

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

WILLYAN LUEMI TRINDADE SOUSA

**O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES: A CONTRIBUIÇÃO
DO PROEX NO PROCESSO DE CRESCIMENTO DAS VENDAS EXTERNAS
BRASILEIRAS ENTRE 1991 E 2007**

Sant'Ana do Livramento

2016

Willyan Luemi Trindade Sousa

**O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES: A CONTRIBUIÇÃO
DO PROEX NO PROCESSO DE CRESCIMENTO DAS VENDAS EXTERNAS
BRASILEIRAS ENTRE 1991 E 2007**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado na Universidade Federal do Pampa como
requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Relações Internacionais.

Área de habilitação: Bacharelado em Relações
Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Flávio Augusto Lira Nascimento

Sant'Ana do Livramento

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

Sousa, Willyan

O Programa de Financiamento às Exportações: a contribuição do proex para o
processo de crescimento das vendas externas brasileiras entre 1991 e 2007 /
Willyan Sousa.

91 p.

S382

p

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa,
RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2016.

"Orientação: Flávio Augusto Lira Nascimento".

1. PROEX. 2. Políticas Públicas. 3. Financiamento à Exportação. 4. Comércio
Exterior. I. Título.

Willyan Luemi Trindade Sousa

**O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES: A CONTRIBUIÇÃO
DO PROEX NO PROCESSO DE CRESCIMENTO DAS VENDAS EXTERNAS
BRASILEIRAS ENTRE 1991 E 2007**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado na Universidade Federal do Pampa como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Relações Internacionais.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Rafael Balardim - UNIPAMPA

Prof. Msc. Laura Alves Scherer - UNIPAMPA

Prof. Dr. Flávio Augusto Lira Nascimento - UNIPAMPA (Presidente)

**A Deus, a minha mãe Emiliana e ao meu pai João Luís,
que nunca deixaram de me apoiar quando eu mais precisei.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Deus maravilhoso e fiel que têm governado a minha existência. Também agradeço profundamente aos meus pais, Emiliania e João Luís, que jamais deixaram de me oferecer apoio e amor durante toda a minha vida, especialmente durante o período repleto de desafios da minha formação acadêmica. Agradeço a minha namorada Letícia, por estar do meu lado e me dar todo apoio, durante os momentos difíceis da minha graduação. Agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Flávio Lira, que me conduziu com dedicação, paciência e serenidade durante todo o processo de construção deste trabalho. Agradeço ainda, a todos os professores e colegas, que participaram da minha formação acadêmica e me proporcionaram novos conhecimentos, novas lições de vida, bem como novas amizades.

“Pois a sabedoria entrará em seu coração e o conhecimento
será agradável à sua alma”
(Provérbios, 2:10)

RESUMO

O presente trabalho tem como área de estudo a intersecção entre os campos de Relações Internacionais, Comércio Exterior, Economia e Políticas Públicas, uma vez que busca avaliar a contribuição de uma política pública de promoção às exportações brasileiras, a saber, o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras. Considerando que o estudo de políticas públicas de promoção às exportações é uma área ainda incipiente na academia, especialmente no escopo das Relações Internacionais, esse trabalho visa contribuir para uma melhor compreensão da temática. O trabalho procura avaliar se existiu uma contribuição do PROEX para o processo de crescimento das exportações brasileiras, no período compreendido entre 1991 e 2007. Esta avaliação é de natureza analítica, e realizada através da revisão da literatura existente sobre o assunto, baseia-se em três critérios qualitativos e quantitativos: a capacidade de alavancagem financeira do programa, a análise dos resultados de avaliações econométricas a cerca do impacto do PROEX nas exportações brasileiras, e a eficiência do PROEX no processo de democratização do acesso ao crédito de exportação no Brasil. Para o cumprimento dessa proposta, o trabalho realiza uma revisão teórica sobre a natureza das políticas públicas, e uma contextualização dos antecedentes históricos das políticas de promoção a exportação no Brasil, bem como dos atuais mecanismos de financiamento às exportações brasileiros, tanto público quanto privado, que compõem o sistema dentro do qual o PROEX encontra-se inserido.

Palavras-chave: PROEX, Políticas Públicas, Financiamento à Exportação, Comércio Exterior.

ABSTRACT

This work has as its study area the intersection between the fields of International Relations, Foreign Trade, Economy and Public Policies, once it seeks to evaluate the contribution of a public policy for the promotion of the Brazilian exportations, the Program of Exportations Financing (PROEX), to the process of growth of the Brazilian exportations. Considering that the study about public policies for the promotion of exportations is an incipient field inside the academy, specially into the scope of the International Relations, this work aims to contribute for a better understanding about this issue. The work seeks to evaluate if there was a contribution from the PROEX to the process of growth of the Brazilian exportations, in the period between 1991 and 2007. This evaluation has an analytic nature, and was accomplished through the revision of the existent literature on this subject, is based on three qualitative and quantitative criterions: the financial leverage capacity, the analysis of results from econometric evaluation about the impact of PROEX over Brazilian exportations, and the efficiency of PROEX into the process of democratization of the access to the credit for exportations in Brazil. To the accomplishment of this proposal, the work realizes a theoretical review about the nature of public policies, and a contextualization on the historical background of the export promoting public policies in Brazil, as over the current brazilian mechanisms of exports financing, both public and private, which compose the system in which PROEX is inserted.

Key-words: PROEX, Public Policies, Financing Exports, Foreign Trade.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exportações brasileiras entre 1990 e 2007 (US\$ bilhões).....	18
Tabela 2 – Exportações brasileiras entre 2000 e 2007 (US\$ bilhões).....	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Principais Obstáculos à Expansão das Exportações.....	58
Gráfico 2 – Financiamento de Exportações Totais do PROEX (2000-2007).....	69
Gráfico 3 – Exportações Industriais Brasileiras (2000-2007).....	70
Gráfico 4 – Participação do PROEX em Exportações Industriais Brasileiras(2000-2007).....	71
Gráfico 5 – Participação do PROEX nas Exportações Totais Brasileiras(2000-2007).....	71
Gráfico 6 – Posição dos Exportadores em Relação ao PROEX Equalização.....	76
Gráfico 7 – Posição dos Exportadores em Relação ao PROEX Financiamento.....	77
Gráfico 8 – Exportadores que Desconhecem o PROEX.....	78
Gráfico 9 – Exportadores que Conhecem mas Não Conhecem Utilizar o PROEX.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACC – Adiantamento Sobre Contratos de Câmbio

ACE – Adiantamento sobre Cambiais Entregues

APEX Brasil - Agência de Promoção de Exportações e Investimentos

BACEN - Banco Central do Brasil

BB Banco do Brasil

BEFIEEX - Programa de Especial de Exportação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX - Carteira de Comércio Exterior

CAF - Corporación Andina de Fomento

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

FINAMEX Financiamento de Máquina e Equipamentos para Exportação

FINEX - Fundo de Financiamento à Exportação

LIBOR - London Interbank Offered Rate

MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comercio Exterior

PMEs Pequenas e Médias Empresas

PROEX - Programa de Financiamento às Exportações

RC - Registro da Operação de Crédito

RE – Registro de Exportações

SECEX - Secretaria de Comércio Exterior

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	10

CAPITULO I

1 O PROBLEMA	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 Formulação da situação-problema.....	20
1.3 Objetivos.....	20
1.1 Objetivo geral	20
1.1 Objetivos específicos	20
1.2 Metodologia.....	21

CAPÍTULO II

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES E O BRASIL	22
2.1 Compreendendo o elo entre políticas públicas, a atividade exportadora e o desenvolvimento econômico.....	22
2.2 A evolução histórica das políticas públicas de financiamento às exportações no Brasil.....	25

CAPÍTULO III

3 O PROEX E O ATUAL PANORÂMA DO SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	33
3.1 Os Mecanismos públicos de financiamento às exportações.....	35
3.1.2 O Programa de Financiamentos às Exportações - PROEX.....	36
3.1.2.1 Os modelos operacionais do PROEX.....	39
3.1.3 O BNDES Exim.....	43
3.1.3.1 Os modelos operacionais do BNDES Exim.....	44
3.2 Os mecanismos privados de financiamento às exportações.....	45
3.2.1 ACC.....	46
3.2.2 ACE.....	49

3.2.3 Export Notes.....	51
3.2.4 Forfaiting.....	52
3.2.5 Pré-Pagamento de Exportação.....	53

CAPÍTULO IV

4 A CONTRIBUIÇÃO DO PROEX NO PROCESSO DE CRESCIMENTO DAS VENDAS EXTERNAS BRASILEIRAS.....	54
4.1 Considerações sobre o impacto do sistema de crédito nas exportações brasileiras	55
4.2 O Efeito PROEX: Três formas de identificar a contribuição do Programa para as vendas extenas brasileiras.....	59
4.2.1 O poder de alavancagem do crédito proveniente do Proex.....	60
4.2.2 Avaliações Econometricas: uma análise interpretativa de resultados.....	63
4.2.3 A democratização do acesso ao crédito especial de exportação.....	73

CAPÍTULO V

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICE - Lista dos principais instrumentos legais e normativos que regulam o Sistema de Financiamento à Exportação no Brasil.....	91

CAPÍTULO I

1 O PROBLEMA

1.1 Introdução

Quando investigamos e nos detemos a refletir, sobre o papel que as exportações de um determinado Estado, podem desempenhar no processo de desenvolvimento da economia desse Estado, é que podemos compreender a relevância que instrumentos de incentivo às exportações, possuem para o desenvolvimento econômico de uma nação.

A teoria clássica do comércio exterior nos ensina desde o século XIX, através de autores consagrados como David Ricardo (1817), sobre a importância das exportações para a economia de um país. Pois, funcionam como bases de troca, para a importação de bens nos quais esse Estado apresenta menor eficiência produtiva. Através da Teoria das Vantagens Comparativas, Ricardo (1817) defende que quando economias que possuem maior produtividade de trabalho e menor custo de oportunidade na fabricação de certos bens, especializam-se na fabricação destes bens em detrimento de outros, estas economias acabam conseguindo gerar excedentes de produção, capazes de compor uma oferta ao mercado internacional, que elevaria o seu poder de troca no comércio exterior, permitindo-lhe importar bens em que apresenta menor produtividade quanto a sua fabricação (RICARDO, 1817).

Assim, a oferta de um país no comércio internacional, composta pelo que de melhor e mais eficientemente os recursos e os trabalhadores deste país poderiam produzir, serviria como base de troca pelo que de melhor e mais eficientemente as demais economias são capazes de produzir, o que promoveria uma elevação mútua de bem-estar, e um aprimoramento significativo no que tange a alocação de fatores de produção em termos internacionais, aos países desenvolvidos (RICARDO, 1817).

Nesse sentido, Krugman e Obstfeld (2005), indicam que apesar de conter restrições e falhas analíticas, o pensamento de David Ricardo (1817) “é uma ferramenta extremamente útil para pensar nos motivos pelos quais o comércio pode acontecer e nos efeitos do comércio internacional sobre o bem-estar nacional”. (KRUGMAN & OBSTFELD, 2005).

Na mesma linha de pensamento de Krugman e Obstfeld (2005), estudos recentes têm reforçado que o benefício proporcionado pelas exportações, pode ir muito além da geração de ganhos como base de troca e em termos de produção, como indicado na Teoria Econômica tradicional, sendo capaz de promover também benefícios em termos de renda e empregos, além de contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos (GALETTI, 2010).

Portando, podemos partir do pressuposto de que as exportações desempenham um papel abrangente na economia do Estado, uma vez que pode não só gerar ganhos de eficiência produtiva e promover bases de troca para o Estado no comércio internacional, mas também elevar o nível de bem-estar da população, através das possibilidades de geração de empregos e renda, bem como permitir maior equilíbrio no balanço de pagamentos do Estado. Dessa forma, podemos compreender que as exportações são capazes de provocar efeitos consideráveis para o desenvolvimento econômico dos Estados emergentes.

Assim, podemos refletir que quaisquer Estados que estejam em pleno processo de desenvolvimento econômico, e que pretendam formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico, precisam formular políticas públicas que ao menos abarquem estímulos e condições propícias para o crescimento das suas vendas externas.

Sabemos que o Brasil encontra-se entre os Estados que estão em busca de seu desenvolvimento econômico e, portanto, podemos compreender que o Brasil é uma dessas nações que carecem da formulação e do emprego de políticas públicas, que sirvam para estimular o crescimento das suas exportações (CARDOSO & DORNBUCUSCH, 1980).

Diversos trabalhos teóricos da literatura especializada em incentivos à exportação, têm demonstrado e comprovado, a influencia positiva que incentivos governamentais de caráter creditício, exercem sobre o crescimento das exportações. Considerando a importância das exportações para o crescimento e o desenvolvimento da economia, e sabendo da importância do incentivo creditício para as exportações, podemos vislumbrar a importância de uma política pública de Estado, que vise prover exportadores desse Estado, com mecanismos eficientes de crédito para as exportações (CARDOSO & DORNBUCUSCH, 1980).

Os autores Neven e Seabright (1995), até mesmo baseiam-se nessa perspectiva, para defenderem a necessidade de uma forte presença do Estado na economia, no que tange a formulação de políticas de promoção as exportações, pois como grande interessado que é no crescimento das suas vendas externas deve, portanto, desempenhar um papel preponderante no apoio aos seus agentes exportadores (NEVEN e SEABRIGHT, 1995. *Apud* Moreira e

Santos, 2001, p.05).

Dessa forma, podemos ter uma sólida compreensão, a cerca da importância para o Estado brasileiro, de ter políticas públicas de crédito às exportações eficientes e bem estruturadas, para que essas possam cumprir com o seu propósito, contribuindo para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras, e conseqüentemente, gerando os efeitos mais amplos que são esperados a partir desse fenômeno, no que tange ao processo de desenvolvimento econômico do país.

É dentro dessa linha de pensamento, que o presente trabalho foi pensado e desenvolvido. O nosso objetivo científico ao abordar esse tema na esfera acadêmica, foi justamente realizar uma avaliação de uma das principais políticas públicas de financiamento às exportações existentes atualmente no Brasil, o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). de modo que possamos verificar se esta têm conseguido cumprir com o seu propósito, contribuindo para o crescimento das exportações brasileiras.

Como bem destacam Hiratuka e Galetti (2010), esse tipo de avaliação no que concerne a eficiência de políticas públicas, também é em si uma forma de contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil, uma vez que pode ajudar a esclarecer a sociedade, sobre a eficiência ou ineficiência de uma política pública implantada, e a sua necessidade ou não de manutenção, aprimoramentos e até mesmo de extinção.

A avaliação de políticas públicas é muito importante para o desenvolvimento econômico. Ela possibilita a manutenção das políticas que estejam surtindo o efeito esperado e também, a mudança de direção ou mesmo o abandono das políticas que não estiverem alcançando os resultados desejados.(HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.506)

Para a realização de tal projeto, nos pautamos pelo método analítico, de modo que pudéssemos investigar a estrutura e o funcionamento do PROEX, e do próprio meio em que ele se insere, o Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações. Ao mesmo tempo, adotamos uma postura científica simultaneamente explicativa e avaliativa, especialmente no que tange ao PROEX, mas também sem excluir o próprio sistema brasileiro de crédito a exportação como um todo. No que tange especificamente a contribuição do PROEX as vendas externas brasileiras, baseamos a nossa avaliação principalmente, em uma análise interpretativa dos resultados encontrados através de avaliações econométricas, presentes em trabalhos científicos especializados. Dessa forma nos baseamos, em suma, para os nossos fins,

em um estudo revisionista, analítico e interpretativo da literatura especializada existente, contando ainda como apoio bibliográfico páginas virtuais de instituições governamentais e de pesquisa pertinentes a pesquisa.

Compreendemos que para uma mais clara compreensão sobre o funcionamento do PROEX, bem como de sua relevância para o sistema brasileiro de financiamento as exportações, nos seria necessário o estudo das políticas públicas de natureza similar que antecederam o PROEX, cujo processo de evolução contribuiu com a criação do PROEX. Não obstante, consideramos igualmente válido conhecer o atual conjunto de mecanismos, que assim como o PROEX, servem para financiar as exportações brasileiras.

Por tais razões, utilizamos o segundo capítulo do nosso trabalho, para primeiramente abordarmos os antecedentes históricos do PROEX, tanto quanto as políticas públicas similares anteriores, quanto das circunstâncias econômicas que precederam e não obstante, impulsionaram a criação do PROEX. Além disso, incluímos uma apresentação, sobre a natureza teórica das políticas públicas de forma geral, e também especificamente quanto às políticas públicas de promoção às exportações.

Já em nosso terceiro capítulo, realizamos uma breve apresentação do atual sistema brasileiro de financiamento as exportações, no qual dissertamos sobre os mecanismos atuais, tanto da esfera privada, quanto da esfera pública, que estão atualmente disponíveis aos exportadores brasileiros. Dessa maneira, pretendemos construir e permitir que o leitor também construa, uma visão mais nítida do meio no qual o objeto de estudo do nosso trabalho, está inserido.

Dessa forma, conhecendo o atual sistema no qual o PROEX está inserido, loramos melhores condições de avaliar o PROEX com sobriedade, compreendendo melhor como tal política pública, opera como um complemento às demais peças do sistema – inclusive para corrigir vícios e lacunas deixadas por estes -- cumprindo propósitos e atribuições específicas e bem delimitadas.

Após, transmitida a visão desse cenário ao leitor, passamos a apresentar no terceiro capítulo, a nossa avaliação sobre a contribuição do PROEX para o crescimento das vendas externas brasileiras. Visamos, nesta parte do trabalho, investigar com amplitude e expor com clareza de linguagem, a contribuição do PROEX para as vendas externas brasileiras. Para tanto, avaliamos o PROEX, através de uma análise sobre os efeitos do programa encontrados, com base em uma revisão da literatura existente sobre o tema.

Dessa forma, iniciamos apresentando o impacto positivo que o sistema de crédito para a exportação tem apresentado como um todo -- considerando todos os mecanismos desse sistema -- para o crescimento das vendas externas brasileiras, como foi verificado por Silva (2009). Em seguida, refletimos sobre a importância para o PROEX, enquanto serviço de crédito, da sua capacidade de alavancagem financeira, o que demonstraremos ser de alta importância para que o Estado brasileiro alcance o retorno financeiro e econômico aguardado, como uma recompensa de seu investimento na política pública do PROEX.

Em seguida, expomos a nossa análise interpretativa, sobre os resultados obtidos em dois trabalhos da literatura especializada sobre o tema, os quais utilizaram modelos econométricos de avaliação de impactos, para verificar a contribuição que o PROEX tem exercido sobre as exportações do Brasil. Ressaltamos, que selecionamos dois modelos econométricos analíticos de avaliação do PROEX, elaborado em dois trabalhos distintos, e por nós compreendidos como complementares, por nos permitirem ter uma clara compreensão, sob diferentes perspectivas, da contribuição do PROEX para as exportações nacionais, durante o período entre 1991 e 2007, período este, que conforme podemos avaliar na tabela, apresenta uma nítida evolução de resultados das vendas externas brasileiras (Tabela 1).

Vale ressaltar, que os autores destes trabalhos, utilizam metodologias econométricas diversas, isto é, cálculo e consideração de variáveis distintas que, contudo, compreendemos mais uma vez que se complementam. Escolhemos estes trabalhos, por percebermos que dentre os diversos trabalhos da literatura existentes sobre o tema, estes dois servem como uma espécie de ilustração da gama de trabalhos que têm sido elaborados, e dos resultados que têm sido apontados em relação ao PROEX por estes trabalhos, que por sua vez, indicam o impacto positivo no processo de crescimento das vendas externas brasileiras.

O primeiro modelo avalia o desempenho do PROEX, em sua primeira década de atuação, analisando os efeitos do PROEX no período de 1991 a 2000. Este trabalho, desenvolvido por Berger (2009), utiliza dados dos resultados das exportações brasileiras bem como de algumas relevantes variáveis de impacto às exportações do Brasil, tanto do período após o início da atuação do PROEX, quanto anterior, iniciando em 1974.

Tabela 1 - Exportações brasileiras entre 1990 e 2007 (US\$ bilhões)

Ano	Exportações
2007	160,649
2006	137,807
2005	118,309
2004	96,475
2003	73,084
2002	60,141
2001	58,223
2000	55,086
1999	48,011
1998	51,120
1997	52,990
1996	47,747
1995	46,506
1994	43,545
1993	38,597
1992	15,308
1991	9,174

Fonte: Elaboração Própria. Dados MDIC.

O segundo modelo foi elaborado por Célio Hiratuka e Jefferson Galetti (2013), e analisa o período entre 2000 e 2007 e baseia-se, como já mencionado em metodologia e recorte temporal distinto, porém, complementares aos de Berger. Ao invés do pareamento entre os resultados apresentados em períodos anteriores e posteriores a atuação do PROEX, sob consideração de algumas variáveis relevantes durante todo o período, Galetti utiliza o pareamento entre exportadores contemporâneos, cujas características enquanto firmas exportadoras são extremamente similares, e cuja única distinção fundamental, é o acesso ou não, ao crédito proveniente do PROEX.

Através desse modelo, interpretamos que Galetti complementa o exercício econométrico e o raciocínio de Berger, pois se o pareamento de Berger baseia-se em circunstâncias econômicas distintas conforme a época em que os exportadores estão inseridos, o exercício econométrico de Galetti (2013), considera exportadores pares, que subsistem sob

as mesmas condições econômicas, durante o mesmo período. Dessa forma, esse modelo permitiu-nos enxergar sob outro ângulo, o diferencial que o PROEX exerce sobre as vendas dos exportadores brasileiros, e conseqüentemente, para as exportações do Estado brasileiro e seu processo de desenvolvimento econômico.

Destacamos, que no nosso trabalho, apesar de expormos de uma maneira sucinta - mas com a profundidade necessária - a metodologia de avaliação empregada pelos especialistas, nos concentramos, todavia, na análise e interpretação dos resultados obtidos através destes estudos econométricos. Dessa forma, procuramos demonstrar a validade metodológica dos mesmos, bem como a complementaridade metodológica entre ambos, mas mantendo sempre como foco principal e dando maior ênfase, a análise e interpretação dos dados obtidos por meio destes.

Outro aspecto de grande valor que abordamos em nosso trabalho, resulta de adotarmos em nossa avaliação sobre o PROEX, a compreensão que este enquanto política pública estratégica, além de visar contribuir para o crescimento das exportações brasileiras, também desempenha um papel de grande importância no preenchimento de graves lacunas existentes no sistema de financiamento as exportações, no que diz respeito as condições de acesso ao crédito dessa natureza, pelos pequenos exportadores brasileiros.

Assim buscamos oferecer ao leitor a compreensão de que o PROEX, além de possuir como objetivo central, contribuir para o crescimento das exportações brasileiras, possui também como atribuição paralela, contribuir para a promoção de uma democratização do acesso a serviços de financiamento as exportações aos pequenos exportadores brasileiros. Compreendemos que dessa forma poderemos verificar com maior profundidade e amplitude a qualidade do programa, sob diferentes aspectos.

Por último, apresentamos a nossa conclusão e as nossas considerações finais sobre a nossa avaliação empreendida no trabalho, a partir dos resultados obtidos por especialistas a cerca de avaliações qualitativas e quantitativas do PROEX, encerrando o nosso trabalho com uma exposição dos resultados obtidos sobre o programa, bem como uma reflexão crítica e colaborativa para os formuladores brasileiros de políticas públicas, a cerca desses dados.

1.2 Formulação do Problema

Diante da grande relevância das exportações para o crescimento e o desenvolvimento da economia brasileira, e da importância do crédito especial para exportadores para as exportações nacionais do Brasil, compreendemos a pertinência do estudo das políticas públicas de financiamento às exportações.

Dessa forma, a questão fundamental desta pesquisa é compreender se o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), enquanto política pública de apoio creditício à exportadores brasileiros, têm conseguido contribuir para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras, entre o período de 1991, ano de criação do programa, até o ano de 2007, no qual o Brasil experimentou um processo significativo no crescimento de suas vendas externas.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Verificar a contribuição do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), no que concerne ao processo de crescimento das vendas externas brasileiras, no período compreendido entre 1991 e 2007.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Realizar uma contextualização histórica e teórica das políticas públicas do Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações
- Elaborar uma apresentação da estrutura atual do Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações (participação pública e participação privada).

- Realizar uma revisão da literatura existente sobre as contribuições apresentadas pelo PROEX, identificadas através de modelos econométricos.
- Analisar descritivamente as contribuições identificadas na atuação do PROEX no que concerne ao processo de crescimento das vendas externas brasileiras.

1.4 Metodologia

Para a realização da presente pesquisa, foi utilizado o método analítico, com a finalidade de se investigar todo o processo operacional e destacar as principais características, tanto do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), quanto do Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações como um todo. Não obstante, assumimos ainda neste trabalho, um caráter explicativo e avaliativo do PROEX, bem como do Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações.

O presente trabalho foi realizado através de estudos da literatura especializada, páginas virtuais de instituições governamentais e de institutos de pesquisa, bem como de outras fontes relacionadas ao comércio exterior.

Além deste primeiro capítulo introdutório, o trabalho conta com mais quatro capítulos. No capítulo II, é apresentada uma revisão teórica a cerca da natureza das políticas públicas, enquanto área do conhecimento, bem como uma breve revisão histórica, sobre as políticas públicas de financiamento às exportações no Brasil.

No capítulo III, apresentamos os elementos que compõem o atual Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações, ou seja, os mecanismos de crédito, tanto público quanto privado, que formam o sistema no qual o PROEX está inserido.

Em sequencia, no capítulo IV, apresentamos a partir de uma revisão literária dos resultados de avaliações econométricas já produzidas sobre o PROEX, a nossa análise sobre a contribuição do programa para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras, no período compreendido entre 1991 e 2007, além de reflexões a cerca da capacidade do PROEX em contribuir para a democratização do acesso ao crédito de exportação no país.

CAPÍTULO II

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES E O BRASIL

Apresentaremos a partir de agora a natureza no PROEX enquanto política pública, expondo desde uma breve remontagem teórica da origem e do desenvolvimento da política pública como área do conhecimento, até explicarmos a ligação da política pública com as atividades de exportação de um determinado Estado.

2.1 Compreendendo o elo entre políticas públicas, a atividade exportadora e o desenvolvimento econômico

Compreender a origem de uma área do conhecimento, é de extrema importância quando queremos ter um melhor discernimento sobre os seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. No caso da área da política pública, essa surge como uma subárea da Ciência Política. Tendo sido iniciado nos EUA com uma relação mais forte com o governo, e posteriormente aprofundado na Europa com uma conotação já estatal e mais ampla, os estudos da política pública se originam a partir da premissa de que em uma democracia estável, as ações de um governo -- enquanto principal instituição do Estado -- ou do próprio Estado, podem ser concebidas através de métodos científicos, além de propiciarem margens para serem analisadas cientificamente, por pesquisadores independentes, conforme Celina Souza (2006).

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas, é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. [...] A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006, p.22)

Atualmente, considera-se que a área do conhecimento relativo as políticas públicas, tenha por expoente quatro pensadores principais: H. Laswell, H. Simon, C.Lindblom e D. Easton. Nesse contexto, Laswell (1936), ao tratar da possibilidade de conciliar as ações e estratégias empíricas dos governos com o conhecimento científico e acadêmico, foi o responsável pela criação e a aplicação da ideia de *policy analysis* (análise de política pública).

Simon (1957), por sua vez, ao introduzir o conceito de *policy makers* (formuladores de política pública), apresentou a possibilidade da maximização do uso da racionalidade na formulação de políticas públicas, em detrimento de possíveis distorções provocadas pelo uso de informações incompletas ou errôneas, pouco tempo para as decisões, autointeresse dos formuladores e etc. através da criação de um conjunto de regras que modelem o comportamento dos formuladores de política pública conforme os resultados desejados pelo Estado

Lindblom (1959; 1979), complementa o modelo de Simon, ao levar em consideração que para se formular, bem como se analisar o processo decisório das políticas públicas, não se poderia somente levar em consideração um modelo racional de decisão, mas que impreterivelmente, variáveis como o papel das eleições, das burocracias, dos grupos de interesse, entre outros, para se compreender plenamente como o processo ocorre. Easton (1965), por sua vez, foi responsável por produzir uma sistematização da política pública, com base no entendimento desta, a partir da relação existente entre sua formulação, resultados e o ambiente.

O processo de desenvolvimento da política pública tem sido extenso e contínuo, e a definição do que vem a ser considerado política pública, têm variado de autor para autor. Todavia, Peters (1986) em uma definição ampla e generalista, sugere que a política pública seja a soma de atividades governamentais ou Estatais, que influenciem a vida dos seus cidadãos. Dye (1984), por sua vez, define sinteticamente a política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer.

Para o intuito de nosso trabalho, porém, torna-se muito válido uma das definições mais célebres sobre a política pública, formulada por Laswell (1936), a qual compreende a política pública como sendo a resposta de três questões fundamentais a) quem ganha o quê b) por que ganha c) que diferença isso faz. O Conceito de Laswell (1936) é importante para o nosso trabalho, porque além de abranger o fato de que a política pública é o resultado de ações do Estado, ela demonstra que há sempre um público específico que será beneficiado a partir dessas ações, que essas ações ocorrem por razões específicas, e que elas são feitas para gerarem resultados que provoquem mudanças.

No que tange ao caso da política pública, voltada para a promoção das exportações do Estado-nação, estas constituem o que podemos compreender como um elo entre a política pública, ou as ações do Estado ou governo, para o alcance de determinados objetivos quanto ao exercício da sua atividade exportadora. Dessa forma, assim definem Seringhauss e Rosson (1990), as políticas públicas voltadas para a promoção das exortações de um determinado país.

Medidas de políticas públicas que realmente ou potencialmente incrementam a atividade exportadora na empresa, na indústria, ou em nível nacional. O papel da promoção de exportações é a criação da consciência (Awareness) da exportação como opção de crescimento e expansão do mercado; a redução ou remoção das barreiras À exportação e a criação de incentivos e de várias formas de assistência aos potenciais e atuais exportadores. (Seringhauss e Rosson, 1990 *apud* Markwald e Puga, 2002)

Nesse caso, podemos compreender, com base na aplicação do pressuposto de Laswell, que as políticas de promoção às exportações, têm por objetivo beneficiar os agentes exportadores brasileiros, aumentando o seu potencial exportador.

A necessidade do governo em aumentar as exportações brasileiras tem levado os organismos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de exportação a qualificar mão-de-obra (por meio de cursos com ênfase em economia internacional, análise de comércio exterior, etc.), a buscar novas formas de incentivar indústrias e empresas de pequeno e médio porte a colocarem seus produtos no mercado internacional. Esses mecanismos estão concentrados, sobretudo, em promover as vendas externas (MOREIRA & SANTOS, 2001, p.5)

Não obstante, podemos considerar como a razão para essa política pública não somente o benefício em prol dos agentes exportadores, pois o Estado visa principalmente o benefício que o crescimento das suas exportações nacionais, podem gerar para o crescimento, bem como para o desenvolvimento econômico do seu país como um todo, como os que são

expostos, por exemplo através de três argumentos, por Galetti (2010)..

Primeiramente, as exportações são muito importantes para a economia em virtude da capacidade de geração de empregos, que associado aos níveis de produtividade corrente da economia resulta em aumento do produto e da renda. O segundo refere-se às questões externas e à manutenção do equilíbrio do Balanço de Pagamentos. A expansão das vendas externas é o melhor caminho para corrigir os desequilíbrios, acumular divisas e estabilizar o saldo comercial em comparação com as alternativas disponíveis para os governos, tais como restrições voluntárias às importações, aumento da dívida pública com o estrangeiro ou a venda de ativos nacionais para o exterior. Um terceiro argumento relaciona-se com a questão da diplomacia comercial. Ela consiste no papel que as mercadorias comercializadas assumem na tarefa de divulgar o país no exterior. O engajamento na atividade exportadora representa o inverso do isolacionismo e é útil para justificar ações de maior integração externa e para manifestar os interesses locais relativos ao mercado, cultura, aspectos políticos, entre outros. (GALETTI, 2010, p.6)

Dessa forma, considerando esse retrospecto teórico, e as noções do que representam na teoria e na prática, as políticas públicas de promoção às exportações, podemos agora analisar com maior lucidez, a história recente brasileira no que tange à elaboração de suas políticas públicas direcionadas a sua atividade exportadora, que precederam e contribuíram para o processo de criação do nosso objeto de estudo, o Programa de Financiamento às Exportações.

2.2 A evolução histórica das políticas públicas de financiamento às exportações no Brasil

Apresentar com clareza a história da política pública de financiamento às exportações, necessariamente implica na realização de uma exposição capaz de deixar em evidência a importância, o significado e a necessidade desse segmento do comércio exterior, em uma escala mais ampla, a toda a economia.

Podemos, portanto, imergir na realidade do sistema público de financiamento às exportações no Brasil atemporalmente, de modo que possamos ao fim desse trabalho, compreender também a coerência ou incoerência da iniciativa do PROEX, quanto ao seu contexto neste sistema, além da sua eficiência como programa em si.

O Estado brasileiro iniciou a sua trajetória de implementação de programas de incremento as vendas externas a partir das décadas de 1960 e 1970. Esse início, que foi tardio conforme afirma Jeferson Galetti, demorou tanto pra ocorrer por que ate a década de 60, a

preocupação prioritária do governo brasileiro em relação a sua política de comércio exterior, era a política voltada ao processo de substituição de importações.

Em 1953, foi criada a CACEX (Carteira de Comércio Exterior), que passou a concentrar todo o programa nacional de apoio a exportação, passando a ser a agência reguladora do comércio exterior e ser a grande operadora de instrumentos de incentivos creditícios e fiscais, com o intuito de promover a comercialização dos produtos brasileiros no exterior.

A Carteira de Comércio Exterior (Cacex) foi criada em 1953 no âmbito dessa política de desenvolvimento industrial, e tinha como objetivo baixar normas e emitir licenças de importação e exportação, fiscalizar preços, pesos, medidas e classificações. (GALETTI, 2010, p.9)

Além da responsabilidade e das atribuições técnicas da Cacex voltadas ao comércio exterior, este órgão também passou a centralizar todos os tipos de apoios existentes ao exportador brasileiro.

Todo o programa de apoio à exportação estava concentrado nas mãos da Cacex, uma agência reguladora e operadora dos instrumentos creditícios e fiscais com a função de prover recursos para o financiamento, estabelecer programas de incentivos, promover e mesmo comercializar produtos brasileiros. Sua atuação era marcada por um forte componente estatal e muitos objetivos eram estabelecidos por meio de negociações diretas com o setor privado. (GALETTI, 2010, p.10)

Contudo, a partir da década de 1960, esse cenário começou a mudar. Em 1965, foi criado o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), que detinha por finalidade, fornecer apoio financeiro para as exportações da produção brasileira de bens de capital e bens de consumo duráveis, utilizando recursos financeiros da união para suas operações. Podemos perceber na natureza do FINEX, uma espécie de expoente das políticas públicas que encontramos atualmente no Brasil, o que inclui o objeto de estudo principal do nosso trabalho, o PROEX, e que conheceremos e analisaremos no decorrer dos próximos capítulos.

Ao longo dessa trajetória, foi instituído em 1965, o programa governamental de pré-embarque através do Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX, com uma linha de crédito ao consumidor-importador do Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União. Este foi, não apenas o ponto de partida para o PROEX, mas, também, o modelo para sua estruturação. O objetivo do FINEX era financiar as exportações de bens de capital e consumo durável, a partir do qual a economia brasileira obteve um desempenho relevante na promoção das exportações brasileiras, até sua extinção em 1988 (BERGER, 2009, p.27)

O objetivo fundamental do FINEX era financiar as exportações de bens de capital e consumo durável, e os seus resultados durante o seu período de operações fizeram com que a economia brasileira obtivesse um desempenho relevante na promoção das exportações brasileiras, até sua extinção em 1988.

O objetivo do FINEX era financiar as exportações de bens de capital e consumo durável, a partir do qual a economia brasileira obteve um desempenho relevante na promoção das exportações brasileiras, até sua extinção em 1988 (MOREIRA, TOMICH & RODRIGUES, 2006, p.7).

Baseado no Orçamento Geral da União, o Finex, instituído em 1965, foi uma política pública de financiamentos as exportações brasileiras, cujo modelo operacional viria a ser a base do nosso objeto de estudo neste trabalho, o posteriormente criado PROEX.

Foi instituído em 1965, o programa governamental de pré-embarque através do Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX, com uma linha de crédito ao consumidor-importador do Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União. Este foi, não apenas o ponto de partida para o PROEX, mas, também, o modelo para sua estruturação. (GALETTI, 2010, p.10)

Após sete anos a iniciativa do FINEX, em 1972, o Estado brasileiro implementou a Comissão Especial de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFIEIX), que reforçou e complementou a proposta do FINEX, que trazia um novo direcionamento para a política de comércio exterior do Brasil. Antes dedicado ao histórico processo de substituição das exportações, o Estado passa primeiramente com a iniciativa do FINEX, e depois com o BEFIEIX, a preparar e estimular a economia no sentido de promover as exportações brasileiras

Em 1972, foram criados a Comissão Especial de Benefícios Fiscais e o Programa de Especial de Exportação - BEFIEX, cujo objetivo, era triplicar as exportações por dólar utilizado na importação [...] fazer com que cada dólar importado gerasse três dólares em exportações (BAUMANN,1990, p. 81).

No caso específico do BEFIEX, esta comissão passou a exigir dos produtores industriais brasileiros, um compromisso formal para exportar uma determinada quantidade de sua produção que respeitasse uma meta estipulada pelo Estado. Os produtores industriais brasileiros teriam que se adequar a essa exigência do Estado, em contrapartida ao apoio financeiro governamental que estes viessem a receber. Dessa forma, essa política pública tinha o intuito de gerar tres dólares de exportação a cada dólar de importação.

Com a criação do Fundo de Financiamento à Exportação (Finex) em 1965, que operacionalizava recursos da União destinados ao apoio à exportação de bens de capital e bens de consumo duráveis, e da Comissão Especial de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex) em 1972, que exigia compromissos em volume exportador, projetos de investimentos e conteúdo nacional mínimos em contrapartida ao auxílio recebido pelas empresas industriais, a estrutura institucional do país adquire musculatura suficiente para colocar em marcha um programa de incremento e diversificação das vendas externas. (GALETTI, 2010, p.11)

Não obstante, os exportadores que usufríssem dos recursos financeiros do Befiex, teriam ainda que se comprometer com a execução de projetos de investimento, e respeitar uma quota de mínima de conteúdo nacional em suas produções. Essa nova estratégia implementada através do Befiex, constitui mais uma clara demonstração de mudança de direcionamento das políticas públicas de comércio externo do Estado brasileiro, partindo da substituição das importações para a promoção do desempenho exportador brasileiro.

Esse novo cenário, que passou a se desenhar com base nas novas políticas públicas de comércio exterior do Estado brasileiro nesse período, indicava mudanças de diretrizes, e apontavam no rumo da promoção as exportações nacionais. Sobre este novo cenário, Moreira, Tomich e Rodrigues (2006) declaram que o país inaugurou o processo de construção de uma estrutura institucional, que se demonstrava robusta o suficiente, para ser interpretada como a base, que daria sustento a posterior implementação de políticas públicas eficazes de incremento às exportações brasileiras.

Cavalcanti e Ribeiro (1998), ressaltam que a implementação de políticas de comércio exterior, se configurariam como uma reformulação econômica estrutural, que visava um

ajuste da sua esfera interna e externa, e que viriam a contribuir efetivamente para as exportações, de modo relativamente sustentável.

As primeiras iniciativas de estímulo às exportações surgiram nos anos 60, no âmbito de um conjunto de reformas estruturais que visava ao ajuste interno e externo da economia. [...] essas medidas foram bem-sucedidas no sentido de gerar um crescimento elevado das exportações por vários anos. (CAVALCANTI & RIBEIRO, 1998, p.2)

Nessa mesma linha de raciocínio, Galetti (2010), ainda sugere que essas políticas públicas que iniciadas na década de 60, e que vigoraram também pelas décadas de 70 e 80, iniciaram um processo de estímulos à exportação que contribuiu para a balança comercial do Brasil e o desempenho exportador brasileiro.

Entre os anos de 1968 e 1973, o desempenho da economia mundial e os incentivos disponíveis aos exportadores brasileiros contribuíram para aumentar o grau de inserção internacional do país e aumentar a diversificação da pauta exportadora. (GALETTI, 2010, p.11)

No final dos anos 80, o Brasil passou a conviver com o agravamento da crise da dívida, e uma vez que o governo que inicia os anos 90 reintroduz uma desequilibrada cultura de importações na economia, mediante liberalização comercial, os gastos com as políticas públicas de promoção as exportações passaram a ser cortados precipitadamente

Com a restrição orçamentária e a redução dos fluxos de capitais externos em decorrência da crise da dívida, foi iniciado o desmonte da política de promoção à exportação com a diminuição dos benefícios fiscais que culminaria com a extinção da Cacex em 1990 pelo governo Collor, cuja política de comércio exterior estava mais preocupada com abertura comercial. (GALETTI, 2010, p.12)

Portanto, a partir destes cortes orçamentários, ocorrera praticamente um desmonte do arcabouço institucional de promoção as exportações que estava a amadurecer e a se consolidar do Brasil, culminando na extinção, em 1988, do Finex, e da própria Cacex, que configurava o centro de toda atividade de apoio as exportações no Brasil. Todo esse processo, não obstante aconteceu diante de um cenário intenso de uma liberalização desajustada, e o resultado foi que o Brasil passou a registrar desequilíbrios agravantes na sua balança comercial.

A extinção da Cacex deixou uma lacuna importante em relação ao financiamento à exportação de bens e serviços, ainda mais em um contexto de liberalização comercial. Por isso, ao longo da década de 1990, o setor público renovou sua preocupação com a política de comércio exterior e a estrutura institucional foi remodelada. (GALETTI, 2010, p.13)

Todavia, ao perceber a gravidade da ausência de políticas de promoção as exportações em um contexto de liberalização comercial, o Estado passa a dar início a um novo processo de institucionalização de promoção das vendas externas brasileiras.

O desempenho desfavorável das exportações em um contexto de abertura na década de 1990 levou o governo a adotar algumas medidas para contrabalançar o aumento do déficit comercial [...] No âmbito dessas mudanças, o sistema de financiamento público à exportação foi alvo de um processo de remontagem com a criação das linhas de crédito geridas pelo BNDES e voltadas ao setor de bens de capital chamada Finamex. Logo na seqüência, as linhas do antigo Finex foram absorvidas pelo Proex, que também reintroduziu o mecanismo de equalização das taxas de juros. (GALETTI, 2010, p.14)

Nesse mesmo sentido, Cavalcanti e Ribeiro (1998), reforçam a importância da aplicação de estímulos para a dinamização e o crescimento das exportações, diante do novo quadro que assombrava a economia brasileira, demonstrando que as exportações seriam neste novo cenário cruciais por dois motivos. Primeiramente, por ser uma forma de equilibrar o balanço de pagamentos, e em segundo, por viabilizarem a possibilidade de investimentos nacionais, a partir da renda advinda do exterior.

De fato, em uma economia aberta em termos de fluxos comerciais e de capitais a dinamização das exportações tem um papel crucial, por dois motivos básicos. Em primeiro lugar, o ritmo de crescimento das exportações deve ser tal que compense – pelo menos parcialmente – o rápido crescimento das importações resultante da liberalização comercial, evitando um crescimento explosivo dos déficits comerciais a curto e a médio prazo [...] Em segundo lugar, as exportações deve garantir a sustentabilidade da trajetória de endividamento externo associada à absorção de poupança externa – necessária para países em desenvolvimento, como forma de financiar investimentos nacionais, dada a baixa taxa de poupança interna e a dificuldade de elevá-la aos níveis desejados a curto ou mesmo médio prazo. (CAVALCANTI & RIBEIRO, 1998, p.1)

Dessa forma, passado o referido susto, o governo dá início a um processo de reformulação do sistema de financiamento público à exportação, onde foram criadas novas linhas de crédito administradas pelo BNDES. Também uma nova política pública de apoio às exportações de bens de capital foi implementada, o FINAMEX. Não obstante, as antigas linhas de crédito pertencentes ao FINEX, foram incorporadas ao novo programa de

financiamento as exportações, que vem a ser o nosso objeto de estudo neste trabalho, o PROEX, que além de prover os exportadores brasileiros com linhas de financiamento a exportação, também permitiu que estes tivessem acesso a um mecanismo de equalização das taxas de juros.

Dessa forma, além dos instrumentos de crédito ofertados pelo setor privado, os exportadores brasileiros passaram a ter acesso a um sistema público reformulado e adaptado a nova realidade competitiva do comércio internacional. Não, obstante a reformulação do Sistema de Financiamento as Exportações, Compreendendo a grave lacuna deixada na economia com a extinção da CACEX, o Estado cria a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), que passaria a suprir a carencia dos exportadores brasileiros de bens e serviços, no que tange a formulação de mecanismos públicos de apoio as exportações. Não obstante, cria-se ainda neste mesmo contexto, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), que passa a ser a agencia do Estado responsável por assistir exportadores brasileiros, apoiando com especial atenção exportadores de pequeno e médio porte.

Foram criadas a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República⁴ (Camex) com o objetivo atuar na formulação, decisão e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio externo de bens e serviços, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) criada em novembro de 1997 com a função de auxiliar o desenvolvimento da oferta exportável e apoiar as pequenas e médias empresas a aumentar o volume de suas exportações, expandir o número de empresas exportadoras e de produtos exportados. (GALETTI, 2010, p.13)

O processo de renovação das políticas públicas de comércio exterior, especialmente as voltadas ao incentivo e apoio as exportações brasileiras, permitiram que as exportações passassem a possuir, nesse contexto complexo da década de 1990, um papel de fundamental importancia para viabilizar correções na economia.

Ao começarem a fazer frente ao crescimento das importações decorrente da liberalização, as políticas públicas de exportação passaram a conseguir promover um maior equilíbrio do Balanço de Pagamentos do Brasil no decorrer do tempo.

O desempenho desfavorável das exortações em um contexto de abertura na década de 1990 levou o governo a adotar algumas medidas para contrabalançar o aumento do déficit comercial [...] No âmbito dessas mudanças, o sistema de financiamento público à exportação foi alvo de um processo de remontagem com a criação das linhas de crédito geridas pelo BNDES e voltadas ao setor de bens de capital chamada Finamex. Logo na sequência, as linhas do antigo Finex foram absorvidas pelo Proex, que também reintroduziu o mecanismo de equalização das taxas de juros. O país também conta com instituições que atuam na cobertura de risco e na concessão de garantias, além dos instrumentos de crédito ofertados pelo setor privado. (GALETTI, 2010, p.14)

Dessa forma, vale ressaltar, que as políticas públicas de promoção as exportações passaram, conforme Cavalcanti e Ribeiro (1998), a não somente serem vistas como forma de equilibrar a balança brasileira, mas também como elementos fundamentais para a proteção e o resguardo da economia doméstica, através dos efeitos que as exportações apresentaram sobre a manutenção dos níveis de crescimento, através dos estímulos ao aumento de empregos e de renda.

No novo contexto de abertura, revestem-se de especial importância, por serem não apenas um elemento de ajuste das contas externas, mas também de manutenção dos níveis de crescimento e emprego (CAVALCANTI & RIBEIRO, 1998, p. 1)

Assim, compreendendo a importância de políticas públicas dessa natureza, que visam fortalecer e desenvolver a economia nacional por meio do incremento das exportações, podemos compreender a relevância de conhecer tais políticas, bem como o sistema dentro do qual elas encontram-se inseridas. Em nosso próximo capítulo, abordaremos justamente um panorama geral do conjunto de mecanismos que compõem o Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações.

CAPÍTULO III

3 O PROEX E O ATUAL PANORÂMA DO SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

Compreender a natureza operacional do PROEX, suas peculiaridades, a importância de sua iniciativa, e a sua contribuição para o crescimento das vendas externas brasileiras, que constitui o grande intuito do nosso trabalho, se torna uma tarefa mais viável, quando nós entendemos que o PROEX é uma “peça” dentro de uma grande engrenagem, que vem a ser o sistema brasileiro de crédito às exportações.

Se estudamos esse sistema como um todo, podemos compreender que o PROEX apresenta funções e atribuições específicas, que o distingue dos demais, ao mesmo tempo que o torna complementar aos demais mecanismos de financiamento às exportações, para o pleno funcionamento do sistema. Se cômicos dessa lógico, podemos avaliar o PROEX mais sobriamente, não como a solução para todos os problemas relativos ao crédito de exportação, mas como uma política pública que tem finalidade e atribuições particulares.

Por essa razão, discorreremos a partir de agora, sobre os variados elementos que compõem o sistema brasileiro, com a exposição tanto de mecanismos privados quanto públicos e com a apresentação das variadas naturezas operacionais e finalidades dos mesmos. Basicamente, integram atualmente esse sistema, sete mecanismos de financiamento às exportações, sendo cinco mecanismos oferecidos no âmbito privado, e dois oferecidos na esfera pública.

Na esfera pública temos o PROEX e o BNDES Exim, dois mecanismos que se desdobram em cinco modalidades operacionais: PROEX Financiamento, PROEX Equalização, BNDES Exim Pré-embarque, BNDES Exim Pré-embarque Especial, e BNDES Exim Pós-embarque. Em contrapartida, no âmbito privado, são encontrados o Adiantamento de Contratos Cambiais (ACC), o Adiantamento de Cambiais Entregues (ACE), as *Export Notes* (Letras de Exportação), o Pré-Pagamento e o Forfaiting.

Atualmente, os principais mecanismos de promoção de exportação no Brasil são: o Proex-Financiamento, com recursos orçamentários, administrado pelo Banco do Brasil o BNDES-Exim; o Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC); Adiantamento de Cambiais Entregues (ACE); Letras de Exportação (Export Notes); Pré-Pagamento; e Forfaiting. O Proex divide-se em Proex-Financiamento, destinado exclusivamente a créditos pós-embarque, e o Proex-Equalização, cujo objetivo é cobrir o diferencial existente entre a taxa de juros interna e a factível para o comércio exterior. Os financiamentos do BNDES-Exim, por sua vez, podem ocorrer em três linhas: pós-embarque, pré-embarque e pré-embarque especial. (MOREIRA, TOMICH & RODRIGUES, 2006, p.7)

Todavia, tendo à vista a variedade de mecanismos existentes, para termos uma melhor compreensão desses mecanismo, devemos compreender primeiro algumas noções sobre o próprio sistema brasileiro de crédito a exportação. Nesse sentido, é válido destacar que os financiamentos para a exportação, só são reconhecidos como tais, quando garante prazos de pagamento ao exportador, superiores a 180 (cento e oitenta) dias.

A conceituação adequada do prazo de pagamento da exportação é importante para diversos mecanismos de financiamento de exportação. O prazo de pagamento da exportação de bens compreende, na maioria das vezes, o espaço de tempo entre a data de embarque da mercadoria e a data de vencimento da última parcela do principal. [...] Em consonância com a praxe internacional, no Brasil são considerados exportações financiadas aquelas cujos prazos de pagamento são superiores a 180 (cento e oitenta) dias. (SILVA, 2006, p.26)

Não obstante, os mecanismos que integram o sistema de crédito à exportação do Brasil, são comumente enquadrados em dois grupos de classificação, sendo um dos grupos, os mecanismos de crédito cujo modelo opera no momento *Pré-embarque* (da produção a ser exportada). e os outros, constituem créditos Pós-embarque (da produção a ser exportada).

Em uma operação de financiamento à exportação o crédito pode ser concedido na fase de produção da mercadoria, denominando-se crédito pré-embarque (ou financiamento à produção exportável). Quando por outro lado, o crédito se dá na fase de comercialização da mercadoria, trata-se de crédito pós-embarque. A distinção entre crédito pré e pós-embarque se faz necessária devido a uma série de fatores. Entre eles cabe destacar que após o embarque da mercadoria, a confiança do financiador ou segurador é muito maior do que na fase de produção. Isto tem reflexos na decisão sobre a concessão ou não do crédito, e nas suas condições como a taxa de juros a ser aplicada e o praz a ser concedido para pagamento. (SILVA, 2006, p.26)

Compreendidas estas noções básicas sobre o Sistema de Financiamento às Exportações, sobre a variedade de mecanismos de crédito, e a cerca de como são classificadas

a natureza operacional destes instrumentos, podemos passar agora a conhecer e compreender de maneira individual, cada um dos mecanismos que fazem parte deste sistema, verificando assim, as características e as suas peculiaridades operacionais, de modo a proporcionar ao leitor ao fim do capítulo, uma compreensão mais plena a cerca das especificidades do PROEX.

3.1 Os mecanismos públicos de financiamento às exportações

Ao analisarmos as condições e os propósitos com os quais os mecanismos públicos de financiamento às exportações são criados, podemos compreender a relevância estratégica dos mesmos para as exportações e economia nacionais. Essa relevância se deve especialmente, por que esses mecanismos especiais de financiamento à exportação, quando formulados pela iniciativa pública, além de auxiliar os exportadores nacionais de um modo geral, com os recursos públicos do Estado, e condições de pagamento mais brandas do que aquelas que são praticadas no âmbito privado, também têm a função de “democratizar” o acesso ao crédito para exportação, através dos recursos públicos que são empregados.

Não obstante, além de permitir que pequenos exportadores - com relevante potencial exportador para o crescimento das vendas externas brasileiras - passem a ter acesso a mecanismos de crédito, através destes instrumentos de políticas públicas, os mecanismos desenvolvidos pelo setor público têm ainda vantagens de serem desenvolvidas pelo Estado, que como principal ator das relações internacionais, têm posição privilegiada para observação e monitoramento do sistema internacional.

O Estado deve ser um agente observador do processo competitivo externo; deve ter um papel preponderante no jogo da competitividade externa, justificando assim uma forte presença quanto a políticas de promoção de exportações [Neven e Seabright, 1995. *Apud* MOREIRA & SANTOS, 2001].

Assim, podemos compreender que o Estado possui vantagens estratégicas para acompanhar as políticas de crédito que estão sendo praticadas em outros Estados, de modo a oferecer aos seus próprios exportadores, não somente o serviço de crédito à exportação, mas

oferecê-los com condições equivalentes aquelas que são obtidas pelos exportadores estrangeiros em seus países de origem.

3.1.1 Programa de Financiamento às Exportações - PROEX

O Programa de Financiamento as Exportações, foi criado em 1991, para estimular o crescimento das exportações brasileiras, e como mencionamos no capítulo 1 - quando apresentamos os antecedentes históricos do PROEX - em um momento econômico problemático para a balança comercial brasileira.

Conforme a Lei nº 8.187, de 1 de junho de 1991, responsável pela implementação do PROEX, a sua política pública visava promover o fornecimento de apoio creditício as exportações nacionais de bens e serviços, com base na utilização de recursos oficiais do Tesouro Nacional, como tentativa de incrementar as vendas externas brasileiras, através do aumento da competitividade dos exportadores brasileiros. Os recursos oficiais empregados no programa, deveriam ser alocados em uma conta específica do Tesouro Nacional, denominada Programação Especial de Operações Oficiais de Crédito.

Nas Operações de financiamento com recursos da Programação Especial das Operações Oficiais de Crédito, vinculadas à exportação de bens e serviços nacionais, o Tesouro Nacional poderá pactuar encargos financeiros inferiores ao respectivo custo de captação dos fundos necessários ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), de forma a aumentar a competitividade das exportações brasileiras. (BRASIL. Lei nº 8.187, 1991, art.1)

Dessa forma, podemos compreender que o fornecimento do apoio creditício através do PROEX, serviria para auxiliar os exportadores brasileiros em suas negociações internacionais, de modo que pudessem oferecer aos importadores estrangeiros durante esses processos, condições melhores e mais competitivas de pagamento, incluindo prazos maiores e taxas equivalentes as praticadas por exportadores de outras economias.

A Resolução 2.575, de 19 de Dezembro de 1998, instituída pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), passou a regulamentar o funcionamento do PROEX, quanto as características da concessão do crédito, indicando dentre outras, a moeda a ser utilizadas no modelo operacional do programa, os princípios da efetuação dos pagamentos, e

principalmente, a determinação do emprego de taxa de juros compatível com as taxas praticadas no exterior.

Nos financiamentos de que trata esta Resolução observar-se-á: a) moeda de pagamento: as normalmente aceitas internacionalmente; b) amortização: em parcelas contadas, conforme o caso, da data do embarque ou da entrega das mercadorias, da fatura, do contrato comercial ou do contrato de financiamento ou ainda, da data da consolidação os embarques e do faturamento dos serviços; c) taxa de juros: compatível com a praticada no mercado internacional. Os juros devem ser calculados sobre o saldo devedor e devidos nas mesmas datas de vencimento das parcelas de principal. (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução nº2.575, 1998, art.2)

Nesse sentido, as condições mais favoráveis para a prática das exportações que a política pública do PROEX visava promover, foram interpretadas por Berger (2009), como uma ferramenta para diminuir as dificuldades enfrentadas pelos exportadores brasileiros no cenário internacional, uma vez que estes esbarravam durante suas negociações comerciais internacionais, com concorrentes que eram capazes de oferecer prazos de pagamento maiores, bem como taxas de juros mais atrativas do que aquelas que ele poderia oferecer ao importador, sem apoio creditício.

O propósito desse programa, conduzido pelo Banco do Brasil, é financiar diretamente o exportador ou o importador de bens e serviços brasileiros com recursos do Tesouro Nacional, previstos pelo Orçamento Geral da União. E notadamente se converteu numa base institucional importante para minimizar as dificuldades enfrentadas pelos exportadores brasileiros quando negociam seus produtos em determinados países, e esbarram em ofertas com prazos maiores e taxas competitivas [...] Visto como uma intervenção governamental faz-se extremamente necessário, no cenário internacional, promover condições de competitividade, com prazos e taxas de financiamento equiparadas no comércio internacional, aos importadores de produtos brasileiros. (BERGER, 2009, p.26)

Atualmente, os produtos e serviços financiáveis pelo PROEX, estão listadas na portaria MDIC nº 98, de 07.05.2009, que atualizou a anterior portaria MDIC nº 58 de 10.04.2002, e a lista de itens contemplados pelo programa é extensa a ponto de abranger cerca de 90% das exportações brasileiras, incluindo itens tais como serviços de instalação, manutenção, máquinas e equipamentos, software, bens de consumo duráveis e não duráveis, entre outros. Além disso, itens não incluídos na legislação, caso sejam exportados juntamente com bens elegíveis, poderão também ser contemplados com o financiamento do PROEX.

Um aspecto fundamental sobre o PROEX, que é necessário compreender, é que além

de possuir como atribuição, contribuir para o crescimento das vendas externas brasileiras através do apoio aos exportadores brasileiros, ele também consiste em uma política pública de financiamento as exportações, integrada a uma política pública mais ampla, de desenvolvimento econômico. Dessa forma, o programa não se detinha ao puro e simples suporte aos exportadores brasileiros quando em suas negociações, mas visava conseguir elevar o nível das exportações brasileiras, de modo a também estimular a atividade industrial e econômica doméstica como um todo, proporcionar a geração de novos empregos e rendas no Brasil, e promover investimentos internos em tecnologia e produção.

O PROEX Financiamento caracteriza-se por priorizar a exportação de produtos e serviços que contribuam para a inserção dos produtos nacionais ao exterior, fomentar a atividade industrial e econômica como um todo, proporcionar a geração de novos empregos, promover o investimento interno em tecnologia e produção, através do financiamento direto ao exportador brasileiro ou importador, com recursos financeiros obtidos junto ao Tesouro Nacional. (BERGER, 2009, p.28)

Além disso, com esse mesmo propósito estratégico de promover o desenvolvimento econômico do país, o PROEX teve como um dos seus princípios fundamentais, a tentativa de promover através do uso de recursos oficiais e de seu mecanismo operacional, uma democratização do acesso ao crédito de exportação, para tentar inserir ou potencializar as oportunidades para pequenos exportadores no comércio exterior, uma vez que estes em geral acabavam excluídos nos demais instrumentos de crédito em detrimento de grandes exportadores.

Dessa forma, podemos compreender que o Proex se configurava como uma política pública estratégica, que visa cumprir um papel não só como promotor do crescimento das exportações brasileiras, mas também como corretor de problemas e falhas existentes no sistema brasileiro de financiamento às exportações.

Destacamos ainda, que o agente financeiro responsável por administrar o programa em nome da União é o Banco do Brasil SA (BB), a saber, uma sociedade de economia mista, que é a instituição que decide pela aprovação ou não da concessão do crédito para a exportação, conforme a solicitação de cada exportador, que deverá conforme a MDIC nº 98, de 07.05.2009, primeiramente realizar o Registro de Operação de Crédito(RC), no chamado Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX).

Para habilitar as exportações de bens e de serviços ao PROEX é necessária a prévia aprovação pelo Banco do Brasil SA., Agente Financeiro do Tesouro Nacional para o PROEX, do Registro de Operação de Crédito – RC no Sistema Integrado de Comércio Exterior. (MDIC, Portaria nº98, 2009, art.4)

É válido ressaltar que o programa permite também, que outros bancos comerciais privados, autorizados a atuar em operações com câmbio pelo Banco Central do Brasil, possam realizar operações de uma das modalidades do programa, a modalidade de equalização das taxas de juros, isto viabiliza que além dos recursos públicos do Tesouro Nacional, o mecanismo conte também com recursos privados captados no mercado pelos próprios agentes financeiros do programa, no caso da modalidade de equalização das taxas de juros.

Diferentemente do PROEX Financiamento em que o Banco do Brasil é agente exclusivo, no PROEX Equalização o financiador pode ser um banco múltiplo, comercial, de investimento, ou de desenvolvimento, situado no país, uma Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), estabelecimento de crédito ou financeiro situado no exterior, incluídas as agências de bancos brasileiros e a Corporación Andina de Fomento (CAF). (BERGER, 2009, p.43)

Compreendido, portanto, a essência da política do PROEX, quanto a sua origem, desenvolvimento e objetivo, podemos agora passar ao estudo dos modelos operacionais, através dos quais o programa busca cumprir as suas atribuições.

3.1.2.1 Os Modelos Operacionais do PROEX: PROEX Financiamento e PROEX Equalização

O PROEX, como já foi mencionado, foi formulado de modo a realizar as suas operações em duas modalidades, as quais almejam mutuamente oferecer aos exportadores brasileiros, basicamente, as mesmas condições de competitividade que são oferecidas em financiamentos obtidos pelos exportadores estrangeiros, através do sistema de financiamento as exportações de seus Estados de origem, assegurando aos exportadores nacionais taxas de juros compatíveis com os níveis vigentes no cenário internacional.

O Proex foi criado em 1991 pela Lei nº8.187 e é gerido pelo Banco do Brasil, com os recursos disponibilizados anualmente no Orçamento da União. Seu objetivo é dotar os exportadores brasileiros com condições similares às dos concorrentes internacionais. Divide-se em duas modalidades, o Proex Financiamento e o Proex Equalização de taxas de juros. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.501)

No sentido de assegurar as taxas compatíveis com os níveis internacionais, foi desenvolvida a modalidade operacional de Equalização de Taxas de Juros do PROEX. Essa modalidade operacional é empregada, em casos em que o financiamento ao exportador está sendo ofertado com recursos privados captados no mercado pelo agente financeiro, ou o Banco do Brasil, ou mesmo outro Banco comercial que tenha recebido a concessão do Banco Central para operar com câmbio.

Nestes casos, o Estado prove com recursos financeiros do Tesouro Nacional, a cobertura da diferença entre os preços para o financiamento pactuados com o exportador\tomador final do crédito, e os custos, incorridos pelo agente financiador, para a captação dos respectivos recursos utilizados para financiar o exportador. Essa operação, constitui a equalização das taxas de juros.

O Proex Equalização destina-se a equalizar as taxas de juros, ou seja, cobrir a diferença entre a taxa de juros incidente sobre o financiamento de uma empresa brasileira e a taxa de juros praticada no mercado internacional, com o intuito de igualar as condições dos exportadores domésticos frente aos concorrentes externos. O Tesouro Nacional assume o pagamento de parte dos encargos financeiros, mas deixa para o mercado a função de promover fundos para a operação de financiamento à exportação. Cabe ao exportador negociar livremente com o financiador os termos sobre garantias, a taxa de juros, o prazo de financiamento e o percentual a ser financiado. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.502)

Vale ressaltar que os encargos pactuados com os tomadores finais de crédito, tem seus percentuais máximos reformulados periodicamente pelo Banco Central do Brasil, e que estes são variáveis conforme os prazos de financiamento.

As taxas aplicadas às exportações de serviços são definidas, caso a caso, em conformidade com as práticas internacionais. A eventual desistência da operação aprovada no PROEX não gera ônus para o exportador. (BERGER, 2009, P.33)

Não obstante, devemos destacar que a modalidade operacional de equalização das taxas de juros poderá ser aplicada aos financiamentos concedidos tanto ao importador - também denominados de *Buyer's Credit* (Crédito ao Comprador) - para a efetuação do

pagamento a vista ao exportador estabelecido em solo brasileiro, quanto aos financiamentos concedidos aos exportadores - também denominado *Supplier's Credit* (Crédito ao Fornecedor) - mediante desconto dos títulos de crédito da exportação. Todavia, independentemente de qual ator tenha partido a solicitação do financiamento, todas elas deverão ser realizadas no período pós-embarque.

O Programa só contempla mercadorias elegíveis no período pós-embarque. Essa modalidade abriga operações nas quais o financiamento foi obtido pelo exportador (*supplier's credit*) ou pelo importador (*buyer's credit*). Ou seja, os recursos que irão financiar a operação poderão ser obtidos pelo exportador ou pelo importador em instituições privadas ou públicas no Brasil ou no exterior. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.8)

Quanto ao modelo operacional de financiamento, o Proex Financiamento, realiza todas as suas operações exclusivamente com recursos do Tesouro Nacional. O financiamento é liberado, após as negociações entre exportador e importador quanto ao recebimento da mercadoria. Dessa forma, o primeiro passo do processo para obtenção do financiamento, ocorre entre o próprio exportador e o importador, através de sua negociação comercial, e das definições relativas aos chamados *INCOTERMS* (Termos Internacionais de Comércio), ou seja, as definições relativas aos direitos e obrigações entre as partes, dentro da estrutura do contrato de compra e venda internacional.

Definida, portanto, a estrutura do contrato entre exportador e importador, o próximo passo será providenciar o Registro de Operação de Crédito (RC), emitido a partir do SISCOMEX. Depois da aprovação do RC, o exportador deverá realizar o Registro de Exportação (RE), e posteriormente providenciar alguns outros documentos, tais como a fatura comercial, os saques de principal e juros, conhecimento de transporte internacional e certificado de origem.

Vale destacar, que com algumas variações operacionais a respeito da demanda pelo crédito, o beneficiário direto do PROEX Financiamento poderá ser tanto o exportador brasileiro, que queira conceder melhores condições de pagamento ao importador no exterior (*supplier's credit*), como o próprio importador, este por meio de contato com o governo brasileiro, que por sua vez autorizará o crédito na conta do exportador brasileiro.

O Proex Financiamento é a modalidade de financiamento com utilização de recursos do Tesouro Nacional. O beneficiário pode ser o exportador brasileiro que tenha concedido financiamento direto ao importador no exterior. Com isso, o exportador pode descontar títulos de créditos representativos das parcelas a vencer. Nesse caso, o programa exige que o exportador esteja em dia com suas obrigações para com a Fazenda Nacional. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.7)

Nas operações do Proex Financiamento, o Tesouro Nacional tem poder para pactuar encargos financeiros inferiores ao respectivo custo de captação dos recursos pelo próprio Tesouro, e poderá cobrir até 100% do valor da operação, desde que esta tenha prazo não superior a dois anos. Em casos de operações com prazo superior, o valor coberto, poderá chegar a 85% do valor total da operação.

Essas operações são feitas exclusivamente pelo Banco do Brasil, agente exclusivo do Governo Brasileiro, e cobrem até 100% do valor da operação com vencimento final de até 2 anos. Nas operações com prazo superior a esse, o percentual máximo financiado é de 85%, dependendo do índice de nacionalização do bem. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.7)

Vale destacar, que o governo brasileiro também leva em consideração o índice de nacionalização das mercadorias exportadas, para calcular o volume do crédito a ser concedido. Em casos em que o índice de nacionalização é igual ou maior que 60%, o percentual de abrangência do crédito terá por base o valor integral das exportações, e em operações com mercadoria com índice inferior a 60%, o cálculo para abrangência do crédito será baseado na soma de 40 pontos percentuais ao índice de nacionalização da mercadoria.

Além disso, a utilização do percentual financiado de 85% ou de 100% para definir o valor a ser financiado, somente terá como base de cálculo o valor integral das exportações, se a mercadoria a ser exportada tiver índice de nacionalização igual ou maior que 60%. Não sendo atingido esse nível percentual, o valor do financiamento equivalerá à aplicação de 85% ou 100% sobre a soma do índice de nacionalização mais 40 pontos percentuais. (CASTRO, 2002, p.15)

Podemos, portanto, compreender que o PROEX, divide-se em duas modalidades operacionais e que enquanto à modalidade de Equalização, cabe o pagamento de parte dos juros da operação, de modo a equivaler esses custos aqueles que são praticados no mercado internacional, ao PROEX Financiamento cabe conceder financiamentos que podem chegar a cobrir 100% do valor das exportações, nos quais os encargos financeiros da operação poderão ser inferiores ao respectivo custo de captação destes recursos pelo Tesouro Nacional, garantindo condições competitivas ao exportador brasileiro em suas vendas externas.

3.1.2 BNDES EXIM

Quando criado em 1991, o programa que hoje conhecemos como BNDES Exim, não possuía esse nome, mas era chamado Financiamento para Máquinas e Equipamentos para Exportação (FINAMEX). Não obstante, durante seus primeiros anos de criação, o seu único intuito era incrementar as vendas externas brasileiras, através exclusivamente do setor de bens de capital.

Todavia, a partir do ano de 1996, o programa passou por uma reformulação que não só alterou o seu nome para como atualmente conhecemos, como realizou mudanças operacionais e passou a apoiar as exportações de variados setores, como produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couros e alimentos, além de serviços de engenharia.

O programa de financiamento à exportação do BNDES foi criado em 1991, com o nome Finamex, e era destinado apenas ao setor de bens de capital. A partir de 1996, o programa passou por mudanças que incluíram outros setores, nas modalidades de financiamento pré e pós-embarque. Passaram a receber financiamento os produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couros e alimentos, além de serviços de engenharia. (HIRATUKA & GALETTI, p.499, 2013)

Desse modo quando o BNDES Exim também passou a se enquadrar, enquanto programa resultante de política pública, em uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento econômico, passou a ter por objetivo, incentivar e apoiar as exportações de setores capazes de produzir e exportar bens e serviços com um mais alto valor agregado, o que além de beneficiar a balança comercial brasileira, também contribui para a diversificação e a elevação do valor da pauta exportadora brasileira, além de gerar outros efeitos construtivos para a economia brasileira em seu âmbito doméstico, como o aprimoramento do parque industrial e tecnológico nacional.

3.1.2.1 Modalidades Operacionais do BNDES: pré-embarque, pré-embarque especial e o pós-embarque

As operações de crédito à exportação realizadas pelo BNDES, independentemente da modalidade aplicada, são denominadas em dólar estadunidense e realizada através de uma parceria com uma extensa rede de instituições financeiras credenciadas que operam no país, e não obstante, mais de 80 (oitenta) bancos estrangeiros presentes em todo o mundo. Outro fator que deve ser destacado sobre as linhas de financiamento do BNDES, é que assim como o PROEX Financiamento, suas operações podem chegar a financiar até 100% do valor exportado mediante o seu mecanismo.

As linhas de financiamento do BNDES, diferentemente do que ocorre com o PROEX, realizam tanto operações do pré-embarque quanto operações de pós-embarque. No que tange a linha Exim Pré-Embarque, o seu mecanismo de financiamento destina-se ao financiamento da produção de Máquinas e Equipamentos, produzidos especificamente para serem exportadas, e cuja a venda com o importador estrangeiro já tenha sido negociada. Todavia, as condições do financiamento podem variar conforme as especificidades de cada operação, como ressalta Galetti (2010)

As condições do financiamento pré-embarque variam de acordo com os setores, com o porte da empresa, com o tipo de produto, entre outras características. Destina-se aos bens com índice de nacionalização mínimo de 60% em valor, com o prazo de até 36 meses, de acordo com as mercadorias financiadas. O pagamento pode ser realizado em parcela única no final do período ou em até 24 parcelas a contar retroatividade da data limite. O custo do financiamento PE composto pela taxa de juros, a remuneração do BNDES e da instituição financeira credenciada. (Galetti, p.50, 2010)

A linha de financiamento do BNDES, denominada Exim Pré-Embarque Especial, embora seja compromissada em destinar-se a uma determinada produção que virá a incrementar as exportações dentro de um determinado prazo, diferentemente da linha tradicional Pré-Embarque, não exige que a produção ao qual se destinará os recursos, já possua quando da contratação, venda negociada ou vinculação com um embarque específico.

O Pré-Embarque Especial, não vinculado a embarques específicos de mercadoria e sim ao aumento de valor exportado em relação a média dos últimos 12 meses. A meta é fixada em valores e não quantum e por isso essa modalidade incorpora um elemento adicional de risco, referente à flutuação dos preços internacionais ou restrição à abertura de novos mercados: caso o objetivo não seja alcançado, o exportador será penalizado com o aumento do custo e redução do prazo de amortização. (GALETTI, 2010, p.51)

A terceira linha de financiamento de exportações no BNDES, chamada de Exim Pós-Embarque, constitui na realidade em uma linha de refinanciamento. Pois o Exim Pós-Embarque refina o exportador de máquinas e equipamentos através do desconto de cambiais de exportação ou mesmo da cessão de carta de crédito, em operação similar ao que ocorre com o mecanismo privado Pré-Pagamento de Exportação, e pode ser solicitado tanto pelo exportador, quanto pelo próprio importador.

O Financiamento à comercialização dos produtos – Exim Pós-Embarque – é realizado após o embarque das mercadorias e divide-se em duas modalidades – crédito concedido diretamente ao exportador (*supplier's credit*) ou ao importador (*buyer's credit*). Esse tipo de apoio à exportação permite ao exportador financiar seu cliente em condições de igualdade com a concorrência externa ao oferecer prazos de pagamento vigentes no mercado internacional, e ao mesmo tempo receber o valor da importação antecipadamente. (GALETTI, 2010, p.52)

Dessa forma, tendo conhecimento dos dois programas, que se desdobram juntamente em cinco modalidades operacionais distintas, que constituem desde o início da década de 1990, todo o rol de políticas públicas do Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações, podemos passar ao estudo, dos mecanismos que compõem a dimensão privada desse sistema.

3.2 Mecanismos privados de financiamento às exportações

Apresentaremos a seguir, os principais mecanismos privados de crédito ao exportador brasileiro, que têm tido papel fundamental nas exportações brasileiras, uma vez que são responsáveis por uma maioria absoluta de operações de crédito no país, segundo Hiratuka e Galetti (2013), quase 93% dos recursos utilizados para financiar as exportações brasileiras provem desses mecanismos. Todavia, há que se destacar, que ainda assim estes mecanismos assim deixam lacunas e perpetuam vícios no sistema brasileiro de crédito, os quais o Estado

tenta atenuar e mesmo corrigir através da criação de mecanismos como os que mencionamos anteriormente.

3.2.1 Adiantamento Sobre Contratos de Câmbio (ACC)

O Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) é o instrumento de financiamento, oferecido por instituições privadas que possibilitam ao exportador brasileiro, o recebimento antecipado e anterior ao embarque, do pagamento a ser recebido por sua produção. O valor será recebido em moeda nacional, no valor correspondente a quantia em moeda estrangeira conforme o exportador o recebe do importador, evitando assim, o risco cambial.

O ACC é um adiantamento feito por instituições financeira ao exportador, tendo em vista a perspectiva de exportação. O exportador se compromete a entregar ao banco financiador, após o embarque da mercadoria, as respectivas divisas. Pode ser conceituado ainda como a antecipação, à empresa exportadora, do contravalor em moeda nacional de uma exportação, cujo embarque e seu respectivo pagamento pelo importador ocorrerão em futuro próximo. (SILVA, 2006, p.28)

Vale ressaltar que o ACC é atualmente o instrumento de financiamento à exportação mais utilizado no Brasil e sua disponibilização aos exportadores é provida através de instituições bancárias. Portanto, para obter o ACC, o exportador brasileiro se dirige naturalmente a instituição financeira privada e autorizada a operar com Câmbio pelo Banco Central do Brasil.

De maneira geral, o ACC pode ser visto como uma operação de crédito comum realizada entre um banco e seu cliente. Sua concessão está sujeita a análise de crédito, para a verificação das condições financeiras da empresa tomadora, bem como as exigências de garantias. Adicionalmente, o banco cedente observa a performance exportadora de seu cliente, para verificar a compatibilidade entre recursos tomados e a capacidade do exportador de honrar os embarques de mercadorias para o exterior. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.4)

Uma vantagem de destaque proporcionada aos exportadores que utilizam o ACC como instrumento de financiamento de suas vendas externas, é que além do baixo custo de captação cobrado por esse mecanismo em comparação a outros, o ACC enquanto operação financeira,

têm a alíquota do Imposto que incide sobre esses tipos de operações, o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, integralmente isenta.

O baixo custo de captação representa um diferencial dos adiantamentos e um dos principais fatores de estímulo à busca desses mecanismos pelo exportador. Outra vantagem é que a alíquota de Imposto sobre Operações Financeiras – IOF é reduzida a zero. (SILVA, 2006, p.28)

. Outro aspecto importante que beneficia os exportadores que utilizam o ACC, é o prazo que apesar de variar de acordo com cada operação, pode chegar a 570 (quinhentos e setenta) dias, se considerarmos que o adiantamento feito pelo banco ao exportador, pode ser com até 360 (trezentos e sessenta) dias de antecedência no período pré-embarque, e o prazo para o pagamento no período pós-embarque, de até 210(duzentos e dez) dias.

Outra grande vantagem do ACC é o prazo. A legislação brasileira, Circular 2.919 (18.08.99) do Banco Central do Brasil, permite que o exportador receba o adiantamento com prazo de até 360 dias de antecedência ao embarque das mercadorias para o exterior. Se for considerado o período pós-embarque, que pode ser incluído na operação, esse prazo pode chegar a 570 dias, o prazo de encaminhamento dos documentos para o importador no exterior (15 dias) o prazo máximo admitido pela legislação brasileira a ser concedido ao importador no exterior (180 dias). Ou seja, 360 dias pré-embarque mais 210 pós-embarque. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.4)

Oferecendo esse conjunto de vantagens, o Adiantamento de Contratos de Câmbio busca promover o fortalecimento da capacidade de negociação dos exportadores brasileiros, que com o adiantamento, conseguem oferecer melhores prazos aos seus parceiros no exterior, com menores custos a estes importadores estrangeiros. Essas condições competitivas aumenta representativamente a força dos exportadores brasileiros no mercado internacional, por viabilizar a elaboração de propostas mais atrativas do que lhes seria possível, sem o financiamento.

Todavia, apesar de demonstrar vantagens que o fazem ser o mecanismo mais solicitado no sistema brasileiro e crédito à exportação, o ACC, por ser disponibilizado somente através de instituições bancárias, o acesso ao ACC por parte do exportadores brasileiros acaba sendo bastante condicionado a política de riscos das referidas instituições, que levarão em análise, tanto o exportador, quanto o importador, a situação econômica d seu país de origem e o prazo de embarque.

A provisão de fundos para as operações de ACC origina-se de fontes externas e o custo de operação para os exportadores é composto pela taxa de captação dos bancos – baseada na Libor – acrescida do *spread* do agente financeiro e mais o *spread* de risco. A remuneração que o agente financeiro cobrará de seu cliente no país depende de variáveis de gestão de risco e produto, como o seu relacionamento com o cliente, o porte e a higidez financeira deste, enquanto o *spread* de risco depende da liquidez internacional, do apetite por risco dos investidores internacionais e do ambiente macroeconômico do país receptor – usualmente medido pelo chamado “risco-país”. (GALETTI, 2010, p.47)

Da mesma maneira, desde 2002, um estudo da Confederação Nacional das Indústrias - CNI, também destaca que apesar de ser o mais utilizado mecanismo de financiamento às exportações no Brasil, juntamente com o ACE - o qual apresentaremos na sequência de nosso trabalho - o ACC têm acesso restrito aos exportadores, especialmente aqueles de pequeno porte, em razão dos condicionamentos que são impostos nas operações de crédito.

O menor uso dos ACC/ACE pelas empresas de pequeno porte deve-se à falta de conhecimento, sobretudo entre as microempresas, e à dificuldade de utilizá-lo, em razão das exigências de garantias reais e de reciprocidade feitas pelos agentes financeiros. (CNI, 2002, p. 17)

Todavia, além da modalidade tradicional do ACC, o sistema brasileiro de crédito às exportações, também conta com uma linha de crédito alternativa, denominada ACC Indireto. O Mecanismo operacional de concessão de crédito é idêntico ao do ACC tradicional, porém a diferença está no beneficiário final da linha de financiamento desta modalidade. O ACC Indireto consiste em um serviço de crédito para o financiamento de fabricantes e fornecedores de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, que são utilizados insumos para a produção de mercadorias a serem exportadas.

Pode também ser objeto de amparo a exportação indireta, prevista pela Lei nº 9.529, de 10 de dezembro de 1997. Exportação indireta é a venda, pelo próprio fabricante, de insumos que integrem o processo industrial (transformação, montagem, beneficiamento, renovação e acondicionamento) de bens destinados à exportação. A empresa exportadora final, adquirente dos referidos insumos, deve apor aceite no título reorientativo da venda e declarar no verso deste, juntamente com o fabricante, que os insumos serão utilizados em quaisquer dos processos referidos. (SILVA, 2006, p.28)

Dessa forma, podemos compreender que enquanto o ACC tradicional, financia os exportadores diretamente, o ACC Indireto, financia os produtores que abastecem de insumos os exportadores brasileiros.

A regulamentação dessas operações foi feita pela Resolução do CMN 2.441, de 12.12.97, e pela Circular BCB 2.782, do mesmo dia. Trata-se de uma autorização para que os bancos autorizados a operar em câmbio no Brasil utilizem as linhas de crédito comerciais de que disponham no exterior para a concessão de crédito a fornecedores dos exportadores finais, com prazo máximo de 180 dias. Em outras palavras, os bancos foram autorizados a utilizar as mesmas linhas de crédito utilizadas na concessão dos ACC e ACE para financiar o fornecedor de insumos ao exportador final. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.7)

Outro ponto notório do ACC, é que através dos mecanismos de crédito à exportação que opera como um instrumento complementar ao Adiantamento de Contrato de Câmbio, no caso, o Adiantamento Sobre Contratos de Exportação, ou ACE, o pagamento do crédito pode ser estendido por mais 210 dias. Esses mecanismos permitem juntos, que os exportadores brasileiros tenham propostas de comercialização ainda mais competitivas no comércio exterior.

3.2.2 Adiantamento Sobre Contratos de Exportação (ACE)

O Adiantamento de Cambiais Entregues, é um mecanismo de crédito que atende aos exportadores brasileiros, que já realizaram tanto a produção quanto o embarque da sua produção, para um determinado importador estrangeiro. Com essa transação realizada, o ACE oferece ao exportador brasileiro uma antecipação, em moeda nacional, do pagamento a ser recebido pelo mesmo.

Para dispor da antecipação realizada através do ACE, o exportador precisa transferir para a instituição bancária que esteja realizando o serviço, todos os documentos e direitos sobre o pagamento a prazo a ser recebido, do importador estrangeiro. Esse mecanismo, pode ser contratado pelos exportadores brasileiro, em um período de até 60 dias após a realização do embarque. Após a contratação o mecanismo funciona semelhantemente ao que ocorre no ACC, uma vez que o exportador receberá um adiantamento nas mesmas condições do ACC,

do valor que receberia futuramente do importador. Todavia, as diferenças ficam por conta da natureza operacional do ACE ser relativa ao período pós-embarque, e pelo seu prazo para o pagamento, cujo máximo se configura em 195 (cento e noventa e cinco) dias.

De maneira geral as características do ACE se assemelham às do ACC. A diferença fica por conta do prazo, que no ACE, é de no máximo 195 dias antes do pagamento pelo importador no exterior. Ou seja, após embarcar a mercadoria, o exportador pode celebrar uma operação de câmbio e receber o adiantamento, tendo em vista o prazo de 15 dias de trânsito dos documentos para o exterior e o prazo máximo de até 180 dias a ser concedido ao comprador da mercadoria. (AMARAL E COUTINHO, 2004, p.4)

Dessa forma, podemos compreender que o ACC e o ACE, oferecem operações que se complementam, sendo que a diferença é que enquanto o Adiantamento de Contratos Cambiais, oferece ao exportador uma antecipação creditícia do valor da venda em moeda nacional, antes do embarque da sua produção – servindo como apoio financeiro a confecção da mesma -- o Adiantamento de Cambiais Entregues, por sua vez, antecipa o pagamento pela produção já confeccionada e embarcada, antecipadamente.

As características do ACC e do ACE tornam esses instrumentos muito difundidos no mercado financeiro brasileiro. Trata-se de um mecanismo ágil que permite soluções de mercado para os potenciais problemas que exportador e banco possam enfrentar. Segundo dados do Banco Central, entre junho de 2000 e dezembro de 2003 foi concedida uma média mensal de R\$ 5,04 bilhões em adiantamentos, ou cerca de US\$ 1,95 bilhões. Nesse mesmo período, as exportações somaram US\$ 225,46 bilhões e as concessões de adiantamentos US\$ 83,65 bilhões, ou cerca de 37% do volume exportado. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.5)

Com todas as possibilidades oferecidas pelo ACC e o ACE, estes dois mecanismos se tornaram os principais instrumentos de crédito de exportação no sistema brasileiro, e conforme HIRATUKA & GALETTI (2013), operam praticamente sozinhos desde 1990, a grande maioria das operações de financiamento às exportações brasileiras.

Os mecanismos privados de financiamento – ACC, ACE e o Pré-Pagamento – foram responsáveis por quase 93% dos recursos destinados às empresas exportadoras e 46,5% do valor total das exportações em 2008. Esse padrão de distribuição se manteve desde o início dos anos 1990 [...]. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.503)

Dessa maneira podemos compreender o papel de destaque que têm sido exercido por esses dois programas no sistema brasileiro, mas que ao mesmo tempo, também conforme é

alto o seu papel das operações de crédito as exportações brasileiras, podemos auferir como também é alto suas responsabilidades nos vícios e lacunas encontradas no sistema.

3.2.3 *Export Notes* (Notas de Exportação)

O mecanismo conhecido como *Export Notes* (Notas de Exportação), consiste em um modelo operacional no qual, o exportador brasileiro, ao fechar um contrato de venda com o importador estrangeiro, ele emite título que concedem os direitos sobre o pagamento para um possível investidor, que pode vir a ser tanto uma instituição bancária, quanto uma outra empresa disposta a realizar o investimento, independentemente da sua natureza. Dessa forma, o exportador recebe em troca, um adiantamento à vista, em moeda nacional e em quantia equivalente a moeda estrangeira.

As *Export Notes* (Notas de Exportação), constituem num desconto de promissórias em moeda estrangeira. São contratos de cessão de crédito de exportação pelos quais recursos obtidos no mercado doméstico junto a investidores locais, bancos e empresas são adiantados à vista ao exportador, em reais, no valor equivalente aos recebimentos em moeda estrangeira, mediante a transferência de direitos de venda ao investidor. (ACHCAR, NOGUEIRA & VELHO, 2006, p.114)

Tendo já acesso a esses recursos à vista, no valor do seu contrato de venda, o exportador brasileiro pode então aplicar estes recursos para a realização do próprio ciclo de produção das mercadorias que serão futuramente exportadas. As *Export Notes* possuem vantagens diferenciadas ao exportadores, sendo uma das principais, o fato de permitir que os exportadores não fiquem dependentes dos bancos e restritos as suas condições de pagamento baseadas em curto prazo. Dessa forma, o exportadores que se utilizam das *Export Notes* gozam de prazos maiores do que aqueles oferecidos em outros mecanismos de origem bancária, como por exemplo, o mecanismo de Adiantamento de Contratos de Câmbio (ACC).

Apesar de poderem ser lastradas por vários bancos e de constituírem títulos de crédito, as *Export Notes* não oferecem a mesma segurança do ACC, contudo, oferecem benefícios para o exportador, que não depende de linhas comerciais bancárias de curto prazo e obtém prazo maior do que o das operações de ACC [...] (ACHCAR, NOGUEIRA & VELHO, 2006, p.114)

Todavia, podemos destacar que uma desvantagem apresentada pelas *Export Notes* é a exigência de um contrato formalizado de venda externa, como prerrogativa para conseguir captar os recursos, exigência essa que não existe em outros mecanismos privados, tais quais o próprio ACC.

3.2.4 *Forfaiting*

O Chamado Forfaiting, é um mecanismo de crédito de exportação privado, cujas operações se enquadram na modalidade Pós-Embarque. Através deste instrumento, o exportador brasileiro após já ter embarcado a sua exportação em destino a um importador estrangeiro - em uma negociação cujo pagamento deverá ser feito a prazo – encaminha-se até uma instituição financeira que oferece o serviço e emite um título contra o importador, o qual em suma, tornará a dívida do exportador, uma dívida do importador.

Financiamento ao comércio exterior na fase pós-embarque, pela aquisição-desconto de uma cambial representativa da exportação, sem direito de regressão contra o exportador, o qual recebe à vista o valor correspondente a uma venda a prazo. Esta modalidade permite que um exportador conceda indiretamente a um importador, ou seja, seus compradores internacionais, prazo e condições de financiamento. (BANCO DO BRASIL, 2011)

Com o título em mãos, o exportador poderá descontá-lo e receber antecipadamente e à vista, o valor da sua exportação. No vencimento do título, será o próprio importador quem deverá saldá-lo, através de uma filial da instituição financeira utilizada localizada no exterior. Em suma, o Forfating, é um financiamento de desconto de cambial representativa da exportação

3.2.6 Pré-Pagamento de Exportação

O mecanismo Pré-Pagamento de Exportação, como o próprio nome indica, oferece um mecanismo de crédito que constitui um pagamento antecipado ao exportador brasileiro, pela venda externa que ele ainda irá fazer futuramente. O exportador no caso, pode solicitar o crédito com um período de 180 (cento e oitenta) ou 360 (trezentos e sessenta) dias de anterioridade ao embarque da sua produção para o importado estrangeiro.

Ao ser contratado esse dispositivo pelo exportador brasileiro, após o mesmo efetuar o embarque da sua produção, será o próprio importador quem passará a ser responsável por saldar a dívida com a instituição financeira que realiza a operação.

Vale ressaltar que os recursos financeiros empregados no Pré-Pagamento de Exportação, são obtidos por múltiplos meios, podendo ser eles bancos nacionais, bancos estrangeiros, ou pessoas jurídicas de outras naturezas.

CAPÍTULO IV

4 A CONTRIBUIÇÃO DO PROEX AO CRESCIMENTO DAS VENDAS EXTERNAS BRASILEIRAS ENTRE 1991 E 2007

Já apresentada a evolução histórica do sistema de financiamento às exportações do Brasil, e os mecanismos que compõem o atual sistema de crédito à exportação do país, podemos a partir deste capítulo, compreender com maior clareza, o contexto no qual o nosso objeto de análise, o PROEX têm operado, e conseqüentemente, poderemos refletir com maior exatidão, sobre a contribuição deste programa para o crescimento das exportações brasileiras, tendo consciência do sistema no qual ele está inserido, e os seus antecedentes.

Todavia, antes de nos determos a analisar propriamente a contribuição do PROEX para a elevação das vendas externas brasileiras, é válido que analisemos e desenvolvamos uma ideia, primeiramente, da contribuição do atual sistema brasileiro de financiamento às exportações, como um todo, para o crescimento das exportações brasileiras, para que por fim, possamos compreender melhor a contribuição específica do PROEX, como elemento desse sistema.

Dessa forma, precisamos necessariamente levar em consideração, não somente se o sistema brasileiro de financiamento às exportações, contribui ou não como um todo, para elevar as exportações brasileiras, como também destacar os pontos fortes e fracos desse sistema, de modo a compreendermos com mais propriedade como o PROEX se enquadra neste cenário. Para tanto, realizaremos neste capítulo, uma análise interpretativa dos resultados obtidos através de modelos econométricos de avaliação aplicados ao PROEX, que encontramos através da revisão da literatura existente sobre o assunto. Além disso, nos dedicaremos ainda, a analisar as características do crédito do PROEX quanto a sua capacidade de alavancagem financeira, bem como a sua habilidade em promover a democratização do acesso ao crédito dentro do sistema brasileiro.

4.1 Considerações sobre o impacto do sistema de crédito sobre as exportações brasileiras

No decorrer das três últimas décadas, a teoria financeira e de comércio exterior têm demonstrado, por meio de inúmeros estudos, como por exemplo os de Cardoso e Dornbucusch (1980), Neven e Seabright (1995), Cavalcanti e Ribeiro (1998), Silva (2009) e etc, a influência que a disponibilidade de crédito voltada especialmente para o financiamento das exportações, exerce sobre o crescimento em valor, das vendas externas de um determinado Estado.

Naturalmente, existe um conjunto de outros fatores que influenciam as variações positivas no valor das exportações de um determinado Estado. Todavia, o crédito voltado à exportação já é reconhecido por especialistas do comércio exterior, como uma das variáveis que pesam de modo mais significativo no “balanço” de fatores que contribuem para o crescimento das vendas externas.

Desse modo, mesmo não sendo, naturalmente, o único fator capaz de justificar, ou explicar variações positivas em valor das exportações de um determinado Estado, o sistema de financiamento às exportações do mesmo, já têm sido há algumas décadas, reconhecido por especialistas, como uma variável significativa para fenômenos de crescimento das vendas externas de um país, comparada a outras variáveis importantes tais como a renda externa, o nível de importação de capitais de produção, e o PIB interno, entre outros.

Cavalcanti e Ribeiro (1998), por exemplo, realizaram um estudo sobre os fatores que mais impulsionam as vendas externas brasileiras, considerando o período entre 1977 e 1996. Os autores concluíram, que dentre outros fatores, como a taxa de câmbio, expansão da capacidade produtiva doméstica, renda externa, as variações das exportações estão associadas intensamente a taxa de rentabilidade que as exportações proporcionam aos exportadores brasileiros.

Souza Sobrinho(2003), considerando a tese de Cavalcanti e Ribeiro (1998), sobre a associação entre a taxa de rentabilidade da atividade exportadora e o crescimento das exportações, desenvolveram uma avaliação dos fatores que impactam a rentabilidade da atividade exportadora - e conseqüentemente, as variações das vendas externas nacionais – e verificaram que os canais de crédito no Brasil, ainda que apresentem falhas quanto a a sua acessibilidade aos exportadores, estes apresentam evidências de impactarem positivamente a

rentabilidade dos exportadores brasileiros beneficiados durante a sua atividade exportadora, contribuindo assim, para a alavancagem das exportações brasileiras.

Sob essa perspectiva, Silva (2009) demonstra, em um estudo sobre o impacto que o volume de crédito voltado para o financiamento das exportações ofertado em um país, no caso o próprio Brasil, exerce sobre o crescimento do valor das suas vendas externas. Desse modo, fazendo uso de uma avaliação com bases em um modelo econométrico, e levando em consideração uma amostra analítica que abrangia o período entre 1994 a 2005, o autor demonstra que o que a teoria tem sugerido sobre os efeitos do sistema de crédito de financiamento as exportações nas vendas externas, têm se aplicado na realidade do Estado brasileiro.

Silva (2009) revela um efeito de causalidade entre o aumento do volume de crédito a exportação, disponível no sistema brasileiro, e o crescimento em valor e volume da exportações brasileiras, durante o período analisado. Segundo o autor, a partir de 1996, o crédito disponibilizado especialmente para os exportadores brasileiros, sofreram um aumento mensal médio mais que duplicado, até o ano de 2005, saindo com uma média mensal de aportes creditícios de US\$ 11.197 milhões no início do período, e registrando cerca de US\$ 24.863 milhões em média mensal, no ano de 2005, configurando assim um aumento de 122,05% na média mensal de créditos durante o período.

Conforme indica Silva, durante esse mesmo período, as exportações brasileiras que tinham uma média mensal de US\$ 3.978,89 milhões em 1996, ao chegarem em 2005, já registravam uma média mensal de US\$ 9.859,02 milhões, configurando um aumento de 247,78% na média mensal de exportações durante o período. Dessa forma, considerando dentre outras possíveis variáveis que poderiam também impactar neste aumento, Silva (2009) conclui mediante sua análise econométrica, que existe um coeficiente de correlação entre a elevação de crédito e a elevação das exportações brasileiras, da casa de 0,7672, onde 1 é o parâmetro que configura plena certeza da influência do crédito. Esse exame, faz do coeficiente encontrado por Silva, uma indicação significativa de que mesmo não sendo o único fator responsável, o sistema brasileiro de financiamento às exportações demonstrado impacto positivo para a elevação das exportações do Estado brasileiro.

Dessa forma podemos compreender que o volume de crédito disponível no Brasil, têm sido uma das variáveis de magnitude, no que tange a impactos para o crescimento nos valores das vendas externas brasileiras. Portanto, podemos compreender que a relevância do sistema

de crédito para a exportação, constatada por Silva (2009), para o nível de exportações de um Estado, utilizando o exemplo do Estado brasileiro, através de modelos econométricos de avaliação, com base na causalidade existente entre o crescimento do volume de crédito à exportação, disponível no Brasil de um modo geral, isto é, incluindo todos os tipos de programas existentes, públicos ou privados, com o crescimento das vendas externas brasileiras.

Outros dois trabalhos realizados anteriormente aos de Silva (2009), por Cavalcanti e Ribeiro (1998), e Souza Sobrinho (2003), pretendiam igualmente compreender o impacto do crédito sobre o crescimento das exportações. Apesar de adotarem uma metodologia muito mais interpretativa e qualitativa, diferentemente do estilo analítico de Silva (2009), ainda sim os dois trabalhos indicam um resultado semelhante ao do autor o qual apresentamos.

Todavia, apesar do fato de que têm se mostrado eficiente no incremento das vendas externas brasileiras através de seu fornecimento de crédito, como afirma Silva (2009), Cavalcanti e Ribeiro (1998) e também Souza Sobrinho (2003), podemos considerar que o Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações, ainda possui muito potencial não explorado dentro do país, e essa têm sido uma das suas principais falhas, se não a maior. Esse potencial acaba sendo desperdiçado, por que o Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações, ainda oferece muitas dificuldades no acesso de uma grande gama de exportadores aos seus mecanismos.

Dessa forma, não é por acaso, que acessar mecanismos de financiamento às exportações, têm sido considerado pelos exportadores brasileiros, como uma das principais dificuldades em seu processo de exportação, como demonstra um estudo realizado com 882 exportadores brasileiros em 2002, pela CIN, cujo objetivo foi identificar os principais obstáculos às exportações brasileiras. O estudo revelou que a dificuldade na obtenção de financiamentos para a realização de exportações no Brasil, configura-se como um dos principais fatores, que limitam e condicionam as possibilidades existentes de expansão das exportações brasileiras, sendo apontado por 31,8% dos exportadores, como um dos principais entraves às vendas externas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Principais Obstáculos à Expansão das Exportações



Fonte: CIN, 2002. Elaboração própria.

Dessa forma, uma vez compreendida e verificada a importância do sistema de crédito de financiamento às exportações, de um modo geral, para o crescimento das vendas externas brasileiras, e contrapartida, que há uma grande dificuldade em se acessar este sistema, podemos agora, portanto, iniciar a nossa avaliação, para compreender se o PROEX têm sido um elemento importante desse sistema, ou seja, se ele individualmente têm conseguido contribuir para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras e não obstante, compreendermos o papel desempenhado pelo PROEX, em relação a esse quadro de dificuldade no acesso a mecanismos de financiamento às exportações.

4.2 O Efeito PROEX: três formas de identificar a contribuição do Programa para as vendas externas brasileiras

Analisada e compreendida a importância do sistema brasileiro de financiamento às exportações, para o crescimento das exportações do Brasil, e sobre a dificuldade de acesso a esse sistema, podemos passar a refletir e compreender a partir de agora, sobre a relevância estratégica do PROEX, na qualidade de mecanismo estatal do sistema de financiamento à exportação, para o crescimento das exportações nacionais, e conseqüentemente para o crescimento e o desenvolvimento econômico do Estado brasileiro.

Tendo em vista essa realidade, o nosso intuito neste capítulo, é compreender e demonstrar, se o Programa de Financiamento as Exportações (PROEX), criado em 1991, têm conseguido contribuir desde então, e até o ano de 2007, período analisado pelo nosso trabalho, para o crescimento das exportações brasileiras.

Porém, apesar de ser o nosso enfoque, responder se o PROEX, têm contribuído para o crescimento em valor das exportações brasileiras, nos detemos a analisar também, se o programa têm realizado essa contribuição, demonstrando ou não eficácia no processo de democratização dos recursos públicos, e facilitação do acesso a financiamentos, especialmente aos pequenos exportadores que em geral, acabam não conseguindo obter recursos por canais tradicionais das instituições privadas. Uma vez que naturalmente, tendo o PROEX, na qualidade de política pública estratégica do Estado brasileiro, atribuições relevantes quanto a correção de lacunas e vícios sistema.

Considerando que para realizar uma adequada averiguação da contribuição real do PROEX, faz-se necessário além de expor se o mesmo têm contribuído para o crescimento em valor das exportações brasileiras, também expor se o programa enquanto fruto de política pública, têm realizado essa contribuição respeitando os seus fundamentos de democratização de acesso aos seus recursos, nos será indispensável analisar o PROEX, por meio de três métodos de avaliação.

Estes métodos de avaliação se constituem primeiramente por uma análise da capacidade de alavancagem financeira do crédito oferecido através do PROEX, tendo em vista que a alavancagem financeira das operações de crédito são um indicador fundamental para verificar a qualidade de todo tipo de mecanismos de crédito, de qualquer natureza.

Em seguida, faremos uma avaliação do resultado de análises econométricas realizado por especialistas, sobre o impacto dos recursos do PROEX. De modo que possamos responder ao problema científico fundamental do nosso trabalho, isto é, se o PROEX têm contribuído para o crescimento em valor das vendas externas brasileiras.

Por último, realizaremos ao fim do capítulo, uma avaliação da eficiência do PROEX, quanto ao cumprimento do seu propósito de democratização de recursos públicos, para pequenos exportadores que em geral, são excluídos do acesso ao crédito para a exportação.

A compreensão dessas avaliações, ainda que não sejam as únicas maneiras de produzir uma averiguação da contribuição do PROEX para as vendas externas brasileiras, nos permitirá enxergar com suficiente clareza, se o PROEX tem demonstrado eficiência enquanto política pública de financiamento às exportações, e ainda, quais são os seus pontos fortes e fracos enquanto política pública de Estado.

4.2.1 O poder de alavancagem do Programa de Financiamento às Exportações

Para que possamos compreender a importância que a capacidade de alavancagem financeira que é demonstrada pelo PROEX possui para compreendermos a qualidade do programa, bem como compreendermos com mais amplitude a sua contribuição, faz-se necessário, primeiramente demonstrar no que consiste a alavancagem financeira, e porque ela é um indicador da qualidade não são do PROEX enquanto mecanismo de crédito, mas como de quaisquer mecanismos de crédito.

Nesse sentido, podemos compreender que a alavancagem financeira de um serviço de crédito, consiste basicamente, no efeito multiplicador que é apresentado pelos aportes de recursos financeiros de terceiros, na forma de crédito ou investimento, para a realização de algum empreendimento para o qual se obtém estes recursos. Nesse sentido, a alavancagem financeira é definida por Silva (2006, p. 536) como “(...) o impacto do uso de capitais de terceiros na geração de valor (...)”.

Dessa forma, quando o crédito consegue alavancar, isso significa que o recurso que está sendo utilizado na forma de crédito para um determinado projeto, tem viabilizado que

este projeto gere uma multiplicação desses recursos. Assim, quanto maior é a multiplicação desses valores, maior é a capacidade de alavancagem do crédito. Assim, Machado (2007) explica a alavancagem financeira,

como um auxílio à geração de valor econômico. Nesse caso, a utilização do capital de terceiros funciona como uma estratégia financeira. Segundo o autor, a criação de valor para o acionista acontece quando as receitas operacionais superam não apenas custos e despesas, mas também o custo de oportunidade do capital próprio. Assim, mesmo incorrendo em despesas financeiras que podem diminuir o lucro contábil, a utilização de recursos externos é um ponto estratégico na gestão baseada no valor, onde a valorização econômica da riqueza é o ponto central. (MACHADO, 2007, p.114)

Essa é uma qualidade procurada em créditos de quaisquer modalidade e qualquer natureza, ou seja, para o financiamento de imóveis, automóveis, de capital de giro ou fixo, etc. não somente o crédito para exportação. Portanto, no mercado financeiro de um modo geral, a alavancagem é compreendida como uma das principais maneiras de mensurar a qualidade de quaisquer serviços de crédito, independentemente da natureza deste.

Portanto, podemos compreender através dessa basilar característica dos serviços creditícios em geral, que a eficiência destes, está diretamente ligada a capacidade de alavancagem dos recursos financeiros que estão sendo aportados através do serviço de crédito. Podemos compreender a importância desse retorno financeiro resultante da capacidade de alavancagem dos recursos investidos, uma vez que caso essa capacidade seja nula, ou mesmo negativa, e não ocorra o retorno esperado como resultado da obtenção do crédito, tanto o tomador quanto o fornecedor do crédito poderão se sair extremamente prejudicado ao ter que arcar com os custos do crédito obtido. No caso específico do PROEX, o fornecedor do crédito prejudicado, é o próprio Estado.

Tendo em vista essa importância destacada do poder de alavancagem dos mecanismos de crédito, podemos refletir que no caso do PROEX, a eficiência do seus serviços creditício depende fundamentalmente do seu grau de alavancagem. Essa relação se dá porque uma vez verificada a alavancagem do PROEX, isso significa que os exportadores estão multiplicando os recursos financeiros recebidos através do PROEX, em forma de ganhos pelas vendas externas, realizadas graças ao crédito, e que conseqüentemente o Estado brasileiro está aumentando as suas exportações, e ainda que a política pública de financiamento às

exportações do PROEX têm cumprido o seu propósito quanto a colaboração para o desenvolvimento econômico do Brasil, mediante contribuição para elevação dos níveis de exportações do Estado.

Dessa forma, compreendendo essa relação entre a alavancagem dos recursos do PROEX com a eficiência do programa, faz-se indispensável para o nosso trabalho, que visa mensurar a contribuição do serviço de crédito oferecido para as exportações do Estado através do PROEX, esclarecer se o crédito oferecido pelo PROEX tem apresentado poder de alavancagem.

Pois, uma vez que o crédito oferecido com o PROEX, só será eficiente quando cumprir a sua atribuição de elevar as vendas externas brasileiras, e sabendo que ao mesmo tempo, que a sua eficiência depende fundamentalmente do seu poder de alavancagem, faz-se inteiramente necessário conhecer o poder de alavancagem do PROEX, como uma das formas de compreender a contribuição que o programa tem conseguido desempenhar.

Nesse sentido, encontramos na obra de Moreira, Tomich e Rodrigues (2006), consideráveis referências quanto a capacidade de alavancagem do PROEX, especialmente pelo que tem demonstrado a modalidade operacional do PROEX Equalização. O modelo operacional do programa que utiliza recursos financeiros para oferecer aos exportadores brasileiros um mecanismo de equalização de taxas de juros, têm conseguido demonstrar e se destacar pelos altos índices de alavancagem obtidos por suas operações.

No que concerne ao Proex-Equalização, seu principal mérito é a alavancagem. Com um volume relativamente pequeno de recursos orçamentários, pode viabilizar bilhões de dólares de exportações. (MOREIRA, TOMICH & RODRIGUES, 2006, p.11)

Nesse sentido, os estudos de Berger (2009), também reforçam e destacam a qualidade do crédito do PROEX, quanto a capacidade de alavancagem do PROEX Equalização.

Com o exame da estrutura do PROEX - Equalização, estabelecem-se algumas considerações importantes sobre a eficácia do modelo vigente. [...] destaca -se seu elevado nível de alavancagem nas exportações brasileiras de bens e serviços. (BERGER, 2009, p. 51)

Dessa forma podemos destacar que, ainda que apresente uma dotação orçamentária restrita e vulnerável, como explicado no Capítulo 2 e mencionado pelo trabalho de Moreira,

Tomich e Rodrigues (2006), o PROEX têm conseguido viabilizar através de operações de financiamento, um resultado positivo quanto a sua alavancagem, o que já nos dá uma indicação igualmente positiva quanto se têm havido ou não contribuição do PROEX no processo de crescimento das vendas externas brasileiras, que aprofundaremos na próxima seção. Quanto a essa característica do PROEX, Galetti (2010) reforça a notabilidade da capacidade de alavancagem dos operações financeiras do programa.

Em relação aos valores desembolsados pelo Proex Equalização no período 2000 até 2007, cada empresa recebeu em média, US\$ 6 milhões. A principal vantagem desse programa é a sua capacidade de alavancagem, ou seja, um montante relativamente baixo de recursos pode viabilizar grande volume de exportação. Os US\$ 184 milhões desembolsados pelo programa em 2007 viabilizaram US\$ 4 bilhões em vendas externas (GALETTI, 2010, p. 79).

Dessa forma, podemos compreender, que créditos com custos milionários para o Estado, estão sendo revertidas pelo PROEX Equalização, em exportações nacionais com rendimentos bilionários para economia do país, demonstrando indícios fortes, nítidos e significativos da existência do efeito multiplicador, na operação deste mecanismo, isto é, de sua alavancagem, e conseqüentemente de uma clara contribuição do PROEX para as vendas externas brasileiras.

4.2.2 Avaliações Econométricas: uma análise interpretativa de resultados

As avaliações baseadas em modelos econométricos de análises, têm sido utilizado comumente por especialistas, para identificar, a contribuição do PROEX para as vendas externas brasileiras. Mesmo utilizando-se de diferentes perspectivas e levando em consideração até mesmo variáveis distintas, os especialistas têm através destes diferentes modelos de avaliação, apresentado resultados similares, conformes e até mesmo complementares, a cerca da existência de uma contribuição do PROEX, para o aumento em valor das exportações do Brasil.

Assim, apesar de não ser o único método que permita analisar e compreender a contribuição de mecanismos de crédito como o PROEX, para o crescimento das exportações

brasileiras, os modelos econométricos têm sido a principal e mais frequente ferramenta utilizada por especialistas em diversos estudos, para mensurar e compreender essa contribuição, e seus resultados tem demonstrado uma espécie de padrão, e nos dado um material rico para o cumprimento deste trabalho.

A partir de agora, apresentaremos como uma amostra, das variadas avaliações que analisamos e dos resultados por estes apresentados, dois trabalhos sobre recortes temporais distintos e de metodologia de análise bem diversas, porém complementares, que apresentam ambos uma perspectiva positiva sobre o impacto do PROEX nas exportações do Brasil. Utilizamos esses dois casos em especial, como forma de exemplificar as análises diversificadas, e de metodologias variadas que existem sobre o assunto, e que ainda assim, tem em comum, a apresentação de resultados positivos sobre o PROEX.

Na década de 1990, alguns estudos, como o de Williamson (1993) e de Neven e Seabright (1995), demonstraram que avaliações de instrumentos de apoio às exportações de um determinado Estado, para mensurar a sua eficácia, deveriam necessariamente aguardar um período de cinco anos após a implementação do instrumento na economia, para poder analisar sua contribuição sobre as vendas externas nacionais. Entretanto, MOREIRA & SANTOS (2001), verificaram que o PROEX tem exercido impacto sobre o crescimento das vendas externas brasileiras, e conseguiram chegar a resultados que os permitiram compreender que o PROEX, mesmo antes desse período de cinco anos, conseguiu demonstrar efeitos nas exportações nacionais, não obstante, positivos.

Cabe destacar que, pela análise econométrica, cuja equação foi elaborada respeitando a proposta primordial do PROEX, *promover as exportações por meio de financiamento pré-embarque e equalização de taxa de juros*, verifica-se que, dependendo do produto beneficiado por uma dessas modalidades, os resultados positivos na economia doméstica podem se fazer sentir em período inferior a cinco anos [...]. (MOREIRA & SANTOS, 2001, p.29)

Os resultados obtidos neste modelo econométrico desenvolvido por MOREIRA & SANTOS, nos permite, portanto, responder se o PROEX têm ou não, contribuído para o crescimento das vendas externas brasileiros entre 1991 e 2000, e posteriormente analisaremos os resultados obtidos por outro modelo, que utiliza uma metodologia distinta, para avaliar a contribuição do PROEX, entre 2000 e 2007.

Consideradas tais equações e parâmetros, procurou-se preencher a lacuna existente na literatura econômica, buscando captar os impactos de um programa de promoção das exportações. Busca-se aqui avaliar o impacto do Programa de Financiamento às Exportações- (PROEX), implementado pelo governo brasileiro a partir de 1991 (MOREIRA & SANTOS, p.24, 2001)

Moreira e Santos (2001) utilizaram em seu modelo, a comparação de resultados obtidos pelo Estado brasileiro em suas vendas externas desde 1974, até 2000, incluindo, portanto, os dez primeiros anos de operação do PROEX, entre os anos de 1991 e 2000. Sua metodologia considerava uma série de variáveis que possuíram influência direta nos resultados das exportações, incluindo os financiamentos promovidos pelo Estado através do PROEX, a partir de 1991.

A metodologia aplicada neste estudo foi o método dedutivo comparativo, utilizando o conceito sistêmico de alguns fatores mais representativos que interferem no mercado de exportação de um país, particularmente os benefícios relativos a uma política estável. A análise teve como referencial básico dados históricos de exportações (1974/2000). (MOREIRA & SANTOS, 2001, p.10)

Para analisar o impacto do PROEX, portanto, os autores consideraram o valor total das exportações e os instrumentos fundamentais até então aplicados para a promoção das exportações. Em suma, foram considerados os principais dados da economia brasileira, em valores desde 1974, tais quais,

a) exportações totais; b) produtos manufaturados; c) importações totais; d) valor importações de bens de capitais; e) valor do Produto Interno Bruto brasileiro; f) taxa de câmbio; e g) a partir de 1991 valores relativos à dotação orçamentária do PROEX (MOREIRA & SANTOS, 2001, p.23)

Moreira e Santos (2001), construíram um modelo de regressão, no qual acompanham a evolução das exportações do Brasil entre 1974 e 2000, analisando a contribuição dos recursos financeiros do PROEX que apoiaram as exportações nacionais a partir de 1991. Basicamente, este modelo de regressão considera as operações de crédito do PROEX, como uma variável Dummy, ou seja, uma variável binária.

A variável binária, tem função de indicar o grau de impacto da variável do PROEX, sobre as mudanças nas exportações brasileiras, em que 0, indica a ausência de impacto significativo, e 1 aponta a rejeição da hipótese nula, isto é, representa a confirmação da

existência de impacto positivo pela variável. Conforme MOREIRA & SANTOS (2001), as variáveis consideradas nesse exercício econométrico, explicariam 87% das variações no total das exportações de produtos manufaturados do período estudado.

Os autores ainda constaram, que o PROEX têm, especialmente através do mecanismo de equalização de taxas de juros do programa, impactado positivamente as vendas externas brasileiras, contribuindo para o seu crescimento. Mediante o modelo de análise, verificou-se que existe um coeficiente de correlação a atividade do PROEX - após os seus cinco primeiros anos de atividade - e a elevação das exportações brasileiras, da casa de 0,7914, onde 1 é o parâmetro que configura plena certeza da influência do crédito.

Em síntese, os resultados encontrados permitem inferir que o PROEX, como programa de promoção à exportação, tem tido impacto positivo sobre as exportações dos manufaturados, em que os testes estatísticos comprovam a correlação entre as variáveis analisadas e a existência do PROEX. (MOREIRA & SANTOS, p.26, 2001)

A contribuição do PROEX foi percebido com especial efeito no que tange ao crescimento das exportações de produtos manufaturados, com maior valor agregado. Esse índice engloba, por exemplo, como os setores tecnológicos como o de transportes, máquinas e equipamentos, agronegócios, entre outros.

De acordo com a pesquisa realizada, pode-se afirmar que o PROEX impactou positivamente as exportações de manufaturados, não somente sustentando-as, mas, também, alavancado-as. As alterações, na forma de operacionalização desse mecanismo, têm sido constantes, buscando adequá-lo às exigências do mercado externo, principalmente no tocante a produtos com alto valor tecnológico, como transportes, máquinas e equipamentos, agribusiness, etc. (MOREIRA & SANTOS, p.28, 2001)

Moreira e Santos (2001), além de concluírem e nos demonstrarem que o PROEX tem impactado positivamente no crescimento das exportações brasileiras, como também verificaram que os impactos produzidos pelo PROEX, começaram antes mesmo do que a teoria de Williamson, descreve como base temporal para que os efeitos de mecanismos dessa natureza levam para apresentar os seus resultados. Esse adiantamento nos efeitos do programa, de acordo com MOREIRA & SANTOS, pode ser explicado como um resultado das expectativas positivas que os exportadores brasileiros cultivaram com relação ao lançamento

do programa como forma de viabilização da sua inserção no comércio exterior.

Diante dos resultados obtidos, é possível que esse impacto positivo do PROEX desde o início tenha ocorrido dadas as expectativas favoráveis dos agentes exportadores que, por essa razão, aumentaram suas produções para as vendas externas. Como comprovam os estudos de Neven e Seabright (1995), a firma exportadora, quando apoiada por um programa de governo, sente-se mais confiante para entrar no mercado internacional. (MOREIRA & SANTOS, p.25, 2001)

Dessa forma, MOREIRA & SANTOS concluem que considerando a principal atribuição do PROEX, sendo contribuir para a promoção das vendas externas brasileiras, que o programa já demonstra, portanto, que em sua primeira década de atuação tem conseguido incrementar as exportações nacionais, e desse modo, atinge o seu objetivo.

Considerando a análise empírica do crescimento das exportações como promotor do desenvolvimento econômico, segundo os clássicos e neoclássicos e, posteriormente, a criação de mecanismos promotores de vendas externas de outros países, conclui-se que o Programa de Financiamento às Exportações já está atingindo seu objetivo □□ apesar de se um instrumento bastante recente □. incrementando as exportações brasileiras de produtos com alto valor agregado. (MOREIRA & SANTOS, p.28, 2001)

Semelhante a MOREIRA & SANTOS (2001), Hiratuka e Galetti (2013), desenvolveram um modelo de análise econométrica para mensurar o impacto do PROEX, nas vendas externas brasileiras. Contudo, diferentemente do modelo de MOREIRA & SANTOS (2001), que baseava-se no pareamento do resultado das exportações em períodos anteriores e posteriores a criação do PROEX – considerando diversas variáveis macroeconômicas – o modelo de Hiratuka e Galetti baseia-se, no pareamento entre exportadores.

Através de seus estudos e análises de Hiratuka e Galetti (2013), buscaram averiguar se exportadores que têm tido acesso aos recursos creditícios do PROEX, tem conseguido exportar mais em valor, do que aqueles exportadores que o fazem sem o acesso ao PROEX, de modo a naturalmente, compreender se o PROEX é de fato a variável que têm ocasionado essa diferença.

A avaliação dos efeitos da política pública de financiamento a exportação baseia-se na comparação entre os valores exportados pelas empresas que receberam apoio dos Proex Financiamento e as exportações das empresas que não receberam o apoio desses programas no período de 2000 a 2007. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.507)

A metodologia dividia os exportadores em dois grupos e para cada exportador em um grupo, havia um exportado par no outro grupo, isto é, um outro exportador que possuía características extremamente similares ao exportador do primeiro grupo. Basicamente, a única distinção entre esses exportadores pares, é que todos os exportadores de um grupo (o chamado grupo de tratamento) tiveram acesso ao crédito do PROEX, enquanto todos os exportadores do outro grupo exportaram sem o apoio creditício do programa (grupo de controle).

O processo de estimacao e realizado da seguinte maneira: as empresas exportadoras que receberam o financiamento compoem o grupo de Tratamento enquanto as exportadoras que nao receberam apoio formam o grupo de Controle. Um metodo de *matching* ou pareamento corrige o vies de selecao e forma pares entre empresas apoiadas e nao apoiadas que possuem caracteristicas observaveis similares[...]Dentre as empresas exportadoras que receberam apoio publico, a maioria delas (85,8%) encontrou uma empresa nao apoiada com caracteristicas similares com a qual pode ser pareada.. (Hiratuka e Galetti, p.507, 2013)

Dessa forma, esse exercício econométrico permitiu analisar os efeitos do PROEX, de modo a identificar a contribuição do programa sobre as vendas externas do Brasil, verificando o efeito diferencial do PROEX diretamente sobre as vendas dos agentes exportadores nacionais receptores dos recursos provenientes do programa, além de permitir verificar a perda do potencial exportador nos exportadores pares que não tiveram acesso, ao PROEX. Em suma, os resultados de HIRATUKA & GALETTI (2013) nos permitem ter uma clara indicação da contribuição do PROEX para o Estado brasileiro, diretamente através potencialização de resultados que o PROEX verificadamente exerce sobre os agentes exportadores brasileiros.

Não obstante, considerando um período que apresenta uma evolução notoriamente constante das exportações brasileiras (Tabela 2), e baseando-se na comparação das vendas externas de exportadores pares de caráter praticamente idêntico, cuja única distinção consiste, basicamente, na recepção ou na ausência da recepção do crédito disponibilizado pelo Estado através do PROEX, Hiratuka e Galetti conseguem estimar um resultado contrafactual, ou seja, o resultado que poderia ser obtido caso os exportadores apoiados não tivessem acesso ao crédito do PROEX. Portanto, esse modelo analítico utilizado por Hiratuka e Galetti, nos permite compreender qual seria o nível de exportação que esses exportadores apresentariam, caso não tivessem apoio do PROEX.

Tabela 2 - Valor das exportações brasileiras entre 2000 e 2007 (US\$ bilhões)

Ano	Exportações
2007	160,649
2006	137,807
2005	118,309
2004	96,475
2003	73,084
2002	60,141
2001	58,223
2000	55,086

Fonte: Elaboração Própria. Dados MDIC.

Ao final do exercício econométrico, os especialistas concluíram que durante o período entre 2000 e 2007, as exportações das empresas apoiadas pela modalidade de financiamento do PROEX, representaram em média 3,8% do total de exportações brasileiras, enquanto os agentes exportadores apoiados pela modalidade Equalização do PROEX, foram responsáveis por 7,6% desse montante (Gráfico 2).

Gráfico 2

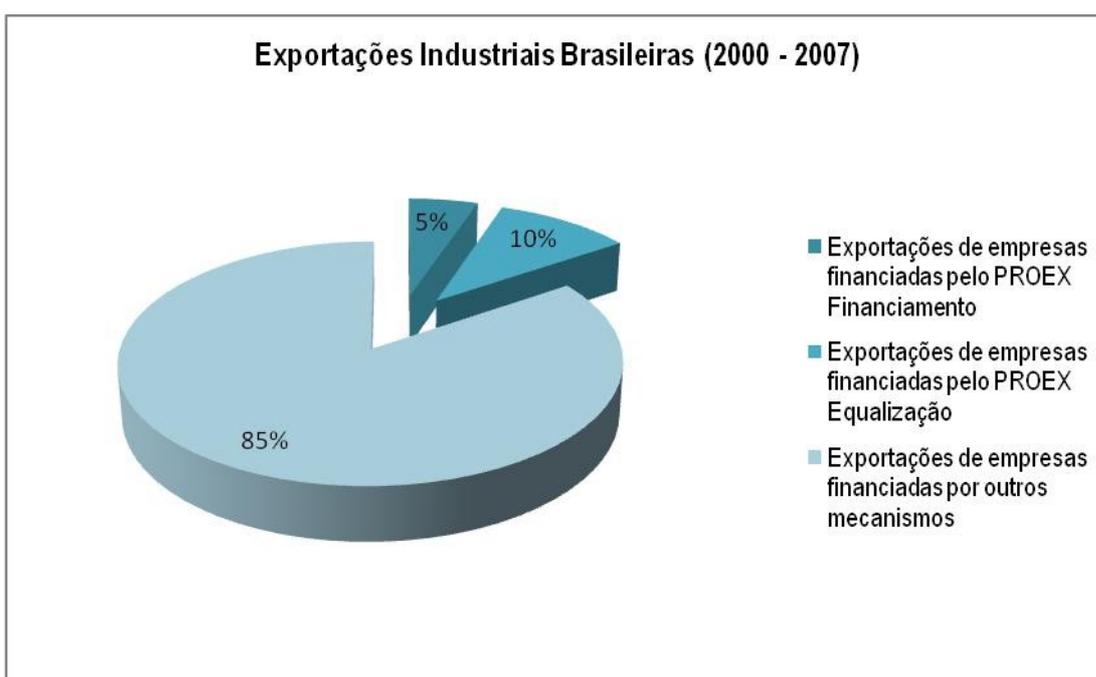


Fonte: Elaboração Própria. Dados de GALETTI & HIRATUKA (2013).

Apesar do percentual ainda pequeno, se analisado frente a atuação de exportadores financiados pelos mecanismos privados, como o ACC, ACE e o Pré-Pagamento, que são responsáveis praticamente por quase todo o restante percentual desse montante, ainda assim podemos compreender que já é considerável a participação e auxílio das modalidades de Financiamento e Equalização do PROEX, nas exportações industriais brasileiras.

Não obstante, o PROEX têm demonstrado uma participação e assistência financeira ainda superior, considerando como ilustração ainda o período entre os anos de 2000 e 2007, quando analisada a participação de exportadores industriais apoiados pelo programa, no montante do total de exportações industriais do Brasil. Nesse sentido, as empresas industriais apoiadas pelo PROEX Financiamento, são responsáveis por 5,2% das vendas externas industriais brasileiras, e os exportadores apoiados pela modalidade Equalização do programa, são responsáveis por 10,3% desse montante (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fonte: Elaboração Própria. Dados de GALETTI & HIRATUKA (2013).

Desse modo, se somarmos as exportações realizadas com o apoio do crédito disponibilizado pelo PROEX, contabilizando as suas duas modalidades operacionais, podemos compreender que o Programa de Financiamento às Exportações, participou da

viabilização de 15,5% do total de exportações industriais do Brasil (Gráfico 3), e por 11,14%, do total de exportações da economia brasileira (Gráfico 4). Apesar de ser percentual ainda baixo, se comparado a outros mecanismos de financiamento à exportação, a participação do PROEX pode já, certamente, ser considerada valiosa para as exportações do Estado brasileiro, quando observamos esse período.

Gráfico 4



Fonte: Elaboração Própria. Dados de GALETTI & HIRATUKA (2013).

Gráfico 5



Fonte: Elaboração Própria. Dados de GALETTI & HIRATUKA (2013).

Hiratuka e Galetti (2013) também constataram que os pequenos agentes exportadores, ao receberem apoio financeiro do PROEX para exportação, conseguiram exportar 34,1% a mais, do que pequenos exportadores de características consideravelmente similares (quanto ao porte, número de funcionários, escolaridade de funcionários, renda média de funcionários, entre muitos outros.), que não receberam o apoio financeiro do Estado.

Com relação ao Proex Financiamento [...] o resultado das empresas de menor porte foi significativo estatisticamente. Portanto, as micro e pequenas empresas que contrataram esse programa apresentaram melhor desempenho em relação as empresas do mesmo porte não apoiadas. Esse tipo de empresa quando apoiada exportou, em média, 34,1% a mais do que as empresas da mesma classe de tamanho que não acessaram ao Proex Financiamento. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.513)

Destaca-se, que através do mesmo estudo, os autores compreenderam que o mesmo efeito positivo, todavia, não se verifica em agentes exportadores de grande porte. Os agentes exportadores de grande porte do Brasil, os quais encontram maior facilidade no acesso ao crédito para a exportação, através de mecanismos privados, ao receberem recursos provenientes do PROEX, têm variações consideradas insignificantes pelos autores.

Esse cenário, nos demonstra como pequenos exportadores de caráter semelhante a exportadores que têm aumentado suas vendas externas e conseqüentemente as vendas externas brasileiras com assistência financeira do PROEX, e que portanto teriam as mesmas condições de acessar este crédito, poderia também obtê-lo, e naturalmente contribuir para o aumento das vendas externas brasileiras, bem como demonstra que para os agentes exportadores de grande porte, o suporte financeiro do PROEX, não tem gerado contribuição relevante para incrementar as vendas externas destes.

Dessa forma, após revisão da literatura analítica existente, sobre a contribuição do PROEX para o crescimento das vendas externas brasileiras, encontramos variados trabalhos que nos apresentam avaliações econométricas do PROEX. Ainda que tenhamos analisado modelos com variações na metodologia de avaliação, incluindo distinções também quanto aos fatores que são levados em consideração para tentar mensurar essa contribuição, ficou suficientemente claro para nós, que os trabalhos apontavam em uma direção comum, que consistiam em demonstrações contundentes de que o PROEX, tem sim impactado positivamente, ou seja tem contribuído para o crescimento das vendas externas brasileiras.

4.2.3 A Democratização do acesso ao crédito

A democratização dos recursos públicos e do acesso ao crédito de exportação tem uma especial relevância na política pública do Programa de Financiamento às Exportações, pois o mesmo tem por propósito prover com oportunidades de financiamento, principalmente aqueles pequenos exportadores, que geralmente acabam sendo desfavorecidos pelas instituições privadas. Isso ocorre em grande medida, por que o sistema de financiamento brasileiro, é composto em sua grande maioria por mecanismos oferecidos por instituições financeiras privadas, e pelas políticas restritivas de concessão de crédito adotadas por estas.

Como essas instituições, zelam por uma política de riscos conservadora, que exige garantias e condições de pagamento incompatíveis com a realidade de grande parte dos pequenos exportadores brasileiros, elas acabam excluindo quaisquer possibilidades de destes obterem acesso a mecanismos financeiros para efetuar suas exportações, com maior eficiência e escala. Do mesmo modo, essa postura adotada pelas instituições privada, acaba levando-as a negociar esses serviços de crédito, mais comumente com grandes corporações, com posição privilegiada no mercado, o que compromete a exploração de todo o potencial exportador brasileiro, e até mesmo fatores quanto a diversificação da pauta exportadora brasileira.

Mecanismo privados de financiamento obedecem a criterios gerais de relacionamento entre o banco e o cliente, como, por exemplo, a analise de risco, a capacidade de solvencia, oferta de garantias pelas empresas e seu historico financeiro. Muitas vezes, os criterios de desempenho exportador da empresa nao são levados em consideracao. As variaveis tamanho e reputacao sao determinantes para a percepcao do risco e condicionam em grande medida a liberacao de recursos para as empresas exportadoras. Em decorrencia, as empresas de menor porte podem nao possuir acesso adequado aos mecanismos de financiamento a exportacao, nem conseguir se manter em igualdade com os concorrentes estrangeiros, perdendo oportunidades para exportar. Essa exclusao pode gerar enormes perdas – privadas e sociais – na forma de transacoes nao realizadas, rendas e empregos nao criados (HIRATUKA E GALETTI, 2013, p.498)

A dificuldade de exportadores pequenos, que poderiam contribuir significativamente para a elevação das exportações brasileiras acabam, portanto, prejudicando o potencial que o Estado brasileiro possui de aumentar as suas exportações, e consequentemente prejudicando a geração dos benefícios quanto ao desenvolvimento de sua economia, como já mencionamos.

Nesse sentido, como já mencionamos anteriormente, um estudo realizado com 882 exportadores brasileiros em 2002, pela CIN, cujo objetivo foi identificar os principais obstáculos às exportações brasileiras, demonstrou que a dificuldade na obtenção de financiamentos para a realização de exportações no Brasil, configura-se como um dos principais fatores, que limitam e condicionam as possibilidades existentes de expansão das exportações brasileiras, sendo apontado por 31,8% dos exportadores, como um dos principais entraves às vendas externas .

Dessa forma, podemos compreender que o sistema de crédito às exportações existente atualmente no Brasil, formulado basicamente na década de 1990, e que apresentamos no capítulo 3 deste trabalho, apresenta problemas e deixa lacunas, que além de excluírem muitos exportadores das vantagens do uso ao crédito – especialmente no que tange aos pequenos exportadores – acabam conseqüentemente afetando as exportações do Estado brasileiro como um todo, uma vez que como já mencionamos no decorrer deste capítulo, o crédito já demonstrou a capacidade de potencializar as vendas externas de pequenos exportadores em até 34,1%.

Embora o Brasil seja o quinto maior mercado de utilização de captação de crédito para a exportação, sempre existem incertezas sobre a disponibilidade atual de recursos que cercam o sistema de financiamento às exportações causado pelo risco Brasil e as taxas de juros. No que se refere a créditos está somente aberta às empresas de porte médio desprovidas de uma classificação de risco, onde os principais setores beneficiados pelos créditos são: de petróleo, e gás, energia, mineração, agricultura, médico e transporte, e outros. O maior problema do acesso ao crédito encontra-se nas pequenas e micro-empresas, que somados ao excesso de burocracia, altos custos operacionais para obter financiamento, problemas com adequação técnica, preço do produto, capacidade produtiva, conhecimento do mercado e planejamento estratégico, dificultam a sua inclusão no comércio exterior brasileiro. (ACHCAR, NOGUEIRA & VELHO, 2006, p.112)

Considerando esse cenário existente no sistema de crédito brasileiro, podemos compreender com maior clareza, a importância de uma política pública como o PROEX, que tem como propósito, facilitar o acesso ao crédito de exportação aos exportadores brasileiros, especialmente àqueles pequenos agentes exportadores que têm maiores dificuldade nesse sentido. Todavia, o PROEX representaria não somente uma maneira de distribuir mais justamente os recursos públicos destinados ao apoio da exportações nacionais, e de democratizar o acesso ao crédito de exportação, mas também representaria uma maneira eficiente de incremento das exportações, uma vez que os pequenos exportadores visados pelo

programa, podem apresentar uma especial capacidade de desvendar nichos de mercado em outras economias.

Um dos aspectos mais relevantes do PROEX diz respeito à sua distribuição entre as empresas de acordo com o seu porte. Em geral, a capacidade de atuação nos mercados mundiais é mais significativa entre as grandes empresas, tendo em vista a sua superioridade tecnológica e organizacional, aliada aos ganhos de escala. No entanto, as pequenas e médias empresas, não raro, desenvolvem uma habilidade de explorar economias externas e de desvendar nichos de mercado. Com isso, torna-se necessário que os programas de incentivo às exportações, a exemplo do PROEX, se voltem para essas empresas. (BERGER, 2009, p.30)

Seguindo o mesmo raciocínio de Berger (2009), Negri, Vasoncelos & Galetti (2006), também enfatizam a vocação do PROEX em ter como princípio, o atendimento das necessidades dos pequenos exportadores, destacando que “o público-alvo do Proex são as empresas de menor porte que possuem maiores dificuldades de acesso ao financiamento às exportações” (NEGRI, VASCONCELOS & GALETTI, 2006).

O PROEX tem sido, como verificado no decorrer de nosso trabalho, um programa importante para o comércio exterior brasileiro e para a economia brasileira como um todo, porque tem apresentado uma destacada capacidade de alavancar os valores das exportações brasileiras através de seus recursos ainda restritos, e potencializar as vendas externas de pequenos exportadores nacionais. Porém, um grande problema em relação ao programa que pudemos verificar, é que frequentemente ele tem se detido a fornecer recursos aos mesmos exportadores brasileiros que em geral, conseguem obter crédito também através dos mecanismos privados, e que muitos pequenos exportadores que não conseguem acesso a esses mecanismos, dado a exigência de garantias incompatíveis com a realidade desses exportadores nas instituições privadas, não recebem o apoio financeiro do PROEX.

Esse problema têm ocorrido, como destaca Silva (2009), especialmente através da modalidade de Equalização do PROEX, o qual sendo operado por agentes privados, têm demandado o mesmo padrão de exigências existentes em outros mecanismos privados de financiamento.

As dificuldades são encontradas, no caso dos mecanismos oficiais, de um lado, pelo seu funcionamento, operando segundo princípios de gestão de riscos e de distribuição de recursos, geralmente através de agentes, na maioria privados, que acabam por selecionar grandes empresas e clientes tradicionais, beneficiando um

grupo restrito de exportadores, principalmente através de instrumentos como o BNDES-Exim e o Proex – equalização. (SILVA, 2006, p.12)

Não obstante, além das exigências que inibem os exportadores quando da contratação do mecanismo, ainda há outra razão cabal pela qual o PROEX ainda é inacessível a maioritária parte do pequenos exportadores brasileiros, em um problema relacionado a informação, ou mais precisamente com a omissão de informação, que faz com que segundo estudo de 2008, 39,5% das microempresas ainda não tivessem conhecimento sobre a existência do Proex.

Em muitas situações, os bancos comerciais que repassam os recursos do Proex preferem oferecer seus próprios recursos em busca de maior rentabilidade e com isso não divulgam informações sobre mecanismos públicos. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.78)

Nesse sentido, o estudo da CNI (2002) realizado com 882 (oitocentos e oitenta e dois) exportadores brasileiros, já destacava que desde o ano de 2002, que além da exigência de garantias e condições que impediam o acesso ao PROEX Equalização por parte de 29,2% desses exportadores, a falta de conhecimento sobre a modalidade era a posição de 29,3% desses exportadores. (Gráfico 6)

Gráfico 6



Fonte: Elaboração Própria, Dados de CNI (2002)

No que tange a modalidade do PROEX Financiamento, temos um quadro um pouco melhor, mas que ainda encontra-se distante do ideal. Com base no estudo da CNI (2002), o percentual de utilização da modalidade financiamento do PROEX, dentro da amostragem do estudo, era de 10,4%, 5% a mais que a modalidade equalização. Além disso, o percentual de exportadores que desconhecem a modalidade, também é um pouco menor, atingindo um percentual de 20,8%. Contudo, esse mesmo estudo indica que apesar de mais conhecida que a modalidade equalização, o PROEX Financiamento apresenta um percentual maior de exportadores que conhecem, mas não conseguem ter acesso ao programa, 36,6%, um percentual 7,4% maior do que no caso da modalidade equalização. (Gráfico 7)

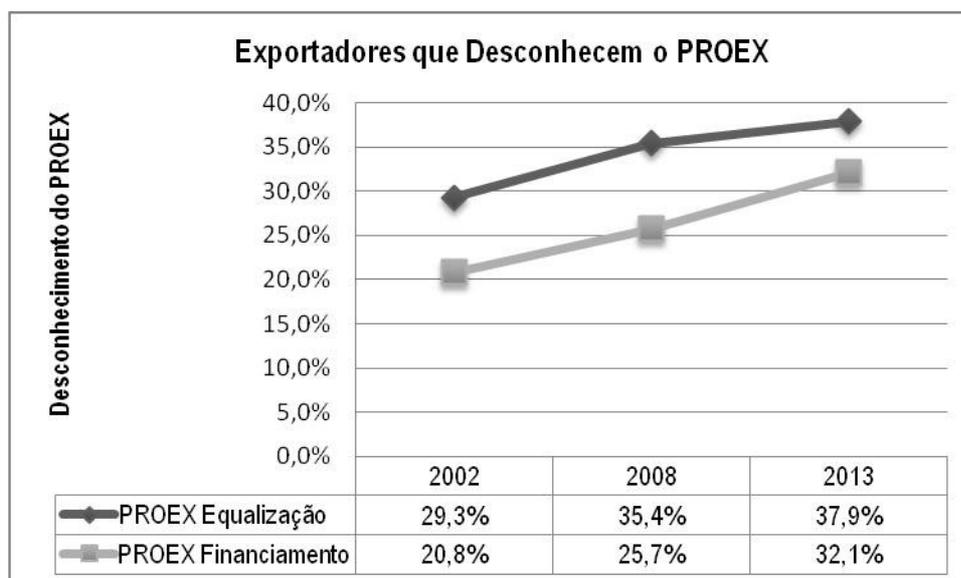
Gráfico 7



Fonte: Elaboração Própria, Dados de CNI (2002)

Além disso, novos estudos realizados pela CNI em 2008, e mais recentemente em 2013, indicam que o percentual de exportadores que não conseguem ter acesso às informações sobre o programa, e desconhecem essa política pública, têm aumentado ao invés de diminuir. Se em 2002, 20,8% e 29,3% dos exportadores não conheciam o PROEX Financiamento e o PROEX Equalização, respectivamente, em 2008, 25,7% dos exportadores declaram não conhecer o PROEX Financiamento, e 35,4% declaram desconhecer o PROEX Equalização. Em 2013, os resultados pioraram ainda mais, demonstrando que as perspectivas mais recentes não têm demonstrado evolução no quadro da democratização do acesso ao PROEX.

Gráfico 8



Fonte: Elaboração Própria, Dados de CNI (2002;2008;2013)

Além do crescimento do desconhecimento em relação ao PROEX, esses mesmos estudos da CNI demonstraram ainda que percentual de exportadores brasileiros que conhecem o PROEX, mas não consegue usufruir do programa, devido a questões relativas ao porte da empresa, a exigência de garantias reais, baixa escala da exportação, etc. também não demonstrou evolução de seu quadro, desde 2002 até o período recente (Gráfico 9).

Gráfico 9



Fonte: Elaboração Própria, Dados de CNI (2002;2008;2013)

Todavia, apesar desses indicativos negativos com relação a atuação do PROEX em seu objetivo de democratizar o acesso ao crédito aos exportadores brasileiros com recursos oficiais, com base em um levantamento de dados disponibilizados pela SECEX, referente as características dos exportadores contemplados com o crédito do PROEX no ano de 2007, verificamos que o programa conseguiu suprir as necessidades por financiamentos de 262 (duzentos e sessenta e dois) exportadores brasileiros de menor porte. Contudo, vale ressaltar que ainda naquele mesmo ano, 11.309 (onze mil trezentos e nove) exportadores com características extremamente similares, exportaram sem acesso ao PROEX, ou qualquer outro tipo de crédito para a exportação.

Dessa forma, se admitimos o ano de 2007 como uma ilustração do que vêm ocorrendo com o PROEX em suas primeiras décadas de atuação, é possível refletir que mesmo servindo para que exportadores de pequeno porte consigam ter acesso ao seu crédito, especialmente no modelo de financiamento, ainda há muitos exportadores, com características muito similares aos exportadores que tem conseguido se beneficiar com o PROEX, que não estão sendo beneficiadas.

O Proex é um instrumento importante no fomento das exportações, além de uma importante ferramenta para alavancar negócios internacionais [...] Entretanto, há necessidade de uma ampliação do volume de recursos disponíveis e de uma maior pulverização das operações [...] medidas devem ser adotadas para canalizar maior parcela dos recursos para os pequenos e médios exportadores, que muitas vezes não obtém vantagens comparativas no mercado internacional por incapacidade de competir no quesito preço. (AMARAL & COUTINHO, 2004, p.11)

Dessa forma, assim como Amaral e Coutinho (2004), Silva (2009), Galetti e Hiratuka (2013), diversos trabalhos têm demonstrado que apesar de contribuir de um modo geral, para o crescimento em valor das exportações brasileiras, o PROEX ainda conserva um padrão operacional, que mantém vícios sistêmicos e lacunas – relacionados a exclusão de pequenos exportadores no acesso ao crédito para a exportação -- que precisam ser corrigidos, para promover uma democratização do acesso ao crédito eficaz, e conseqüentemente, gerar uma efetiva cultura exportadora no país, viabilizando um aumento ainda mais significativo das vendas externas brasileiras.

Nesse sentido HIRATUKA & GALETTI alegam que não raramente a dificuldade de acesso aos exportadores, que procuram obter acesso ao crédito do PROEX e não conseguem,

consiste no fato de que muitas das condições exigidas na concessão de mecanismos privados de crédito, têm sido reproduzidas na concessão de crédito do PROEX. Além disso, a falta de informação sobre o programa, também se destaca como fator que contribui para a falta de acesso ao crédito por parte de pequenos exportadores.

Os fatores que barraram o acesso das empresas exportadoras aos recursos do Proex Financiamento foram as exigências de garantias reais, a documentação requerida e a dificuldade de acesso às informações sobre o programa. (HIRATUKA & GALETTI, 2013, p.78)

Assim, podemos ver que os recursos oficiais aplicados no PROEX, como uma tentativa de democratizar o acesso ao crédito de exportação, tem servido, para manter os mesmos problemas, as mesmas lacunas viciosas do sistema que vigoram em sua esfera privada, e que deveria na realidade estar combatendo. Apesar de não conseguirmos identificar os nomes das empresas de grande porte, que mesmo tendo condições de independência quanto a necessidade de recursos públicos, têm recebido e se beneficiado do PROEX, por políticas de sigilo adotadas pelo Instituto de Economia e Estatística Aplicada (IPEA), podemos compreender pelas características desses exportadores que este não se enquadram na política pública do PROEX, e não obstante, tem recebido recursos financeiros que deveriam, conforme a natureza do programa, ser destinados aos pequenos exportadores, que em sua grande maioria, continuam sem poder contar com apoio a exportação de sua produção.

A dificuldade na obtenção de financiamento para as exportações é um dos principais problemas enfrentados pelas empresas brasileiras. Apesar dos esforços recentes do governo, o acesso ao crédito continua limitado a um número reduzido de empresas, sobretudo às de grande porte. Os instrumentos de crédito mais utilizados são mecanismos privados – Adiantamentos sobre Contrato de Câmbio e sobre Cambiais Entregues (ACC/ACE) –, enquanto as linhas oficiais de financiamento continuam sendo pouco utilizadas em razão da falta de conhecimento, da dificuldade em acessá-las e da quantidade limitada de recursos. (CIN, 2002, p.16)

Dessa forma, podemos compreender que o propósito básico do PROEX de atender a demanda de exportadores, não apoiados pela iniciativa privada, não têm conseguido ser alcançado de modo satisfatório. Claramente, ao contemplarmos o que o PROEX tem realizado com relação ao fornecimento de crédito aos pequenos exportadores, que até então encontravam-se quase que completamente excluídos do sistema de crédito a exportação, não

podemos de modo algum alegar que a atuação do programa têm sido nula ou irrelevante nesse sentido.

CAPÍTULO V

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizada essa contextualização do sistema no qual se insere o PROEX, bem como do sistema que antecede o PROEX, acreditamos que pudemos viabilizar ao leitor, uma compreensão mais ampla e profunda, sobre as funções do PROEX, bem como compreender não só o sistema no qual o PROEX, como uma peça estatal dessa engrenagem, opera, mas também como ele tem por atribuição corrigir vícios e preencher lacunas existentes nesse sistema.

Proporcionando ao leitor uma visão mais panorâmica sobre o que é, como funciona, em que meio está inserido, e quais são as atribuições do PROEX, através da leitura dos dois primeiros capítulos, passamos finalmente a desenvolver no terceiro capítulo, uma avaliação qualitativa propriamente da contribuição do PROEX para as vendas externas brasileiras, baseados nos resultados obtidos por especialistas do tema, através de metodologias tanto qualitativa quanto quantitativa, encontrados por meio de uma revisão ampla da literatura existente sobre o assunto.

Ao analisarmos de forma ampla o funcionamento dos mais variados mecanismos de crédito que atualmente encontram-se disponíveis no mercado brasileiro, no que tange a esfera privada, pudemos compreender que existe uma defasagem profunda deixada pelas instituições que compõem esse mercado, uma vez que estas instituições ao darem preferência a uma política de riscos conservadora, exigem condições para a concessão do crédito, que exclui as micro e pequenas empresas do comércio exterior, ou então elimina a possibilidade de que pequenos exportadores potencializem as suas exportações, através do crédito.

Ao exigirem garantias e oferecerem condições, que geralmente acabam coibindo a possibilidade, de que pequenos exportadores brasileiros também tenham acesso ao crédito, e conseqüentemente condições de realizarem também a exportação de seu resultado produtivo, naturalmente, estas instituições financeiras também acabam restringindo possibilidades de crescimento para as exportações nacionais, e de diversificação de exportadores brasileiros em potencial no comércio exterior.

Desse modo, apesar da variada quantidade de mecanismos de crédito disponíveis, a exclusão de pequenos exportadores brasileiros, gera uma lacuna neste mercado, e diversos especialistas, têm demonstrado que apesar de contribuir de um modo geral, para o crescimento em valor das exportações brasileiras, o sistema de financiamento às exportações ainda tem vícios sistêmicos e lacunas – relacionados a exclusão de pequenos exportadores no acesso ao crédito para a exportação -- que precisam ser corrigidos, para promover uma democratização do acesso ao crédito desta natureza e conseqüentemente, gerar uma efetiva cultura exportadora no país, viabilizando um aumento ainda mais significativo das vendas externas brasileiras.

O Estado brasileiro, por sua vez, ao compreender o custo de oportunidade que a exclusão desses pequenos exportadores do acesso ao crédito pode provocar nas vendas externas nacionais, e não obstante, desfrutando de sua posição como observador privilegiado do sistema internacional, tem tentado nas últimas décadas, através da elaboração de políticas públicas de financiamento a exportação, preencher essa lacuna deixada pelo mercado privado, e uma das iniciativas públicas mais importantes nesse sentido, tem sido o PROEX.

Essa relevância do Programa de Financiamento as Exportações, se dá especialmente por causa da natureza da proposta do programa, que tem como objetivo principal, não só a alavancagem das vendas externas brasileiras, mas também, a consecução desse objetivo através da inclusão dos pequenos exportadores nacionais no acesso ao crédito voltado as exportações, oferecendo a estes não só a possibilidade de desfrutar do crédito, como também gozar de uma política de juros mais adequada e condições mais brandas de pagamento. É dessa forma que o PROEX, se destaca no cenário nacional de mecanismos de crédito à exportação, por seu papel estratégico na inclusão de exportadores nacionais excluídos.

Contudo, os exportadores maiores, que receberam assistência financeira do PROEX, e que não apresentaram efeitos significativos de aumento de suas vendas externas através desta operação, nos demonstram que quando os recursos são investidos de forma mais acertiva em pequenos exportadores, o PROEX, não só cumpre com maior eficiência o seu objetivo elementar e estratégico de apoiar pequenos exportadores que têm sido excluídos do mercado de produtos financeiros voltados a exportação no âmbito privado, como contribuiria de modo mais eficaz para a elevação das vendas externas do Estado brasileiro.

A partir desse trabalho procuramos avaliar a contribuição do PROEX, para o processo de crescimento das exportações brasileiras, utilizando como base uma revisão da literatura

especializada sobre o assunto. Antes de apresentar propriamente a nossa análise, procuramos demonstrar ao leitor, a importância que possuem os estudos analíticos a cerca das políticas públicas de financiamento as exportações, tais quais o PROEX. Para tanto, iniciamos uma exposição teórica sobre a relevância que os níveis de exportação de determinado Estado, pode exercer não só para o crescimento como também para o desenvolvimento da economia desse Estado.

Realizada essa exposição teórica, baseada numa revisão de uma coletânea de estudos tanto recentes, quanto pertinentes aos clássicos, passamos a expor as circunstâncias e antecedentes históricos, em termos de políticas públicas de promoção a exportação, no que tange ao Estado brasileiro, de modo expor o contexto sob o qual o PROEX veio a ser criado. Após a contextualização histórica, oferecemos ao leitor uma contextualização contemporânea do sistema de financiamento as exportações atuais, incluindo tanto uma apresentação ampla do PROEX, nosso objeto de estudo, quanto dos outros mecanismos de crédito a exportação, pertinentes tanto a esfera pública quanto privada, para que o leitor pudesse compreender com mais amplitude o PROEX, ao conhecer o meio no qual o programa encontra-se inserido.

Demonstramos, por meio desses capítulos e considerações iniciais, que esse meio onde o PROEX encontra-se inserido, apesar da grande variedade de mecanismos creditícios disponíveis aos exportadores brasileiros, e apesar do impacto sistêmico positivo que exerce sobre o processo de crescimento das exportações brasileiras, ainda assim falhas significativas que precisam ser superadas.

Os problemas encontrados referem-se ao fato de que os mecanismos em operação no Brasil, especialmente aqueles oferecidos em instituições privadas, por demandarem condições de pagamento e exigências de garantias muito elevadas para grande quantidade de pequenos exportadores, devido a sua política de riscos conservadoras empregadas em seus serviços de crédito, acabam por excluir uma grande variedade de exportadores brasileiros, que poderiam contribuir em muito para o crescimento das exportações nacionais. Não obstante, demonstramos que o BNDES Exim, e até mesmo o próprio PROEX, tem mantido esses vícios no sistema.

Entretanto, o PROEX, tem demonstrado um esforço muito maior e eficiente no sentido de amenizar esses problemas, e apesar de não ter servido ainda para eliminá-los completamente, tem servido para que uma grande quantidade de exportadores de pequeno porte antes excluídos pelos mecanismos de financiamento as exportações, agora tenham

acesso a estes serviços de crédito através do PROEX. Como demonstramos segundo Galetti, o PROEX, só entre os anos de 2000 a 2007, possibilitou a inserção de 252 pequenos exportadores no mercado de crédito a exportação, a partir principalmente, de sua modalidade operacional de Financiamento.

Todavia, apesar do número razoável de novos exportadores que possuem acesso ao crédito, o mesmo estudo revela que mais de 11.000 exportadores, com características bem semelhantes, e que portanto, deveriam em tese ter as mesmas condições de acesso ao crédito, não tem tido as mesmas oportunidades. Dessa forma, podemos considerar que o PROEX ele tem servido para reforçar o processo de democratização no acesso ao crédito dentro do sistema brasileiro de financiamento as exportações, mas que ele de fato, não conseguiu sozinho ainda, resolver este problema.

Além da exposição da contribuição para o processo de democratização do acesso ao crédito de financiamento as exportações no Brasil, expusemos dados e análises que nos permitiram responder ao problema científico fundamental de nosso trabalho, quanto a existência ou não, de contribuição do PROEX no processo de crescimento das vendas externas do Brasil. Nesse sentido, pudemos compreender com base em diferentes estudos, que o PROEX contribui para o crescimento das exportações brasileiras. Como verificamos, dentre diversos estudos que indicam o impacto positivo do PROEX sobre as exportações, o PROEX ele tem contribuído para elevar, em média, 34%o valor das exportações efetuadas pelos exportadores brasileiros, o que naturalmente, exerce um crescimento no valor das exportações totais do Estado brasileiro, como demonstra o estudo de Berger.

Não obstante, o crédito oferecido pelo PROEX, especialmente através da modalidade de equalização das taxas de juros oferecido pelo programa tem conseguido alcançar uma notória capacidade de alavancagem, algo que como demonstramos representa uma significativa qualidade de quaisquer tipo de modalidade de crédito, uma vez que indica a capacidade desse serviço financeiro em gerar uma multiplicação de seus rendimentos com base no investimento creditício inicial. Dessa forma, considerando que uma alavancagem para recursos financeiros voltados a exportação, apresenta como resultados a multiplicação de valor obtidos pela transação que utiliza a captação de crédito para ser realizada, a alavancagem do PROEX Equalização neste caso, representa uma multiplicação de valores sobre as exportações brasileiras.

Dessa forma, podemos compreender que o PROEX, criado com o objetivo primordial

de contribui para o processo de crescimento das vendas externas brasileiras, em um período histórico como o da década de 1990, onde as importações dispararam como resultado de uma política desequilibrada de liberalização comercial, para tentar compensar os desacertos refletido nos déficits da balança comercial brasileiros daquele período, tem apresentados bons resultados.

Uma vez que, apesar de sua participação ainda incipiente do sistema brasileiro de financiamento das exportações, o programa já tem conseguido demonstrar desde os primeiros anos de atuação, a capacidade de contribuir para a elevação das exportações brasileiras, especialmente no que tange aos valores exportados. Além disso, o PROEX tem conseguido atingir essa meta, cumprindo também com outra importante atribuição que lhe fora designada pelo Estado, a de aprimorar o sistema de crédito nacional, no que tange a democratização do acesso ao crédito aos pequenos exportadores.

Porém, deixamos claro que essa tarefa tem sido cumprida, mas de maneira significativamente parcial pelo PROEX, uma vez que apesar de ter viabilizado o acesso a um significativo numero de exportadores ao crédito especial de exportação, ainda permite que haja um grande número de exportadores de caráter extremamente similar, sem o mesmo acesso e não obstante, ainda investe recursos através de operações financeiras, em especial através da modalidade de equalização de taxas de juros, para exportadores de grande porte, que tem fácil acesso aos mecanismos privados, e não carecem do PROEX, para realizarem as suas exportações. Assim, podemos compreender que o PROEX, apesar de ter demonstrado eficiência, ainda necessita ser revisado periodicamente, a fim de corrigir estes problemas que apresenta de modo a poder finalmente alcançar, com maior efetividade, seus objetivos originais.

REFERÊNCIAS

ACHCAR, Vieira Nogueira., NOGUEIRA, Nasaré Vieira., VELHO, Paulo Roberto. **O Desempenho das Exportações Brasileiras Frente Aos Mecanismos de Financiamento entre 1995 e 2005**. São Paulo: Revista Uniara, n.19, 2006.

AMARAL, Hudson Fernandes.; Coutinho, Eduardo Senra. **Principais Mecanismos de Financiamento às Exportações Brasileiras: uma análise comparativa**. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, v.11, nº2, p.1-12, abril/junho 2004.

BANCO DO BRASIL. **Forfaiting**. Disponível em:< <http://www.bb.com.br>> Acesso em: 06 set. 2016.

BAUMANN, R. Et al. **Economia Internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BERGER, Marcia Regina Leonardo Paulo.. **O Papel do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX – na inserção do Brasil nos mercados globais**. Curitiba, UFPR, 2010.

BLUMENSCHNEIN, Fernando; LEON, Fernanda L. L. De. Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. *In*: Org. PINHEIRO, Armando C.; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls. **O Desafio das Exportações**. BNDES. 1.ed. Rio de Janeiro: 2002

BRAGA, Helson C.; MARKWALD, Ricardo A.. **Funções de Oferta e de Demanda das Exportações de Manufaturados no Brasil: estimação de um modelo simultâneo**. Texto para Discussão, IPEA, n. 57, Julho, 1983

CALVO, Ruan Carlos A., ARAUJO, Luiza Mara M. A Contribuição da Política Pública de Financiamento à Exportação no Brasil. *In*: Org. CASTRO SILVA, Emílio José; CASTRO, Francisco José Diaz. **Universidad, Sociedad y Mercados Globales**. 2008, PP. 13-27. ISBN 978-84-691-5667-4. Disponível em: <HTTPS://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2747740.pdf>. Acesso em: 17/05/2016

CECON, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômicas. **Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos**. 2009. Disponível em: <http://www.iececon.net/pesquisa.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016

CARDOSO, Eliana., DORNBUSCH, Rutiger. **Uma Equação para as Exportações Brasileiras de Manufaturados**. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Economia*, v. 34, n.3, p.429-437, 1980.

CASTRO, José Augusto de. **Financiamento à exportação e seguros de crédito**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

CAVALCANTI, M. A. F. H.; RIBEIRO, F.J. **As Exportações Brasileiras no Período 1977/96: Desempenho e Determinantes**. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, n. 545)

CNI, Confederação Nacional das Indústrias. Unidade de integração internacional. **Os problemas da empresa exportadora brasileira**. Brasília, 2002.

CNI, Confederação Nacional das Indústrias. **Os problemas da empresa exportadora brasileira**. Brasília:CNI, 2008.

CNI, Confederação Nacional das Indústrias. **Entraves às Exportações Brasileiras**. Brasília: CNI, 2013.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

SILVA, Carlos Alberto de M. **O Crédito e o Desempenho Exportador: uma análise do sistema de financiamento às exportações no Brasil nos períodos 1994-1998 e 1999-2005**. Recife. UFPE, 2006. Disponível em: <http: //

GALETTI, Jefferson; HIRATUKA, Celio. **Financiamento às Exportações: uma avaliação dos impactos dos programas públicos brasileiros**. *Rev. Econ. Contemp.* [online]. 2013, vol. 17, n.3, pp.494516. ISSN 1415-9848. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482013000300005>. Acesso em: 13/08/2016.

GALETTI, Jefferson., NEGRI, Fernanda., VASCONCELOS., Lucas Ferraz. **Abrangência das Políticas de Apoio às Exportações no Brasil e Peril das Empresas Beneficiadas**. Brasília: IPEA, 2010.

GALLETI, Jefferson. **As Políticas Públicas de Financiamento à Exportação no Brasil (BNDES Exim e PROEX): características e efeitos sobre as exportações das empresas industriais brasileiras**. Campinas: UNICAMP, 2010. Disponível em: <http//>

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books. Quarta edição 2006.

KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Prática**. São Paulo: Pearson, 2010.8 ed.

LASWELLLaswell, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of Muddling Through**, Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, Charles E. **“Still Muddling, Not Yet Through”**, Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

MARKWALD, R.; PUGA, F. P. “Focando a politica de promocao de exportacoes”. In: PINHEIRO A.C., MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Orgs.) **O desafio das exportacoes**. Rio de Janeiro:BNDES, 2002, p. 97-154.

MOREIRA, H. C.; PANARIELLO, M. **Os incentivos à exportação brasileiras: 1990 a 2004**. Documentos IPEA/CEPAL. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para Discussão, n. 1385).

MOREIRA, M. M. A Indústria Brasileira nos Anos 90. O que já se Pode Dizer? In: Giambiagi, F.; Moreira, M. M. (orgs.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro. BNDES, 1999.

MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. **Políticas públicas de exportação: o caso do Proex**. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, n. 836).

MOREIRA, S. V.; TOMICH, F.; RODRIGUES, M. G. **Proex e BNDES-Exim: construindo o futuro**. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão, n. 1156).

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

SILVA, Carlos Aberto de Melo Marques. **O Crédito e o Desempenho Exportador: uma análise do sistema de financiamento às exportações no Brasil no períodos 1994-1998 e 1999-2005**. Recife, UFPE, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/12345678/4518>>. Acesso em: 15/10/2016

SILVA, José P. da. **Análise Financeira das Empresas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA SOBRINHO, Nelson F.. **Uma Avaliação do Canal de Crédito no Brasil**. Rio de Janeiro. BNDES, 2003. Disponível em http://www.bndes.gov.br/siteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/premio/pr252.pdf. Acesso em: 13/09/2016

VEIGA, P. M., IGLESIAS, R.M. **A política de financiamento à exportação no Brasil. Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira**. Rio de Janeiro: REDIPEA/BID, 2000.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. M. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. In: PINHEIRO A.C., MARKWALD R. e PEREIRA L. V. (orgs.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

APÊNDICE

Lista dos principais instrumentos legais e normativos que regulam o Sistema de Financiamento à Exportação no Brasil

- Carta-Circular Bacen nº 2919, de 18 de agosto de 1999
- Carta-Circular Bacen nº 2.8881, de 19 de novembro de 1999
- Carta-Circular Bacen nº 177, de 23 de outubro de 2002
- Decreto nº 2.369, de 10 de Novembro de 1997
- Decreto nº 3.113, de 06 de Julho de 1999
- Decreto nº 3.937, de 25 de setembro de 2001
- Lei nº 6.704, de 26 de outubro, de 1979
- Lei nº 8.187, de 1º de junho de 1991
- Lei nº 9.529, de 10 de dezembro de 1997
- Lei nº 9.531, de 10 de dezembro de 1997
- Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999
- Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001
- Portaria Interministerial (MF-MICT) nº 314, de 28 de dezembro de 1995
- Portaria MICT nº 369, de 28 de dezembro de 1994
- Portaria MDIC nº 58, de 10 de abril de 2002
- Portaria MF nº 390, de 20 de julho de 1993
- Portaria MF nº 5, 11 de janeiro de 1996
- Resolução CMN nº 2.575, de 17 de dezembro de 1998
- Resolução nº 2.799, de 06 de dezembro de 2000
- Resolução nº 50 do Senado Federal, de 16 de junho de 1993