, caracterizada pela automaticidade e simplicidade de procedimentos.

Em 2003, foram liberados US\$ 4 bilhões para as linhas de apoio à exportação do BNDES-*Exim* (Tabela 9), significando um aumento de 1,5% em relação ao ano anterior. A linha pré-embarque passou a atender às grandes empresas, mostrando-se um mecanismo de liquidez importante para o mercado de financiamento às exportações e estabelecendo-se como um atendimento eficaz aos exportadores em condições de taxas e prazos competitivas. Os desembolsos em linhas de apoio à exportação estão distribuídos por praticamente todos os ramos da atividade econômica, porém concentram-se em setores de alto valor agregado, como o de aeronaves (46,3%), veículos automotores e autopeças (20%) e alimentos (9,1%). Historicamente, os financiamentos direcionados a bens de capital correspondem a cerca de 70% do total desembolsado. Ainda em 2003, foi incorporado a sua missão o objetivo de atuar como órgão de financiamento de integração da América Latina, tanto apoiando a exportação de bens e serviços para a região quanto apoiando investimentos diretos de empresas brasileiras..

No segundo semestre de 2004, a linha pré-embarque foi alterada, permitindo captação de recursos pela TJLP para o financiamento de exportações de bens de capital, não sendo necessário vincular uma parte do financiamento a uma cesta de moedas estrangeiras, a fim de facilitar as vendas externas de máquinas e equipamentos. Os recursos continuaram sendo destinados a produtos de maior valor agregado, especialmente bens de capital (que representam 70% do valor desembolsado), veículos e serviços de engenharia.

Ainda em 2004, desenvolveu-se uma nova modalidade operacional voltada às MPMEs, que enfrentam barreiras de acesso ao crédito e da própria logística de gestão do

negócio, passando a apoiar parcerias entre empresas de menor porte e grandes empresas, as quais funcionam como empresas-âncora. Assim, a nova modalidade denominava-se pré embarque empresa-âncora, em que o banco apoiava a exportação das MPMEs através de uma trading company, de uma comercial exportadora ou de uma empresa industrial, que se encarregam de toda logística e gestão financeira das operações, além da exportação dos bens produzidos pela empresa de menor porte. A empresa maior também responde pela negociação com clientes, pela avaliação de risco do importador, pela viabilização do prazo de pagamento, pela logística de distribuição e gestão operacional (administrativa e financeira) e pela a exportação de bens produzidos pela empresa menor.

Em 2005, o BNDES completou 15 anos de apoio às exportações. Os desembolsos em linhas de apoio à exportação somaram US\$ 5,86 bilhões, batendo todos os recordes anteriores. As linhas de pré-embarque ficaram com 54% dos gastos. Foi dado continuidade à linha pré-embarque âncora. Desde sua criação, essa linha beneficiou 400 MPMEs, tornando viável cerca de US\$ 230 milhões em exportações. O banco também tem priorizado o financiamento a exportações de bens e serviços para países de América do Sul.

As operações do BNDES-exim atingiram mais uma vez recorde histórico em 2006, alcançando US\$ 6,4 bilhões, valor 9% superior ao ano anterior e 71% correspondeu às operações pré-embarque. Foi dado prioridade à questão da integração com a América Latina, estimulando as empresas brasileiras a atuarem no continente. No ano de 2006, medidas importantes foram tomadas para simplificar e reduzir os custos nas linhas de financiamento do BNDES-exim, permitindo a ampliação do apoio. Na linha pré-embarque, adotou-se um esquema de amortizações de vencimentos fixos, as quais poderiam ser programadas em uma única parcela ao término do financiamento ou em até cinco parcelas mensais a partir do prazo de limite do embarque. Além disso, criou-se a linha pré-embarque ágil, voltada para empresas produtoras de bens seriados.

Com relação ao financiamento voltado para as MPMEs, em 2006, houve um aumento de 23% em relação ao ano anterior. Os principais setores atendidos foram os de alimentos, material eletrônico e calçados.

Fizemos uma breve apresentação do histórico do BNDES ao longo dos últimos anos, mostrando que o banco se mostra cada vez mais articulado com as questões de financiamento à exportação. Os desembolsos para seu principal mecanismo de financiamento à exportação, o

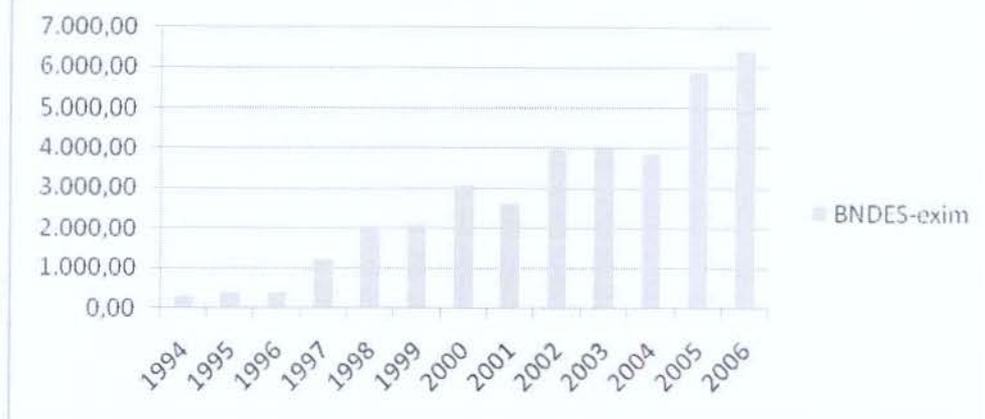
BNDES-exim apresentaram evolução positiva durante praticamente todos os anos observados, exceto de 2000 para 2001, como mostra a Tabela 9, quando o país foi atingido por uma crise, já detalhada no capítulo 1.

3.3. Uma comparação entre o desempenho do Bndes-Exim e do Proex

As linhas de apoio financeiro à exportação do Proex têm desembolsos significativamente superiores aos do BNDES-exim. Porém, esses têm crescido significativamente nos últimos anos, enquanto aqueles têm se mantido relativamente estáveis, como mostram os gráficos 1 e 2.



Gráfico 2: Desembolsos anuais do BNDES-exim, em US\$ milhões



Um estudo feito por Moreira, Tomich & Rodrigues, em 2006, fez algumas constatações de como os dois mecanismos de financiamento à exportação devem agir para atingir seus objetivos. Eles sugerem que o BNDES tome uma posição em relação ao comércio externo semelhante ao Proex, regulamentando o pré-embarque somente para atender a operações das micro, pequena e média empresas, que tem dificuldade para conseguir ACCs no mercado.

Seria preciso rever a regulamentação do FGPC para permitir uma garantia efetiva ao Proex-Financiamento pré-embarque. Além disso, o Proex-Financiamento só atenderia grandes empresas em três situações: aquelas amparadas em acordos governamentais, como Angola e Cuba; co-financiamentos com a CAF (esse mecanismo já está aprovado); e em operações de interesse estratégico e político do governo. Assim, o BNDES ficaria com as grandes empresas nas linhas pré e pós-embarque, com garantias do CCR, Seguro de Crédito ou operações estruturadas com garantias externas.

Ainda segundo Moreira, Tomich & Rodrigues (2006) é preciso incentivar os financiamentos em serviços de engenharia que podem trazer benefícios políticos importantes e negociações de interesse do governo. Seria necessário rever a inclusão de alguns bens exportados que só são viabilizados porque estão incluídos no pacote de serviços e rever a obrigatoriedade da inclusão de 35% de bens nos pacotes de exportação de serviços de engenharia sem diferenciação para o tipo de obra que está sendo financiada.

Seria necessário realizar o marketing correto na concessão de financiamentos de serviços pelo BNDES e pelo Proex, por divulgação das operações para todas as autoridades do governo, de modo que possam ser citadas em negociações multilaterais. O processo seria facilitado com a participação das autoridades nacionais em etapas como a assinatura do contrato de financiamento no país de destino e visita a obras nas diversas missões governamentais no país de destino.

Outra melhoria seria feita através do aumento da alavancagem do Proex pela proteção cambial. Desse modo, os recursos orçamentários seriam desembolsados no início do ano e aplicados em um fundo específico no Banco do Brasil. Os desembolsos para os exportadores seriam controlados pelo Tesouro Nacional por intermédio do Comitê de Crédito. Mesmo que trouxesse o inconveniente do desembolso no início do ano, isso seria compensado evitando-se que o Tesouro tenha que fazer suplementações orçamentárias para compensar defasagens cambiais e para honrar compromissos assumidos.

É preciso, também, que haja uma coordenação maior entre os programas, como uma ação conjunta entre Apex, Banco do Brasil, BNDES e a seguradora, para garantir um encadeamento entre a produção (pré-embarque), o financiamento pós-embarque e a garantia de exportação.

4. Conclusão

As políticas de financiamento às exportações são fatores muito importantes para o crescimento econômico de um país. Devido à aplicação dessas políticas, é possível um aumento na demanda agregada, a manutenção de uma “adequada” situação externa, a conquista de novos mercados, o aumento da produtividade, aumentando, então, o emprego e a renda. Com a abertura do comércio brasileiro, no início dos anos de 1990, surge a necessidade de se implantar programas oficiais de apoio às exportações.

É nesse momento que se percebe a importância dos programas de financiamento às empresas exportadoras, diante dos riscos do comércio exterior, para garantir o cumprimento de negociações entre exportadores e importadores.

Nesse trabalho, apresentamos os principais programas públicos de financiamento à exportação no Brasil, que são o Proex, cujo agente financeiro é o Banco do Brasil, e o BNDES-exim. Ambos foram criados no início da década de 1990, época da reorganização da estrutura de apoio ao comércio exterior. O primeiro mecanismo conta com duas modalidades: financiamento, destinado apenas a créditos pós-embarque, e equalização, que tem por objetivo cobrir o diferencial entre as taxas de juros internas e aquelas praticadas pelo comércio exterior. Já as linhas do BNDES-exim, se dividem em pós-embarque, pré-embarque e pré-embarque especial.

A principal vantagem do Proex-Financiamento é a competitividade, já que está lastreado em reais, sem vinculação com o custo da captação externa. Porém, há uma certa imprevisibilidade, dependendo, ano a ano, da nova dotação orçamentária e do comportamento da taxa de câmbio. O Proex-Equalização tem por mérito a alavancagem, podendo viabilizar bilhões de dólares de exportações com um pequeno volume de recursos orçamentários. Porém afeta o resultado primário do governo federal por ser uma despesa corrente, com a política fiscal pesando mais que a de comércio exterior, na hora da decisão de alocação de recursos.

Esses mecanismos promovem a exportação de certos produtos, às vezes, para mercados específicos. Porém, outros produtos começam também a penetrar no mercado externo em decorrência da oportunidade criada pelos produtos apoiados. Houve um notável crescimento das exportações na década anterior, o que aumentou na primeira metade da década atual.

O estudo mostrou que ambos os “sistemas” de financiamento à exportação estão atingindo o objetivo de alavancar as vendas externas, contribuindo, também, para uma maior especialização tecnológica das firmas exportadoras, aumentando, assim, as exportações de produtos com maior valor agregado.

Os desembolsos para o Proex, embora tivesse sofrido oscilações, aumentaram ao longo do período como um todo. Essas oscilações se devem aos limites de recursos vindos do orçamento da União e às oscilações do câmbio, visto que são orçamentos definidos em reais. Os desembolsos do BNDES-Exim tiveram um montante desembolsado significativamente menor, porém sofreram menos oscilações, solidificando-se cada vez mais no mercado exportador no final do período analisado.

Ambos os mecanismos encontram-se em fase de maturação e solidificação no mercado de financiamento do comércio exterior. Ainda existem alguns entraves, tais como dificuldades burocráticas e exigências de garantias reais, assim como o difícil acesso à informação. Assim, as MPMEs têm muito mais dificuldade de acessar esses mecanismos, especialmente os do BNDES-Exim, que está mais voltado para grandes empresas, mesmo que faça políticas promovendo o apoio às pequenas e médias.

É preciso que os mecanismos públicos de financiamento à exportação atuem de forma mais complementar, definindo seus alvos e divulgando seus programas para que cheguem ao alcance de todas as empresas. Também é necessário diminuir a burocracia necessária para a obtenção do financiamento, o que, muitas vezes, impede que as empresas menores consigam qualquer tipo de financiamento. Os programas de apoio à exportação precisam de aperfeiçoamento constante.

Bibliografia:

ALBUQUERQUE, Virgilius de, Política de Comércio Exterior: Epicentros e Epifenômenos do Desempenho Exportador das Empresas Brasileiras (2008), tese de doutorado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

ANDRADE, Rogério P., DEOS, Simone S., (2007). A trajetória do Banco do no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"?. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p. 47-80, jan/abr 2009.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fábio (200) Crise brasileira de 1998/1999 - Origens e Conseqüências. Textos para discussão 77. BNDES. Rio de Janeiro.

BRASIL. Ministério de desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Financiamento à Exportação. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/financiamento/financiamento.pdf>>.

CARNEIRO, Ricardo, (2002). Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo, Editora Unesp, IE, Unicamp.

CARTEMOL, Fabrício, (2005). BNDES-exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, v.12, nº 24, p.3-30, dez 2005.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da, (2004) Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos do seu desenvolvimento. Brasília, Banco Central do Brasil (disponível em www.bcb.gov.br).

DEOS, Simone S.; ANDRADE, Rogério Pereira de. A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal "privado"?. Campinas: Instituto de Economia, 2007 (Textos para Discussão).

DEPECON, Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos (2006) Desempenho das Exportações: Até quando vai o crescimento?. Fiesp, São Paulo, 20 de setembro de 2006.

DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (2003), disponível no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

MENDONÇA, Ana R. Ribeiro de, (2006). "Regulação prudencial e redes de proteção: transformações recentes no Brasil". Boletim de Economia Política Internacional, no 8, Campinas, CER/IE/UNICAMP.

MOREIRA, Heloísa C., PANARIELLO, Marcos (2005). Os incentivos às exportações brasileiras: 1990-2004. Cepal, Escritório no Brasil, LC/BRS/R.176, novembro de 2005.

MOREIRA, Sérvulo V. SANTOS, Adelaide F. (2001) Políticas públicas de exportação: o caso da PROEX. Texto para discussão nº 836, IPEA, Brasília (disponível em www.ipea.gov.br)

PASIN, Jorge Antonio B., (2007) Exportações brasileiras crescem com mudança de mercados. Visão do Desenvolvimento, BNDES, nº23, 25 de janeiro de 2007.

PIANTO, D. M. ; CHANG, Lina . O Potencial Exportador e as Políticas de Promoção das Exportações da APEX-Brasil. In: João Alberto De Negri; Bruno César Pino Oliveira de Araújo. (Org.). As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2006, v. , p. 87-108.

PRATES, Daniela M., CINTRA, Marcos Antonio M., FREITAS, Maria C. P. de (2000). O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. Campinas, Economia e Sociedade, (15): 85-116, dezembro de 2000.

PUGA, Fernando P., (2006) Por que crescem as exportações brasileiras. Visão do Desenvolvimento, BNDES, nº 1, 20 de junho de 2006.

RELATÓRIOS ANUAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, disponíveis em www.tcu.gov.br.

REZENDE, Tatiane Palma (2006) Financiamento às Exportações: o caso do Proex e do BNDES-exim, Monografia. Florianópolis.

VEIGA, Pedro da M.; IGLESIAS, Roberto M. (2002) A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: Pinheiro, A; Markwald, R. & Pereira, L. O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro, BNDES.

VIDOTTO, Carlos A. (2005) Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. Economia e sociedade, Campinas, v.14, nº 1, jan-junho.

VIDOTTO, Carlos A. (2002) O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa – um balanço das mudanças estruturais. Tese de Doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.

CEDOC - IE - UNICAMP

ANEXO I – Proex

O Proex é um programa criado em 1991 pelo governo federal com a finalidade de garantir condições ao financiamento para mercadorias brasileiras iguais àquelas praticadas no mercado internacional. Opera com financiamento direto ao exportador, via supplier's credit, ou ao exportador, via buyer's credit, através de duas modalidades, o financiamento e a equalização de taxas de juros.

No supplier's credit, o exportador, após estabelecer um contrato de venda externa com o importador, emite documentos de créditos referentes ao principal e aos juros e, após a constituição das garantias, os refinancia junto ao Banco do Brasil. Para que haja concessão desse tipo de financiamento, é necessário que o exportador esteja adimplente em relação a União e suas entidades de direito público e privado. Assim, ele não deve estar inscrito no CADIN (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal), que consiste em um banco de dados em que estão registradas pessoas físicas e jurídicas que estão em débito com entidades e órgãos federais. Já no buyer's credit, o exportador contrata a venda externa com uma entidade pública, no qual o financiado vai autorizando o crédito para o exportador na medida em que recebe o bem ou o serviço contratado. O pré-requisito para esta operação consiste na verificação de adimplência do importador e o garantidor externo.

Os bens passíveis de serem exportados por essa linha constam no anexo Portaria nº 374 do MDIC e englobam 85% da pauta brasileira de exportações. Já os serviços incluem projetos, consultorias, montagens, pacotes turn-key, produções cinematográficas, software, franquias e turismo. Quanto ao percentual a ser financiado, as operações com prazo de até 2 anos podem ter 100% de parcela financiada. Já para prazos superiores, ela se restringe a até 85%, sendo o restante pago à vista pelo importador ou financiado por um banco no exterior. Esse prazo é relativo ao tempo decorrente desde o embarque dos bens ou faturamento dos serviços até o vencimento da última parcela, que pode variar de 60 dias a 10 anos, dependendo do conteúdo tecnológico da mercadoria ou da complexidade do serviço prestado. O índice de nacionalização do bem também influencia no percentual financiável; se ele for de, no mínimo, 60%, o Proex pode financiar até 85% do valor exportado, se ele for menor que 60%, calcula-se o percentual financiado (PF) de acordo com a seguinte fórmula: $PF = (In + 40\%) \times 85\%$, em que In é o índice de nacionalização da mercadoria.

Na modalidade financiamento, a taxa de juros aplicada sobre o saldo devedor pode ser fixa ou variável sendo, no mínimo, a Libor – a taxa de juros normalmente cobrada pelos bancos no mercado de Londres – efetiva divulgada pelo Banco Central. Quando ela é fixa, é preestabelecida para todo o prazo do financiamento vigente na data de embarque dos bens ou de faturamento dos serviços. Se ela for variável, oscilará no decorrer do prazo do financiamento, sendo a taxa de cada período calculada com base no vencimento da parcela anterior, o que só não ocorre com a primeira parcela, que é definida na data do embarque, como no caso da taxa fixa. No caso dos serviços, os prazos em que os mesmos serão pagos são analisados separadamente, caso a caso, pelo CCEx, o Comitê de Crédito às Exportações. O pagamento é feito em parcelas trimestrais ou semestrais, iguais e sucessivas; já em financiamentos de curto prazo (até 359 dias), em que período de financiamento não é múltiplo de 90 dias, é feito um pagamento único no final. No caso dos serviços são examinados novamente, caso a caso, conforme as práticas internacionais. A moeda utilizada para as transações é o dólar ou qualquer outra moeda de livre conversibilidade aceita internacionalmente.

Como garantias da modalidade financiamento tem-se aval, fiança ou carta de crédito de instituição financeira de primeira linha, Seguro de Crédito à Exportação (SBCE), créditos documentários ou títulos emitidos e com aval de instituições autorizadas de países participantes do CCR – Convênio Pagamentos e de Créditos Recíprocos – estando cumpridas as formalidades para o reembolso automático. Se o importador é entidade estrangeira do setor público, exige-se aval do governo ou de bancos oficiais do país ou, até mesmo, garantias complementares.

A solicitação de financiamento através do Proex começa com o exportador encaminhando uma carta proposta para uma agência do Banco do Brasil, que analisa a carta e, se esta for aprovada, estando assim de acordo com os normativos do Programa, encaminha uma Carta de Intenção de Financiamento de volta ao exportador. Se as operações não estiverem de acordo com as normas do Proex ou o valor de seu financiamento exceder aquele disponível pelo Banco do Brasil são encaminhados para a CCEx, Comitê de Crédito às Exportações.

Isto feito, a empresa exportadora apresenta a Carta de Intenção ao importador para que o mesmo tome conhecimento das condições do negócio. Para receber o crédito do financiamento, o exportador deve possuir uma conta corrente junto ao Banco do Brasil. Antes

do embarque da mercadoria, através de despachante, por acesso próprio ou pelo próprio BB, deve-se providenciar o Registro da Operação de Crédito (RC) no Sistema de Comércio Exterior, o SISCOMEX. Aguarda-se o retorno da RC com o status "aprovado" pelo BB, providenciando-se, assim, os documentos de exportação, que consistem em: fatura comercial, conhecimento de transporte internacional, Registro de Exportação (RE, também feito via SISCOMEX), títulos de crédito (que incluem letras de câmbio, notas promissórias ou créditos documentários), certificado de origem ou atestados exigidos no país para o qual se destina a exportação e outros documentos que podem participar do processo de exportação do produto.

Com a documentação já mencionada e o contrato de câmbio (um documento que formaliza a operação de câmbio, no qual constam informações relativas à moeda estrangeira, à taxa contratada, ao valor correspondente em moeda nacional e aos nomes do comprador e vendedor) relativo à parcela já liquidada, são solicitados o despacho aduaneiro à Secretaria de Receita Federal, via SISCOMEX, e embarque da mercadoria. Para tal, encaminha-se a documentação relativa à exportação para a agência do correntista do BB, que, após conferir as informações, as envia ao exterior e solicita a presença do exportador para endosso no BB dos títulos representativos da exportação. Só haverá liberação de recursos se houver embarque das mercadorias ou faturamento dos serviços, liquidação da operação de câmbio relativa à parcela não financiada, quando houver, e existência de garantias que permitam o retorno integral dos financiamentos concedidos e de seus respectivos juros. Cumpridas essas regras, o Banco do Brasil solicitará a liberação de recursos relativos à parcela financiada à Secretaria do Tesouro Nacional e os creditará na conta do exportador.

Na segunda modalidade, o Proex equalização, o crédito é concedido ao exportador ou importador de recursos brasileiros através de instituições financeiras, em que o Proex assume parte dos encargos financeiros, equalizando os juros e os tomando compatíveis com os praticados no mercado internacional. Esse Sistema de Equalização das Taxas de Juros pode ser adotado por qualquer instituição financeira ou de crédito autorizada a operar no mercado de câmbio no país ou por qualquer instituição bancária estabelecida no exterior (incluindo a Corporación Andina de Fomento). No Brasil, abrange bancos múltiplos, comerciais, de investimento, de desenvolvimento e a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame).

O prazo da equalização será sempre limitado pelo de financiamento estabelecido junto ao agente financeiro e o exportador negocia livremente com o financiador as taxas de juros, a garantia, o prazo e o percentual financiável. A equalização é feita mediante ao pagamento de Notas do Tesouro Nacional da Série I (NTN-I), emitidas pelo TN, às instituições financiadoras. Estabelecem-se taxas máximas de equalização, que são revistas periodicamente pelo Banco Central do Brasil.

ANEXO II – BNDES-exim

O BNDES-exim é um outro tipo de financiamento que pode cobrir até 100% do valor FOB (Free on board) de bens e serviços de empresas brasileiras com prazo de pagamento de até 30 meses. As taxas de juros cobradas são iguais à Libor ou TJLP + 1% aa + spread de risco, no caso de pré-embarque ou à Libor + 1% aa + spread de risco, no caso de pós-embarque. O BNDES-exim foi criado em 1991, recebendo o nome de Finamex, que permaneceu até o primeiro semestre de 1997. O objetivo desse mecanismo é apoiar a produção destinada à exportação por meio de instrumentos de financiamento competitivos semelhantes àqueles fornecidos no mercado mundial, auxiliando, assim, as empresas produtoras e exportadoras de bens de capital estabelecidas no país, nacionais ou estrangeiras. O BNDES possui parceria com mais de 170 instituições financeiras no país, dentre as quais, bancos comerciais, múltiplos, de desenvolvimentos e de investimento e financeiras. Esse financiamento é oferecido aos exportadores brasileiros e a entidades públicas estrangeiras sediadas no país importador. As vantagens correspondem a recursos para produção a custo financeiro reduzido, capital de giro antes do embarque, recebimento à vista antes do embarque e financiamento de longo prazo, com taxas de juros internacionais.

ANEXO III – ACC/ACE

Quanto ao financiamento à exportação nas modalidades ACC/ACE, o adiantamento poderia ser de até 100% de recursos ao exportador, em moeda nacional, tanto na fase pré-embarque com prazo de 360 dias para pagamento (ACC), quanto na fase pós-embarque, que contava com 180 dias para pagamento (ACE). São modalidades operacionalizadas por diversos bancos comerciais autorizados pelo Banco Central a operar com câmbio. O ACC antecipa o recebimento do contravalor em moeda nacional referente a uma exportação, como uma operação de empréstimo. Já o ACE é uma antecipação financeira amparada em contrato de câmbio celebrado e em efetiva entrega, a um estabelecimento bancário, de saques de exportação que serão resgatados posteriormente pelo importador. A possibilidade de se contratar o ACE sempre sucede a do ACC, pois são operações realizáveis em tempo distintos, sendo um antes do embarque e outro depois. Mas pode haver contratação do ACE sem ter sido negociado qualquer ACC. O mecanismo que rege o ACE equivale às tradicionais operações de desconto de duplicatas realizadas no mercado interno. O público alvo do programa era clientes exportadores, pessoa jurídica ou física (produtor rural) com teto de exportação deferido. As vantagens dessas formas de financiamento são viabilidade para obtenção de recursos para produzir os bens destinados à exportação com um custo reduzido, existência de taxas competitivas, isenção de IOF, possibilidade de recebimentos à vista de exportações a prazo e utilização da internet, dando maior dinamismo à operação. Desse modo, as operações de financiamento ACC e ACE saltaram de US\$ 4,3 bilhões, em 1999, para US\$ 7,6 bilhões, em 2003. De janeiro a julho de 2004, houve uma variação positiva de 30,1% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Nas operações de pré-pagamento, o financiamento às exportações também pode chegar a 100% na fase pré-embarque, na qual se opta por um prazo de pagamento de até 360 dias (curto prazo) ou de mais de 360 dias (longo prazo), com recursos que são captados de uma instituição financeira estrangeira. O público alvo é mais restrito: somente clientes exportadores com teto de exportação deferido. As vantagens desse tipo de financiamento são a obtenção de recursos para produzir os bens destinados à exportação a custo reduzido, permanência de taxas competitivas, isenção de IR na remessas de juros e recebimento à vista de exportação a prazo. O valor desembolsado de janeiro a julho de 2004 foi de US\$ 268

milhões, representando um tímido crescimento em relação ao mesmo período de 2003, que registrou US\$ 262 milhões.