

ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES NO BRASIL E PERFIL DAS EMPRESAS BENEFICIADAS

Fernanda De Negri*
Lucas Ferraz Vasconcelos**
Jefferson Galetti***

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a consistente e continuada valorização do real em relação ao dólar, aliada à crise internacional, tem colocado novos desafios para as exportações brasileiras. Não há nenhuma evidência de que o movimento mundial de desvalorização do dólar vá se reverter no futuro próximo e, nesse sentido, o câmbio deverá continuar sendo um desafio importante no próximo período, especialmente para as exportações de produtos industrializados. Além disso, a demanda dos países centrais – que são os mais relevantes importadores de produtos industrializados – ainda não se recuperou depois da crise internacional.

Esses dois fatores explicam o desempenho do comércio brasileiro no período recente. A despeito do volume de comércio (tanto exportações quanto importações) já ter alcançado, até outubro deste ano, aproximadamente o mesmo patamar de 2008, houve uma mudança significativa na estrutura da pauta de exportações no período pós-crise. Entre janeiro e outubro deste ano, as exportações brasileiras estão num patamar apenas 4% inferior ao mesmo período de 2008. Por sua vez, as exportações de produtos industrializados estão R\$ 30 bilhões abaixo do observado em 2008: uma queda de 24%. Estes números evidenciam uma mudança qualitativa na pauta de exportações, cada vez mais concentrada em *commodities* e produtos de menor valor agregado. São estes os produtos – cuja demanda vem sendo impulsionada, entre outros fatores, pela demanda chinesa – que estão sustentando o crescimento das exportações brasileiras entre 2008 e 2010.

Nesse contexto desafiador, as políticas de apoio às exportações – tanto o crédito quanto as políticas de desoneração – tornam-se ainda mais decisivas. Estas políticas podem ser utilizadas não apenas para se ampliar o volume das exportações, mas, principalmente, para se estimularem setores que, hoje, vêm sendo mais penalizados pela conjuntura de câmbio desfavorável e baixo crescimento dos países centrais. Nesse sentido, é fundamental saber qual tem sido a abrangência das diferentes políticas de apoio às exportações, que setores estão sendo mais ou menos favorecidos e quais têm sido os impactos destas políticas na ampliação e na mudança qualitativa da pauta de exportações. Saber se os instrumentos disponíveis são capazes de estimular as exportações de maior valor agregado é fundamental para bem manejar tais instrumentos no próximo período. Por esta razão, o Ipea tem conduzido e incentivado diversos estudos sobre a efetividade e a abrangência das políticas de comércio exterior no Brasil. Este artigo faz uma síntese de alguns destes trabalhos e procura contribuir com algumas das questões levantadas acima.

2 OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES NO BRASIL E O PERFIL DAS EMPRESAS APOIADAS

Atualmente, a política de incentivo às exportações dispõe de diversos instrumentos. Os três aqui analisados atendem a quase 30% de todas as empresas exportadoras do país. O Programa de Financiamento às Exportações (Proex), operacionalizado pelo Banco do Brasil, na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional, se

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset do Ipea.

*** Mestrando em economia na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

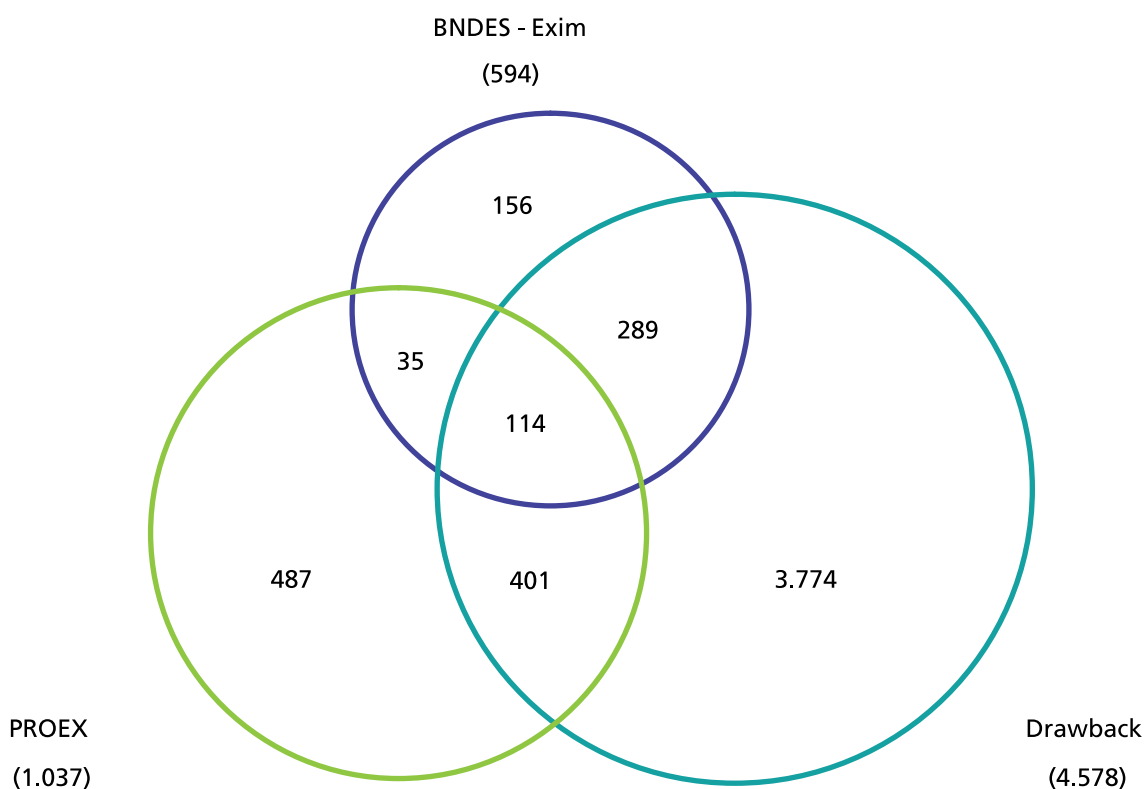
constitui em uma linha de crédito pós-embarque,¹ oferecida em duas modalidades: o Proex Equalização e o Proex Financiamento. O BNDES Exim (do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) é também uma linha de financiamento, porém mais diversificada, com cinco modalidades: pré-embarque, pré-embarque ágil, pré-embarque âncora, pré-embarque especial e pós-embarque. Por fim, o Drawback, regime aduaneiro especial, concede vantagens relacionadas aos impostos e taxas incidentes sobre matérias-primas adquiridas para utilização na produção de bens que sejam, mais tarde, exportados ou utilizados em venda equiparada a exportação.

Eventuais sobreposições e/ou complementaridades entre os instrumentos descritos podem ser reveladas levantando-se seus dados de utilização por parte das empresas e avaliando-se em que medida há redundância ou integração em tal utilização. Para tanto, as informações referentes aos diferentes programas de incentivo foram colhidas utilizando-se o mesmo período, de 2003 a 2007, para o qual se dispõe de dados. Foram contabilizadas todas as empresas que, ao menos uma vez, fizeram uso de um dos instrumentos referidos, no período mencionado.

Vê-se, de maneira sintética, a sobreposição dos diferentes instrumentos no diagrama de Venn (figura 1). Um indicador de tal sobreposição é obtido por meio do cálculo da relação entre o número de empresas que utilizaram mais de um instrumento sobre o total do número de empresas beneficiadas pelos três programas de incentivo às exportações. No período analisado, 5.256 empresas acessaram ao menos um dos programas de promoção de exportações. Deste total, 4.417 utilizaram somente um dos três instrumentos, 725 fizeram uso de dois dos três programas disponíveis e 114 utilizaram todos os três instrumentos. Sinteticamente, 16% das empresas usuárias dos três instrumentos de promoção das exportações acessaram mais de um deles.

FIGURA 1

Número de empresas apoiadas pelos programas Drawback, BNDES Exim e Proex entre 2003 e 2007



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1. O financiamento às exportações pode acontecer em duas fases: durante o pré-embarque, ou seja, o crédito é concedido durante a produção; ou o financiamento pode acontecer no pós-embarque, sendo o crédito voltado à comercialização.

Essa sobreposição entre instrumentos não é necessariamente prejudicial, considerando-se que, em grande medida, são programas de naturezas distintas. Uma forma de avaliar a redundância ou complementaridade destes instrumentos consiste em mensurar se seu efeito, em conjunto, causa mais impacto que considerados separadamente. É de se supor que as intersecções entre o Drawback e os outros mecanismos tenham efeitos complementares, visto que o primeiro é um regime aduaneiro especial (isenção fiscal) direcionado a itens específicos da cadeia produtiva exportadora (insumos), enquanto os instrumentos restantes são mecanismos de financiamento à produção para exportação, de natureza mais abrangente que tão somente a isenção de algumas etapas da cadeia produtiva.

A tabela 1 traz o número total de empresas (que estão inscritas na Relação Anual de Informações Sociais – Rais, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) para cada um dos programas, bem como a intersecção entre eles. Na diagonal principal está descrito o número de firmas que acessaram um programa específico,² enquanto os elementos acima ou abaixo da diagonal principal dão informações referentes à quantidade de empresas que fizeram uso de dois programas distintos, durante o período analisado.³ Note-se que os elementos acima e abaixo da diagonal principal são simétricos entre si, uma consequência obrigatória da construção da matriz de intersecção.

TABELA 1

Número de empresas apoiadas pelos diferentes programas/políticas de incentivo às exportações entre 2003 e 2007

| Programa | BNDES Exim | Drawback | Proex Financiamento | Proex Equalização |
|---------------------|------------|----------|---------------------|-------------------|
| BNDES Exim | 594 | 403 | 125 | 43 |
| Drawback | 403 | 4.578 | 482 | 49 |
| Proex Financiamento | 125 | 482 | 998 | 21 |
| Proex Equalização | 43 | 49 | 21 | 60 |

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDIC e do BNDES.

O BNDES possui uma imensa carteira de clientes e detém uma massa enorme de recursos, constituindo-se, indubitavelmente, no maior provedor de financiamento ao setor produtivo do país e em um dos maiores do mundo. Contudo, o programa BNDES Exim abrange um número de usuários relativamente modesto, se comparado aos outros instrumentos de estímulo exportador. Enquanto este programa atendeu a 594 empresas entre 2003 e 2007, o Proex forneceu recursos a 1.037 empresas, e o Drawback abrangeu 4.578 firmas neste período. Destas 594 empresas que recorreram ao programa do BNDES, 403 também utilizaram o Drawback, 125 participaram do Proex Financiamento e 43 do Proex Equalização. Das 4.578 empresas que participaram do Drawback, 482 também se beneficiaram do Proex Financiamento e 49 do Proex Equalização. Finalmente, das 998 empresas do programa Proex Financiamento, 21 também faziam parte do Proex Equalização.

Note-se que a redundância entre os outros mecanismos e o Drawback é bastante elevada. Cerca de 81% das firmas do programa Proex Equalização tiveram apoio do mecanismo de Drawback, 68% das empresas que utilizaram o BNDES Exim também fizeram uso do Drawback, e 48% das firmas que se beneficiaram do Proex Financiamento recorreram ao instrumento. Uma das causas da alta “utilização cruzada” se deve ao elevado número de usuários do regime aduaneiro especial, ou seja, devido à sua abrangência é de se supor que abarque várias empresas amparadas por outros programas de apoio à exportação.

Pode-se observar que o conjunto das empresas exportadoras apresenta melhoria substantiva em vários indicadores em relação ao que se observa no universo das empresas industriais. Entre os destaques, temos: elevação dos anos de estudo médio dos funcionários, mais que o dobro de renda média em relação ao verificado na indústria e elevação do tempo de emprego médio (tabela 2).

2. Por exemplo, o dado da segunda linha e segunda coluna, indica que 4.578 empresas acessaram o mecanismo de *drawback* pelo menos uma vez entre 2003 e 2007.

3. Por exemplo, das 4.578 empresas que utilizaram o *drawback*, 49 também fizeram uso do Proex Equalização.

Explorar algumas características básicas das empresas usuárias de cada programa é útil para se traçar um perfil destas firmas em cada um dos mecanismos de apoio. Nota-se que os programas Proex Equalização, BNDES Exim e Drawback Verde-Amarelo são utilizados por empresas de maior porte. As empresas apoiadas por tais programas possuem, em média, 4.569, 2.864 e 1.076 funcionários, respectivamente. O Drawback convencional e o Proex Financiamento, por sua vez, atendem a empresas de menor porte, que possuem, em média, 649 e 444 funcionários, respectivamente.

Além de maiores, as empresas que utilizam os três primeiros programas são empresas mais antigas, obtêm maior saldo no comércio exterior e seus trabalhadores auferem maior renda média e possuem maior nível de escolaridade.

TABELA 2

Características das empresas apoiadas por diferentes instrumentos de promoção às exportações (2007)

| Variáveis | Exim | Drawback | DBVA ¹ | Proex Financiamento | Proex Equalização | Empresas exportadoras | Indústria |
|--|---------|----------|-------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|-----------|
| Número de empresas | 127 | 2.804 | 140 | 338 | 27 | 17.903 | 266.538 |
| Número de funcionários | 2.864,1 | 649,0 | 1.076,6 | 444,5 | 4.569,9 | 263,3 | 26,3 |
| Idade da empresa (anos) | 32,7 | 23,4 | 24,6 | 19,1 | 39,4 | 18,6 | 11,0 |
| Exportação (R\$ milhões) | 201,1 | 38,6 | 51,7 | 31,2 | 507,4 | 8,8 | 0,5 |
| Importação (R\$ milhões) | 108,6 | 22,0 | 15,2 | 11,4 | 270,5 | 5,7 | 0,3 |
| Escolaridade média dos funcionários (anos de estudo) | 10,0 | 9,6 | 9,7 | 9,4 | 11,0 | 9,6 | 8,5 |
| Renda média (R\$ mil) | 2,1 | 1,7 | 2,1 | 1,2 | 3,3 | 1,5 | 0,7 |
| Tempo de emprego médio (semanas) | 58,8 | 53,0 | 54,9 | 44,5 | 85,6 | 47,9 | 37,3 |
| Idade média (anos) | 34,0 | 33,7 | 34,5 | 32,9 | 35,4 | 34,0 | 34,0 |
| Experiência média | 17,0 | 17,2 | 17,9 | 16,6 | 17,4 | 17,4 | 18,4 |

Fonte: MDIC, BNDES e Rais.

Nota: ¹ Como a modalidade Drawback Verde-Amarelo não existia em 2007, para efeitos de comparação utilizaram-se os dados de 2007 das empresas que acessaram o programa em 2008.

No caso específico do Drawback, por se tratar de um programa bastante extenso, os dados apresentados não podem levar à conclusão de que as empresas de grande porte não o acessam, senão que várias firmas de pequeno e médio porte na carteira do programa terminam por reduzir as médias referentes ao programa. Muitas das variáveis consideradas, como idade média da empresa, e média de anos de estudo, renda média, tempo de emprego médio, média de idade e experiência média dos funcionários, no caso do Drawback, apresentam números bastante semelhantes aos das médias apresentadas pelas empresas exportadoras como um todo. A despeito disto, as empresas apoiadas pelo Drawback tendem a apresentar um superávit médio bastante superior ao das empresas exportadoras, bem como um número médio de funcionários quase três vezes maior em relação às últimas.

O Drawback Verde-Amarelo, por sua vez, embora seja um programa mais recente, iniciado em 2008, apoiou, entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009, cerca de 140 empresas. Comparando-se o Drawback Verde-Amarelo com o Drawback convencional no que tange ao comércio exterior, vê-se que as empresas apoiadas pelo primeiro programa tendem a ter maior valor médio de exportação e menor valor médio de importação que as empresas apoiadas pelo último. De todo modo, conclusões derivadas de estatísticas descritivas médias devem ser consideradas com cuidado, devido à grande disparidade entre os programas quanto ao número de firmas atendidas.

3 INCENTIVOS FISCAIS: O REGIME DE *DRAWBACK*

Esta seção procura analisar com mais detalhes a política mais abrangente de apoio à exportação entre aquelas analisadas neste trabalho – o Drawback. Das 17.903 empresas que exportaram no ano de 2007, 2.804 fizeram uso do programa Drawback, ou seja, 15,7% das empresas exportadoras utilizaram o mecanismo, mantendo-se esta porcentagem próxima à média de utilização do programa no período entre 2003 e 2007, de 14,7%. Destas empresas usuárias do Drawback, a maioria está concentrada na indústria, com 2.435 empresas (86,8%), seguida pelo setor de serviços, com 295 empresas (10,5%), e a agropecuária, com 74 empresas (2,6%).

Utilizando-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 1.0, a dois dígitos, pode-se perceber que a distribuição entre as atividades econômicas das empresas apoiadas pelo Drawback segue um padrão bastante próximo à distribuição das empresas exportadoras, havendo pequenas mudanças entre ambas (tabela 3). Destas diferenças os maiores destaques encontram-se nas atividades de comércio por atacado e couro e calçados. Enquanto o primeiro setor concentra o maior número de empresas entre as exportadoras (2.757, ou 15,4% do total), sua participação entre as empresas usuárias do *drawback* é relativamente baixa (188, ou 6,7% das empresas apoiadas). Isto pode ser facilmente explicado pelo fato de que, neste setor, estão classificadas as *trading companies*, que, embora sejam um número significativo de empresas exportadoras, não produzem os produtos que exportam; por isso, por definição, não estariam no escopo do Drawback. Por seu turno, o setor de couro e calçados, que concentra 706 empresas exportadoras (3,9% do total), tem uma participação relativamente alta entre as empresas usuárias do *drawback*, com 319 empresas (11,4% das usuárias).

TABELA 3Principais setores das empresas exportadoras e usuárias do *Drawback* (2007)

| CNAE 1.0 | | Número de empresas exportadoras | Participação no total de exportadoras (%) |
|----------|--|---------------------------------|---|
| 51 | Comércio por atacado | 2.757 | 15,4 |
| 29 | Máquinas e equipamentos | 1.583 | 8,8 |
| 52 | Comércio varejista e reparação de objetos pessoais | 1.307 | 7,3 |
| 24 | Produtos químicos | 1.112 | 6,2 |
| 36 | Móveis e indústrias diversas | 1.016 | 5,7 |
| 15 | Produtos alimentícios e bebidas | 968 | 5,4 |
| 25 | Artigos de borracha e plástico | 861 | 4,8 |
| 18 | Artigos do vestuário e acessórios | 785 | 4,4 |
| 28 | Produtos de metal | 781 | 4,4 |
| 20 | Produtos de madeira | 759 | 4,2 |
| 19 | Couro e calçados | 706 | 3,9 |
| 26 | Produtos de minerais não metálicos | 526 | 2,9 |
| 34 | Veículos automotores, reboques e carrocerias | 510 | 2,8 |
| 17 | Produtos têxteis | 498 | 2,8 |
| 31 | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 465 | 2,6 |

| CNAE 1.0 | | Empresas apoiadas pelo <i>Drawback</i> (%) | Participação no total de empresas apoiadas pelo <i>Drawback</i> (%) |
|----------|---|--|---|
| 19 | Couro e calçados | 319 | 11,4 |
| 29 | Máquinas e equipamentos | 271 | 9,7 |
| 24 | Produtos químicos | 229 | 8,2 |
| 25 | Artigos de borracha e plástico | 191 | 6,8 |
| 36 | Móveis e indústrias diversas | 190 | 6,8 |
| 51 | Comércio por atacado | 188 | 6,7 |
| 26 | Produtos de minerais não metálicos | 142 | 5,1 |
| 34 | Veículos automotores, reboques e carrocerias | 138 | 4,9 |
| 17 | Produtos têxteis | 126 | 4,5 |
| 20 | Produtos de madeira | 117 | 4,2 |
| 28 | Produtos de metal | 115 | 4,1 |
| 15 | Produtos alimentícios e bebidas | 114 | 4,1 |
| 31 | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos | 108 | 3,9 |
| 1 | Agricultura, pecuária e serviços relacionados | 71 | 2,5 |
| 27 | Metalurgia básica | 70 | 2,5 |

Fonte: MDIC, BNDES e Rais.

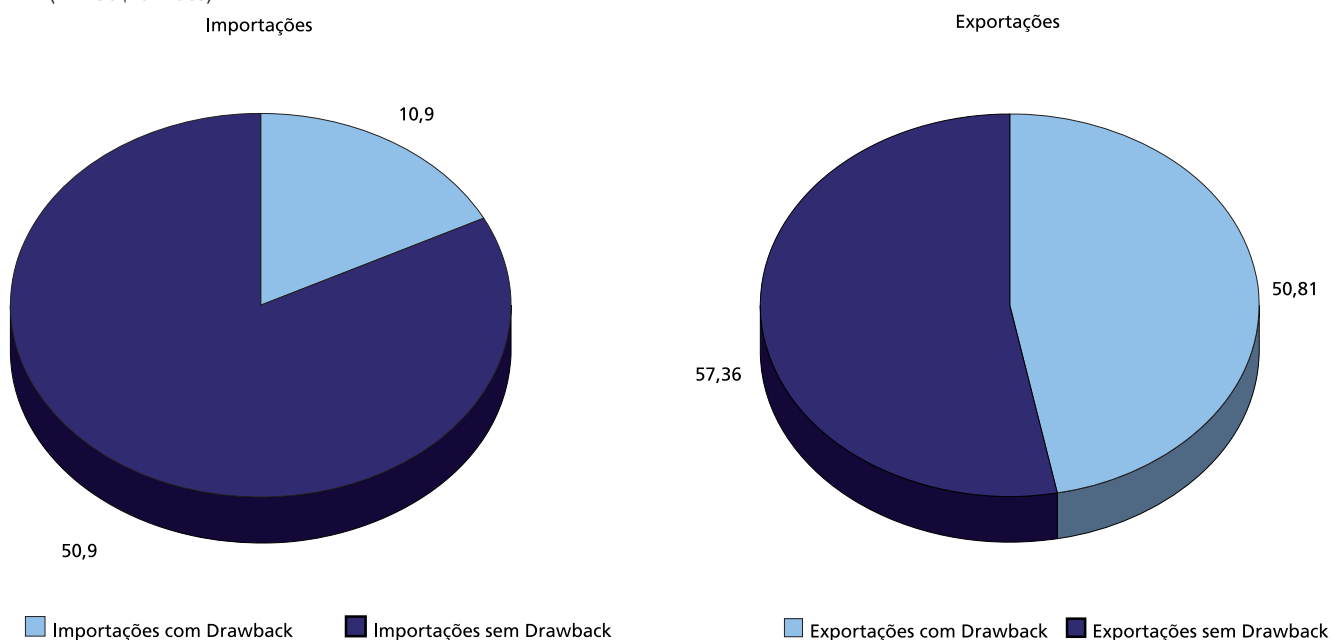
Até aqui, destacou-se a dimensão quantitativa do Drawback: quantas empresas o acessaram, qual a distribuição setorial destas empresas etc. Contudo, talvez o aspecto mais interessante a ser analisado refira-se aos valores monetários do programa e das empresas envolvidas. Tratar-se-á, a seguir, de alguns destes aspectos.

Em 2007, as exportações realizadas dentro do regime de *drawback* foram da ordem de US\$ 50 bilhões, ou pouco mais de 30% do valor total das exportações brasileiras naquele ano (tabela 4), o que é uma participação extremamente significativa. É bom lembrar que uma empresa pode utilizar o regime apenas para uma parcela de suas vendas externas. Nesse sentido, aproximadamente 18% das importações e 47% das exportações das empresas que utilizaram o Drawback no ano de 2007 foram realizadas dentro deste regime⁴. Ambas as porcentagens não se alteram significativamente ao longo do período entre 2003 e 2007. Este dado sugere que a utilização do Drawback contribui favoravelmente para a geração de saldo no comércio exterior.

GRÁFICO 1

Composição das importações e exportações das empresas usuárias do Drawback

(Em US\$ bilhões)



Fonte: MDIC, BNDES e Rais.

Talvez uma das questões mais importantes deste trabalho seja até que ponto as políticas de apoio às exportações têm contribuído ou podem contribuir para a mudança qualitativa na pauta de exportações do país. Para ajudar a responder a esta pergunta, é preciso analisar a distribuição setorial dos instrumentos disponíveis.

Nota-se grande semelhança entre a distribuição setorial verificada nas exportações totais (em valor) e as exportações realizadas via Drawback: dos dez principais setores exportadores, oito encontram-se também entre os principais setores exportadores via Drawback (tabela 4). Nesse sentido, a capacidade do *drawback* em modificar a estrutura setorial das exportações brasileiras parece relativamente limitada.

As exportações, em valor, têm alta concentração setorial, com cinco atividades sendo responsáveis por 56% do valor total exportado em 2007 e, no caso das exportações via Drawback, 63% destas exportações sendo realizadas pelos cinco principais setores. Entre os principais setores que utilizam o regime para suas exportações estão o setor automotivo (17% das exportações realizadas via *drawback*); metalurgia básica (16%); extração de minerais metálicos (11%); e outros equipamentos de transporte (10% do total).

4. O fato de uma empresa importar um insumo ou matéria-prima por meio do Drawback não significa que todas as importações de tal empresa ocorram por meio deste regime especial.

TABELA 4

Principais setores exportadores brasileiros e principais setores usuários do regime de *Drawback* (2007)

| CNAE 1.0 | | Exportações totais (US\$ bilhões) | Participação no total (%) |
|--------------|--|-----------------------------------|---------------------------|
| 15 | Produtos alimentícios e bebidas | 28,9 | 18 |
| 34 | Veículos automotores, reboques e carrocerias | 16,3 | 10 |
| 23 | Coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e álcool | 14,9 | 9 |
| 27 | Metalurgia básica | 14,6 | 9 |
| 13 | Extração de minerais metálicos | 13,0 | 8 |
| 51 | Comércio por atacado | 12,0 | 8 |
| 24 | Produtos químicos | 9,1 | 6 |
| 29 | Máquinas e equipamentos | 6,9 | 4 |
| 35 | Outros equipamentos de transporte | 5,7 | 4 |
| 21 | Celulose, papel e produtos de papel | 4,3 | 3 |
| Outros | | 32,2 | 20 |
| Total | | 158,1 | 100 |

| CNAE 1.0 | | Exportações pelo <i>Drawback</i> (US\$ bilhões) | Participação no total (%) | Participação nas exportações totais do setor (%) |
|--------------|---|---|---------------------------|--|
| 34 | Veículos automotores, reboques e carrocerias | 8,6 | 17 | 53 |
| 27 | Metalurgia básica | 8,2 | 16 | 56 |
| 13 | Extração de minerais metálicos | 5,7 | 11 | 44 |
| 35 | Outros equipamentos de transporte | 4,8 | 10 | 83 |
| 15 | Produtos alimentícios e bebidas | 4,3 | 9 | 15 |
| 29 | Máquinas e equipamentos | 3,2 | 6 | 46 |
| 24 | Produtos químicos | 2,8 | 6 | 31 |
| 19 | Couro e calçados | 2,5 | 5 | 73 |
| 21 | Celulose, papel e produtos de papel | 1,6 | 3 | 38 |
| 74 | Serviços prestados principalmente às empresas | 1,2 | 2 | 51 |
| Outros | | 7,2 | 14 | 22 |
| Total | | 50,1 | 100 | 32 |

Fonte: MDIC, BNDES e Rais.

Chama atenção a participação relevante de setores como a metalurgia e a indústria extrativa mineral, pois espera-se que, quanto maior o conteúdo importado das exportações, maior a possibilidade de o setor utilizar o regime de *drawback*. Este é o caso, por exemplo, do setor de outros equipamentos de transporte, no qual 83% das exportações são realizadas dentro do regime. Outro setor que depende bastante do regime para suas exportações é o setor de couro e calçados, no qual 73% das exportações são realizadas dentro do regime de *drawback*, embora responda por somente 5% do valor das exportações ligadas ao programa. Dois setores importantes, o de veículos automotores, reboques e carrocerias e o de metalurgia básica, têm mais de 50% do valor de suas exportações realizados com insumos importados pelo regime *drawback*.

A despeito de quase um terço do valor das exportações totais estar associado ao Drawback (32%), verifica-se que o programa não altera significativamente o padrão setorial vigente no comércio exterior brasileiro, senão reforça-o, apoiando setores que, tradicionalmente, já têm forte presença no comércio externo.

4 CRÉDITO À EXPORTAÇÃO

O crédito à exportação, no Brasil, é caracterizado por certa dispersão das instituições responsáveis pelos programas de apoio. De fato, a reestruturação do sistema de apoio à exportação no Brasil ocorrida nos anos 1990 não foi capaz de preencher o espaço deixado pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A (Cacex), instituição que centralizava os mecanismos de apoio ao comércio exterior brasileiro. Segundo alguns analistas, isto resultou na existência de várias instituições, que, dispersas, não conseguem articular uma política conjunta, sobrepõem ações e competências, além de não apresentarem um consenso em relação ao papel que o comércio exterior deve desempenhar para o desenvolvimento econômico nacional (VEIGA e IGLESIAS, 2002). Esta pulverização atrapalha a elaboração, implementação, coordenação e avaliação das políticas públicas essenciais à construção de vantagens competitivas da indústria brasileira em âmbito internacional.

O principal instrumento privado de financiamento à exportação utilizado no Brasil é o adiantamento de contrato de câmbio (ACC), que consiste na antecipação do pagamento, parcial ou total, em moeda nacional do valor em moeda estrangeira do contrato de exportação firmado entre a empresa exportadora nacional e o importador estrangeiro (VEIGA e IGLESIAS, 2000; BLUMENSCHNEIN e LEON, 2002). Os mecanismos públicos de financiamento, como o Proex e o BNDES Exim, exercem, portanto, uma função complementar ao ACC.

O programa de financiamento às exportações do BNDES foi criado em 1991, com o nome de Finamex, e, a princípio, era destinado apenas ao setor de bens de capital. A partir de 1996 o programa passou por mudanças que incluíram outros setores de atuação, nas modalidades de financiamento pré-embarque e pós-embarque. Passaram a receber financiamento os produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couros e alimentos, além dos serviços de engenharia. Os recursos vêm de fundos diversos, tais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e linhas externas, inclusive de organismos multilaterais. Um dos objetivos da linha de financiamento à exportação do BNDES é ampliar a participação dos produtos de maior valor agregado no comércio exterior brasileiro (CATERMOL, 2005).

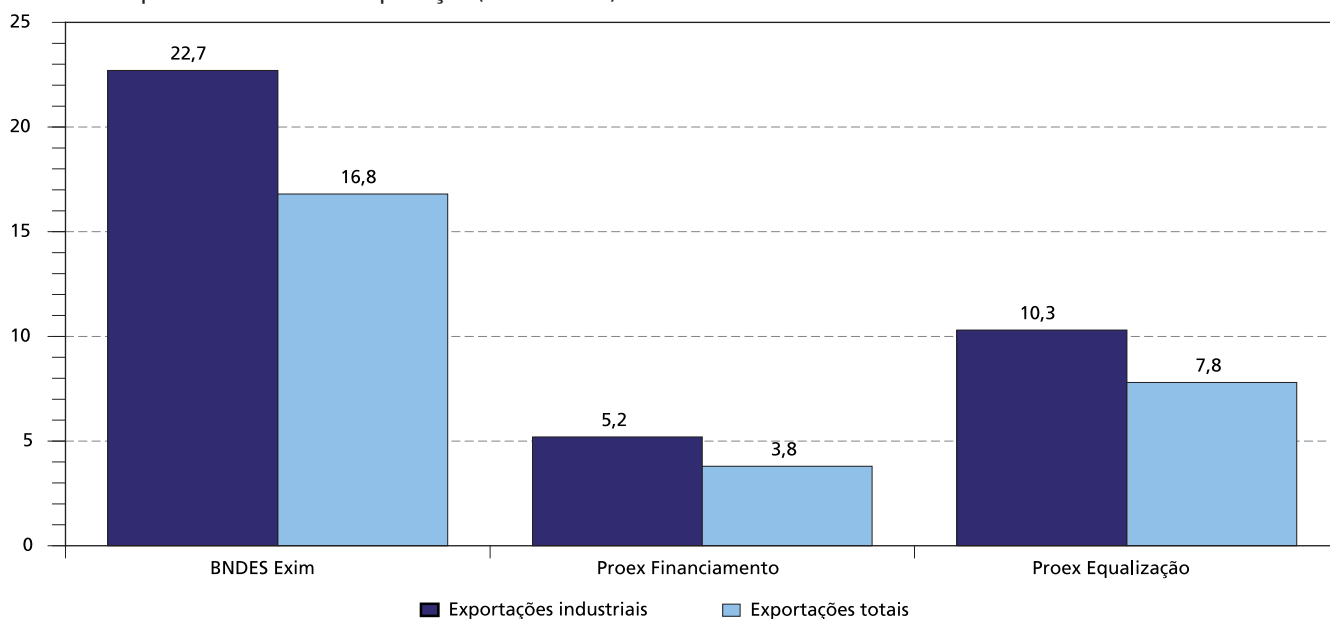
O Proex, por sua vez, foi criado em 1991 pela Lei nº 8.187 e é gerido pelo Banco do Brasil com os recursos disponibilizados anualmente no orçamento da União. Seu objetivo é dotar os exportadores brasileiros com condições similares às dos concorrentes internacionais. Divide-se em duas modalidades, o Proex Financiamento e o Proex Equalização de taxas de juros. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) relaciona os produtos aptos a receberem o financiamento, que compreendem bens, serviços associados à venda e assistência técnica de máquinas e equipamentos, *softwares* e filmes (MOREIRA e SANTOS, 2001). O público-alvo do Proex são as empresas de menor porte que possuem maiores dificuldades de acesso ao financiamento às exportações. Apesar de, recorrentemente, ser alvo de disputas para ampliação do seu orçamento, o programa apresenta um nível reduzido de execução orçamentária, o que denota sua dificuldade em alcançar o seu público-alvo.

Segundo dados de 2008, BNDES Exim e Proex desembolsaram aproximadamente de US\$ 7 bilhões, o que equivale a cerca de 3,6% do valor total exportado pelo país naquele ano. Apesar da pequena proporção entre recursos desembolsados pelos programas e valor total das exportações, as empresas apoiadas pelos dois programas respondem por uma parcela significativa do total das exportações brasileiras.

As exportações das empresas apoiadas pelo BNDES Exim representaram 16,8% das exportações totais e 22,7% das exportações industriais entre os anos de 2000 e 2007. Esta participação apresentou algumas oscilações no período. Por exemplo, em 2002 chegou a 36,1% e nos anos seguintes a tendência observada foi de declínio, com certa estabilidade nos três últimos anos.

GRÁFICO 2

Participação percentual nas exportações industriais e nas exportações totais brasileiras das empresas apoiadas pelos instrumentos públicos de crédito à exportação (2000 a 2007)



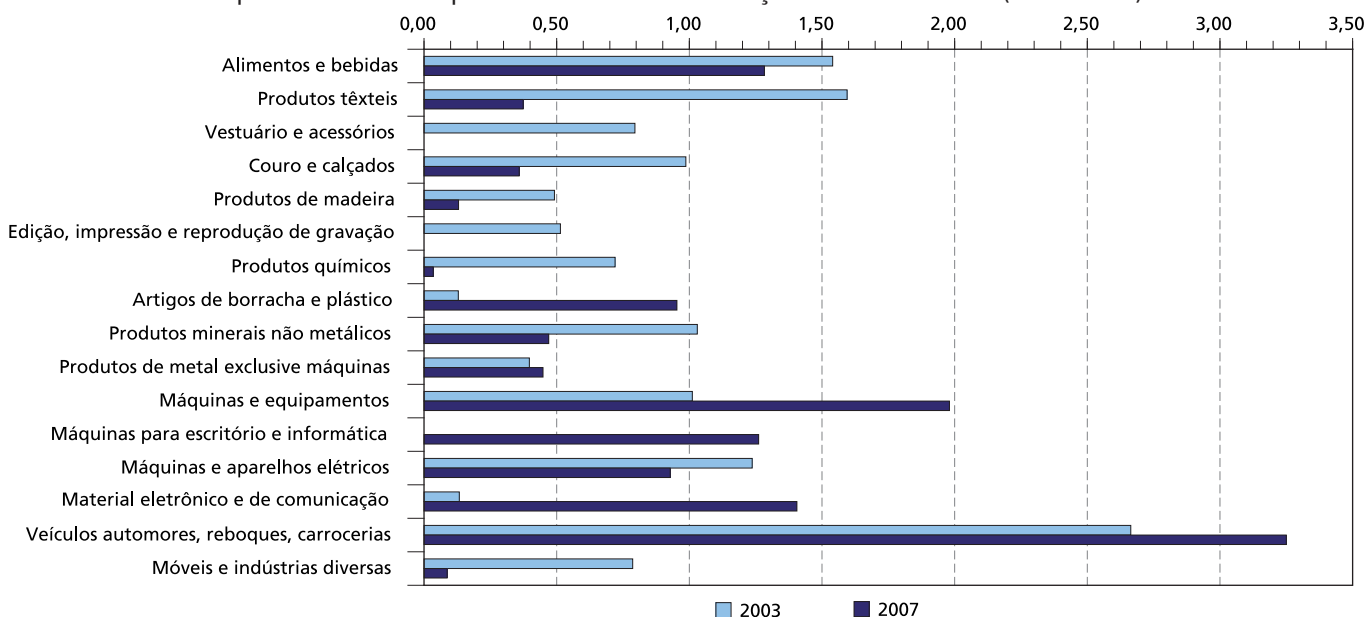
Fonte: MDIC, BNDES e Rais.

As vendas externas das empresas apoiadas pelo Proex Financiamento representaram 5,2% e 3,8% do total das exportações industriais e totais da economia brasileira, respectivamente. No caso do Proex Equalização as exportações das empresas industriais que obtiveram apoio do programa foram equivalentes a 10,3% das exportações industriais para todo o período de 2000 a 2007 e 7,6% das exportações totais.

Assim como no caso do *drawback*, além da abrangência é relevante analisar a concentração setorial das políticas de apoio. Neste caso, foi calculado um índice similar ao indicador de vantagens comparativas reveladas, no qual o numerador é a participação percentual do setor no total dos empréstimos do BNDES Exim (ou do Proex) e o denominador é a participação percentual deste setor no total das exportações brasileiras. Indicadores maiores que 1 sugerem que o setor vem sendo apoiado mais que proporcionalmente à sua participação na pauta de exportações do país. Este indicador foi denominado de “intensidade de apoio”.

GRÁFICO 3

Intensidade de apoio do BNDES Exim para a indústria de transformação – setores CNAE 1.0 (2003 e 2007)

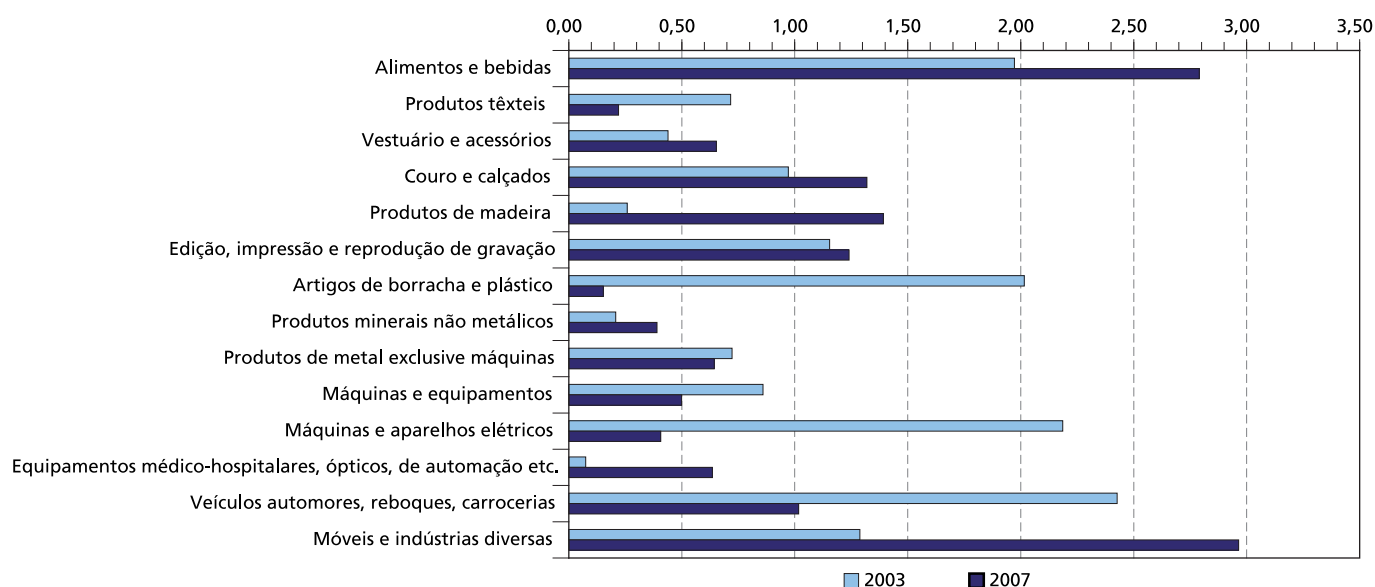


Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/MDIC.
Elaboração dos autores.

No caso do BNDES Exim, os setores mais intensamente apoiados foram o setor automotivo (código 34), tanto em 2003 quanto em 2007, e o setor de máquinas e equipamentos (código 29), no ano de 2007. Também se destacam os setores de alimentos e bebidas (15), máquinas para escritório e equipamentos de informática (30) e material eletrônico e equipamentos de comunicação (32). Estes dois últimos tinham participação desprezível nos desembolsos do programa, em 2003, e passaram a ser intensamente apoiados em 2007. Uma característica importante a ser ressaltada é que o BNDES Exim tem apoiado mais fortemente os setores de maior valor agregado e de maior intensidade tecnológica. A única exceção a este padrão é o setor de alimentos e bebidas.

GRÁFICO 4

Intensidade de apoio do Proex Financiamento para setores CNAE (2003 e 2007)



Fonte: Secex/MDIC.

Elaboração dos autores.

No caso do Proex Financiamento, o setor de alimentos e bebidas (código 15) é o setor mais apoiado pelo programa em 2007, seguido do setor de móveis e indústrias diversas (36). Os setores automotivo (34) e de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (31) tinham participação significativa no Proex em 2003, mas perderam muita participação em 2007. De modo geral, os setores mais apoiados pelo Proex Financiamento são menos intensivos em tecnologia e reforçam a especialização comercial do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou levantar algumas características fundamentais das principais políticas de apoio às exportações no Brasil, entre elas a abrangência de tais políticas, sua distribuição setorial e as características das empresas apoiadas.

Juntos, os três instrumentos analisados – Proex (Equalização e Financiamento), BNDES Exim e Drawback – respondem por uma parcela significativa das exportações: 30% das exportações são realizadas pelo regime de *drawback* e as empresas apoiadas pelo BNDES Exim e pelo Proex são responsáveis por 23% e por 15% do total das exportações brasileiras, respectivamente.

O instrumento mais abrangente, nesse contexto, tanto em número de empresas quanto em termos de valor das exportações, é o *drawback*, que apoiou mais de 4 mil empresas nos últimos anos. O BNDES Exim, embora tenha apoiado menos de 600 empresas, tem um foco muito definido em empresas de grande porte e com elevado valor exportado, daí advindo a elevada participação destas empresas nas exportações totais do país.

Uma das principais questões que este trabalho procurou investigar diz respeito à capacidade dos instrumentos existentes de modificarem a estrutura da pauta de exportações brasileiras. Os resultados sugerem que o Drawback,

a despeito de sua elevada abrangência, é relativamente neutro do ponto de vista da estrutura setorial da pauta de exportações. Exceção digna de nota é o setor de outros equipamentos de transporte (aviões), o qual participa significativamente das exportações realizadas pelo regime e utiliza mais intensamente que qualquer outro setor este instrumento: mais de 80% das suas exportações são realizadas via *drawback*.

No caso do BNDES Exim, os setores mais fortemente apoiados são, justamente, mais intensivos em tecnologia, e possuem uma participação menor na pauta de exportações do país. Nesse sentido, é possível que este programa contribua para a diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior valor agregado. No extremo oposto está o Proex Financiamento, que privilegia setores nos quais o Brasil já possui tradicionalmente vantagens competitivas – como o setor de alimentos e bebidas –, apesar de sua importância no auxílio a um grande número de empresas de menor porte.

REFERÊNCIAS

- BLUMENSCHNEIN, F.; DE LEON, F. L. L. Uma análise de desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. *In*: PINHEIRO A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Orgs.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- CATERMOL, F. BNDES – Exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, p. 3-30, dezembro, 2005.
- MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. **Políticas públicas de exportação**: o caso do Proex. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 836).
- 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.; PEREIRA, L. V. (Orgs.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Luciana Dias Jabbour

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Editoração Eletrônica

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br