

Atuação do BNDES no apoio à exportação

Desde 1991, o BNDES apoiou mais de **US\$ 96 bilhões** em exportações, criando empregos, contribuindo para o ingresso de divisas no país e gerando retorno líquido de **US\$ 4,2 bilhões** ao Banco

Mais de **1.500 exportadores** atendidos, na modalidade pré-embarque, sendo **60% MPMEs** e **70%** do setor de bens de capital

As linhas de financiamento à exportação do BNDES foram criadas há mais de 25 anos e podem ser divididas em duas categorias:

- BNDES Exim Pré-embarque: financia a produção para exportação. Os recursos são repassados ao exportador brasileiro via rede de [agentes financeiros](#) e são destinados ao capital de giro necessário para produzir exportações que ainda serão realizadas.
- BNDES Exim Pós-embarque: destina-se a apoiar a comercialização de bens e serviços. No pós-embarque, segue-se mecanismo similar ao de [operações de desconto de títulos](#), no qual o BNDES desembolsa à vista, para o exportador brasileiro, recursos referentes a exportações já realizadas, e recebe a prazo pelo importador.

Desde 1991, o BNDES apoiou mais de US\$ 96 bilhões em exportações, criando empregos, contribuindo para o ingresso de divisas no país e gerando retorno líquido de US\$ 4,2 bilhões ao Banco. O pré-embarque foi o principal instrumento utilizado (US\$ 58,3 bilhões) atendendo mais de 1.500 exportadores (dos quais 60% foram MPMEs),

principalmente no setor de bens de capital (representando 70% dos desembolsos). Por sua vez, no produto pós-embarque, destaca-se o setor aeronáutico (US\$ 21,4 bilhões), com valor maior do que o de exportação de serviços de engenharia (US\$ 10,5 bilhões) e de outros bens de capital (US\$ 5,9 bilhões).

As linhas de apoio à exportação do BNDES estão voltadas a nichos que têm mais necessidade de financiamentos de médio e longo prazos e se dedicam a um objetivo bem específico: viabilizar condições de financiamento compatíveis com o mercado internacional para que as empresas brasileiras consigam exportar sem desvantagem em relação a seus competidores internacionais e, com isso, gerar divisas em moeda estrangeira, emprego e renda de forma direta e indireta, por meio de sua rede de fornecedores nacionais.

O ambiente de competição externo é agressivo e a realização de vendas externas sem a correspondente oferta de financiamento para o importador é inviável, principalmente em setores de maior conteúdo tecnológico e/ou que precisem de grandes volumes de recursos e maior prazo de pagamento. O crédito é particularmente relevante na comercia-

lização de aeronaves, embarcações, máquinas de grande porte, bens e serviços para projetos de infraestrutura. No mercado internacional, o financiamento em condições equânimes em relação aos concorrentes é uma parte tão essencial quanto a qualidade do bem embarcado ou do serviço prestado na decisão de compra pelo importador.

A relevância do apoio à exportação reside em uma característica única da atividade: ela simultaneamente gera empregos, por meio de uma fonte de demanda alternativa à doméstica, e gera divisas em moeda estrangeira, que ajudam a equilibrar o balanço de pagamentos do país. Os efeitos microeconômicos diretos nos processos das empresas também são importantes. Estar inserido no mercado internacional proporciona à firma o acesso a um mercado muito maior, adicionando ganhos de escala, e estimula a adoção de práticas e processos no estado da arte. A atividade exportadora é complementar, e não alternativa, em relação às vendas domésticas. Se as empresas não são capazes de exportar, a tendência é que sejam suplantadas pelos concorrentes externos em seu próprio mercado doméstico.

O BNDES não atua de forma similar a organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o objetivo é prover, ao país importador dos bens ou do local da

obra realizada, um projeto final executado. O papel do BNDES no apoio às exportações é similar ao das chamadas agências de crédito à exportação (ECA, *export credit agency*, em inglês), que realizam financiamentos e prestam garantias aos exportadores com o objetivo de vender os bens e serviços nacionais e de, portanto, gerar emprego e renda em seus países de origem.

Os sistemas públicos de apoio à exportação existem há quase cem anos nos países desenvolvidos e, nas últimas décadas, têm se difundido também nos países em desenvolvimento. As agências de crédito à exportação têm mandatos de governo para concessão de apoio oficial por meio de financiamentos, seguros e garantias, valendo-se, sobretudo, de recursos públicos. Hoje, os maiores programas de apoio à exportação no mundo são conduzidos pelas agências de crédito à exportação dos EUA, Canadá, Alemanha, França, Itália, Japão, Coreia do Sul e China. Países emergentes, entre os quais Índia, México, Turquia e África do Sul, também têm sistemas bem-estruturados de apoio público à exportação. As condições do crédito à exportação no mercado internacional são balizadas pelo denominado Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (acordo sobre orientações em matéria de créditos à exportação), da Organização para a

O papel do BNDES no apoio às exportações é similar ao das chamadas agências de crédito à exportação e tem como objetivo gerar emprego e renda no Brasil

Em comparação a outras agências de crédito a exportação, o apoio do BNDES segue orientações mais restritivas, não admitindo o financiamento de gastos locais

O bem ou serviço (uma etapa da obra, por exemplo) é exportado, o exportador brasileiro recebe à vista do BNDES, e o importador reconhece a dívida e paga a prazo

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁹³

Em comparação a outras ECAs, o apoio do BNDES segue orientações mais restritivas, não admitindo o financiamento de gastos locais, apenas a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil pelas empresas brasileiras, beneficiárias das operações, para as quais são realizados os desembolsos. Outros países, mesmo aqueles que são membros da OCDE, podem financiar também importações de terceiros países e parte dos gastos locais associados. Segundo as regras do Acordo da OCDE (2015, p. 7), pode ser financiado montante de gastos locais que não exceda 30% do valor do contrato de exportação. O BNDES também não capitaliza juros durante o período de carência de principal, como permitido por esse acordo, nem realiza financiamentos concessionais (isto é, com juros abaixo do mercado internacional para países muito pobres), como as demais agências internacionais de crédito à exportação.

Conforme a prática internacional, os desembolsos em todas as linhas de apoio à exportação do

BNDES são realizados no Brasil, em reais, para o exportador brasileiro, à medida que as exportações são realizadas e comprovadas, não havendo remessa de recursos para o exterior. O bem ou serviço (uma etapa da obra, por exemplo) é exportado, o exportador recebe à vista do BNDES, e o importador reconhece a dívida e paga a prazo (Box 4.10).

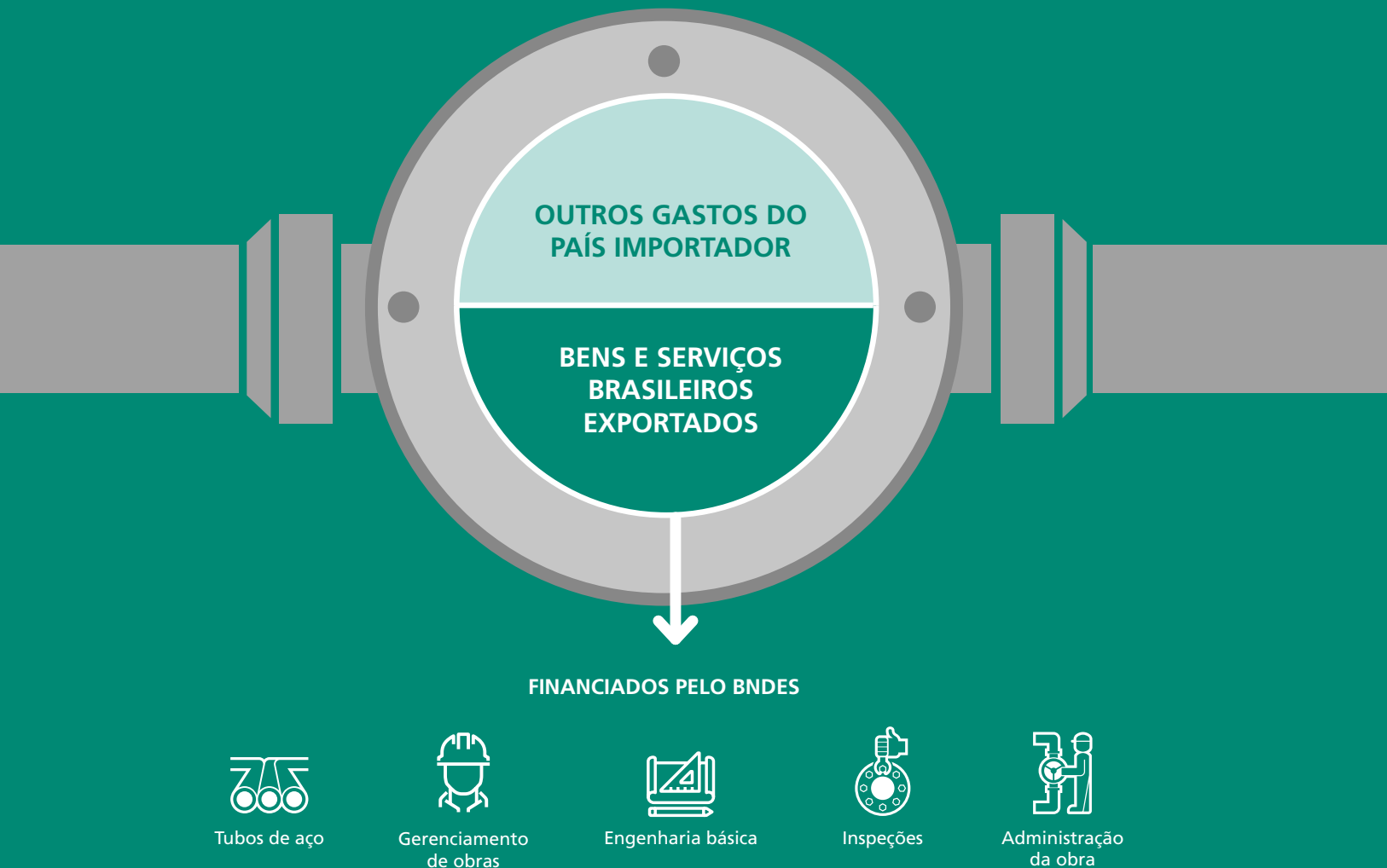
A modalidade pré-embarque utiliza preponderantemente recursos em reais, complementados em geral por uma parcela em moeda estrangeira. Já a modalidade pós-embarque utiliza apenas recursos denominados em moeda estrangeira, disponíveis no FAT Cambial.⁹⁴ Os recursos do FAT Cambial são utilizados nos financiamentos à exportação de bens e serviços, segundo o que estabelece a Lei 9.365/96 (art. 5º). A aplicação dos recursos obedece às regras de remuneração previstas em seu art. 6º, que prevê financiamentos em dólares norte-americanos em taxa [Libor](#) ou à taxa do Tesouro dos EUA. Também são admitidos financiamentos em euros, embora, na prática, sejam menos frequentes.

⁹³ Esse acordo foi concebido pelos ministros das Finanças dos países pertencentes à organização e busca promover a “competição entre os exportadores dos países da OCDE baseada em qualidade e preço dos bens e serviços ao invés de condições mais favoráveis de apoio oficial” (OCDE, 2015, p. 5). Ou seja, se ao mesmo tempo tenta evitar uma guerra de preços entre os financiamentos, define condições mínimas que se não forem atendidas deixam um país fora da competição internacional. Mesmo os países que não fazem parte do acordo utilizam sua metodologia para parametrizar as condições de crédito oferecidas.

⁹⁴ Os desembolsos são sempre em reais, no Brasil, convertidos na data de liberação, para o exportador brasileiro, ainda que a fonte de recurso e o correspondente pagamento da dívida possam ser em moeda estrangeira.

O BNDES financia projetos no exterior?

O BNDES não financia projetos no exterior, mas somente as exportações brasileiras de bens e serviços, entre eles, os destinados a obras no exterior. Quando se menciona a construção de um gasoduto na América do Sul ou de uma hidrelétrica na África, o que está sendo financiado é apenas a parte exportada pelo Brasil, por meio do produto pós-embarque, com o objetivo de gerar empregos e divisas no país. Os demais gastos no país importador e em terceiros países não são financiados pelo BNDES e, portanto, devem contar com outras fontes de financiamento, que podem incluir recursos orçamentários do país importador, bancos comerciais locais ou internacionais, assim como bancos multilaterais.




Os desembolsos em todas as linhas do BNDES são realizados no Brasil, em reais, para o exportador brasileiro, não havendo remessa de recursos para o exterior. O bem ou serviço é exportado, o exportador recebe à vista do BNDES e o importador reconhece a dívida e paga a prazo, com juros, ao Banco. **Os contratos de financiamento não permitem também que os recursos do BNDES sejam remetidos ao exterior**, seja para o pagamento de tributos e/ou outras despesas no país importador, seja para a aquisição de bens e serviços não brasileiros.

Por exemplo, suponha-se que a construção de um gasoduto na Argentina tenha custo total estimado pelo país em US\$ 400 milhões. Desse total, o BNDES financia US\$ 200 milhões em bens e serviços brasileiros. Metade do valor financiado corresponde à exportação de tubos de aço revestidos com diâmetro de 30" a 36" e válvulas. A outra metade destina-se a serviços, como engenharia básica, mão de obra direta e de gerenciamento, inspeções, administração central etc. O BNDES desembolsa o valor financiado diretamente ao exportador brasileiro, à medida que os bens e equipamentos vão sendo embarcados e os serviços de engenharia realizados, não repassando recursos para o país contratante da obra.

As exportações também não se confundem com investimentos no exterior. Não é o BNDES ou a empresa exportadora que está investindo no país que realiza as obras ou é destino de produtos. Os governos estrangeiros ou as empresas importadoras é que são responsáveis pelo pagamento das exportações brasileiras e, portanto, pelo investimento. Com as exportações, o Brasil recebe recursos do exterior e não o contrário.

OS NOSSOS RECURSOS SÃO SEMPRE:



desembolsados no Brasil, ou seja, não há remessa de divisas ao exterior



em reais



para exportadores brasileiros

Pelo artigo 239 da Constituição Federal, os recursos do FAT⁹⁵ são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES. O FAT Cambial foi criado, já nos anos 1990, com o objetivo de garantir condições competitivas para as empresas brasileiras exportarem e disporem de financiamentos compatíveis com os de seus concorrentes no exterior. É competência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), na quali-

dade de gestor do FAT, elaborar diretrizes para programas e alocação de tais recursos. A Resolução Codefat 225, editada em 1999, disciplinou a alocação de recursos em moeda estrangeira, conforme alçada atribuída pela própria lei. A regra vigente determina que os financiamentos com recursos do FAT Cambial possam alcançar até 50% do estoque dos recursos do FAT repassados ao BNDES (Resolução Codefat 320/2003). Atualmente esse percentual é de apenas 11,5%.

Sistema de apoio público a exportações no Brasil

Como em todos os países que dispõem de estrutura para apoiar seus exportadores, a atuação das instituições oficiais de crédito à exportação insere-se nas próprias políticas públicas de seus respectivos governos. Os sistemas públicos de apoio às exportações estão presentes em mais de setenta países e, no caso do Brasil, o BNDES é apenas um de seus componentes. As diretrizes do sistema brasileiro são definidas pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), que é um órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e composto pelos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Casa Civil; Relações Exteriores;

Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Transportes, Portos e Aviação; e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. A Camex é responsável pela formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relacionadas ao comércio exterior.

O tema exportação esteve presente em praticamente todas as grandes iniciativas de políticas públicas dos anos recentes. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP – 2008 a 2010) e o Plano Brasil Maior (PBM – 2011 a 2014) apresentavam objetivos claros de ampliação da inserção das exportações brasileiras no mundo, aumento do número de MPMes exportadoras e seu fortalecimen-

O tema exportação esteve presente em praticamente todas as grandes iniciativas de políticas públicas dos anos recentes

⁹⁵ Para mais informações, ver capítulo 2.

to, e diversificação da pauta. Em 2015, foi definido o Plano Nacional de Exportação (PNE), com iniciativas para acesso a mercados, promoção comercial, aperfeiçoamento de regimes tributários, financiamentos e garantias.

Dessa forma, a atuação do BNDES no apoio às exportações não ocorre de forma isolada, mas integra um sistema de apoio oficial que está inserido no contexto geral de políticas públicas que, por meio de um conjunto de instrumentos, permitem a prática no Brasil de condições de custos e prazos compatíveis com o mercado internacional. Além dos financiamentos do BNDES, o sistema conta com o Proex Financiamento⁹⁶ e o Proex Equalização, operados pelo Banco do Brasil com recursos do Tesouro Nacional, com o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), para a cobertura às garantias prestadas pela União para riscos comerciais, políticos e extraordinários. A equalização de juros e o seguro de crédito à exportação com garantia da União existem desde 1979, enquanto o Proex Financiamento foi criado em 1991.

O BNDES é uma das várias instituições financeiras que utilizam o Proex Equalização em suas operações.⁹⁷ Esse instrumento apoia as exportações brasileiras de empresas de qualquer porte, em financiamentos por intermédio de bancos múltiplos, comerciais, de investimento e de desenvolvimento, sediados no país ou no exterior, sejam públicos ou privados. A União assume parte dos encargos financeiros, tornando-os compatíveis com aqueles a que os concorrentes das empresas brasileiras têm acesso. Os recursos da equalização não são pagos diretamente ao exportador, pois os beneficiários do programa são as instituições financeiras sediadas tanto no Brasil como no exterior. Em 2016, foram previstos R\$ 2 bilhões de orçamento para o Proex Equalização e utilizados apenas 31% desse valor. A média de utilização dos últimos dez anos foi pouco superior a 40%.

O SCE⁹⁸ foi criado por meio da Lei 6.704/79 para indenizar os exportadores brasileiros que não recebem os créditos concedidos ao cliente no exterior, por motivo seja comercial (não pagamento por falência ou mora), seja político

⁹⁶ O Proex Financiamento assemelha-se à linha pós-embarque do BNDES e provê financiamento direto ao importador ou refinanciamento ao exportador brasileiro de bens e serviços. O orçamento total do Proex Financiamento foi de R\$ 2,2 bilhões para novas operações em 2016.

⁹⁷ A estas, a equalização é paga por meio de emissão de títulos do Tesouro Nacional (NTN-I), no exercício correspondente à operação realizada, com vencimentos semestrais, para todo o período do financiamento.

⁹⁸ O Decreto 3.937/2001 regulamenta o SCE, em particular a garantia dada pela União e o FGE que a lastreia.

(moratórias, guerras, revoluções, entre outros). É por esse instrumento que em geral são realizados os financiamentos a exportações de bens e serviços para projetos de engenharia na América Latina e na África e a uma relevante parte da carteira de financiamentos às exportações de aeronaves pelo BNDES. No segmento de bens de capital, com importadores privados, o BNDES também aceita, de forma geral, garantias de bancos e seguradoras no Brasil e no exterior.

A cobertura da União por meio do SCE e a concessão de equalização de taxas de juros aos financiamentos à exportação, associados ou não aos financiamentos concedidos pelo BNDES, são aprovadas para cada operação pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig).⁹⁹ A definição da percepção do risco, das contragarantias a serem usualmente exigidas nas operações e dos prêmios de seguro a serem cobrados é atribuição do Cofig, assim como o estabelecimento desses parâmetros e condições para concessão de

assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União, incluindo a definição dos mitigadores (tais como contas de reserva de meios de pagamento, curso dos créditos no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)¹⁰⁰ e hipoteca de aeronaves) e do prêmio a ser cobrado para concessão de garantia.

A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF) é o órgão responsável por firmar os certificados de garantia de cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos pela União e exercer as demais atribuições relativas ao seguro. Cabe à Sain a contratação de instituição habilitada a operá-lo, para a execução de todos os serviços a ele relacionados. Atualmente, para a análise de risco, definição de prêmios, mitigadores e contragarantias, o Ministério da Fazenda conta com a assessoria técnica da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).¹⁰¹ O BNDES não interfere

⁹⁹ Colegiado interministerial, criado pelo Decreto 4.993/2004, que se reúne mensalmente e do qual o BNDES participa como convidado, sem direito a voto.

¹⁰⁰ Em operações com países integrantes da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), os créditos e débitos são cursados no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR/Aladi), um sistema de compensação multilateral operado por meio de contas dos respectivos bancos centrais no Federal Reserve dos Estados Unidos, que tem se mostrado um eficaz mitigador de riscos.

¹⁰¹ A ABGF é uma empresa pública da estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que assessoria a Sain em avaliação e apreamento de riscos a serem cobertos pelo SCE. Usualmente, em função das especificidades de cada operação, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é instada pela Sain/MF a opinar sobre o certificado a ser celebrado. Da mesma forma, compete ao Cofig e à Sain/MF, ouvidas a PGFN e a ABGF, a decisão sobre o pagamento das indenizações, no caso de sinistro das operações (regulação de sinistro).

O FGE apresenta baixíssimo nível de perdas e recolheu significativo montante de prêmios de seguro

na política de assunção de riscos ou de remuneração do FGE.

O FGE apresenta baixíssimo nível de perdas e recolheu significativo montante de prêmios de seguro. O total de prêmios arrecadados desde a criação do FGE monta a quase US\$ 1,3 bilhão, enquanto o total de sinistros, incluindo as provisões e indenizações líquidas de recuperação, é de apenas US\$ 22 milhões. Além da pequena proporção de sinistros comparada à arrecadação de prêmios do FGE, também a alavancagem (razão entre os valores de garantia e o patrimônio líquido do fundo,¹⁰² que é de R\$ 29 bilhões atualmente) é bastante confortável, da ordem de 2,2 vezes. É possível inferir, portanto, que o FGE, do ponto de vista patrimonial, representa lastro adequado aos compromissos assumidos pela União no âmbito

do SCE. Ou seja, o FGE é um fundo de baixa sinistralidade e de baixa alavancagem, e que tem se mostrado extremamente rentável desde sua constituição.

Por fim, nos casos das operações que contam com apoio oficial por meio dos programas de equalização de taxa de juros e/ou seguro de crédito à exportação, o fluxo interno de análise pelo BNDES até a aprovação por sua Diretoria somente tem início após a aprovação do mérito e das condições do apoio pela Camex e da cobertura do seguro e das condições de equalização pelo Cofig. Depois dessa etapa precedente para as operações que contam com essas outras instâncias do sistema de apoio público à exportação, o financiamento às exportações pelo BNDES segue os mesmos trâmites de aprovação que as demais operações no mercado interno.

Apoio do BNDES à exportação 2001-2016

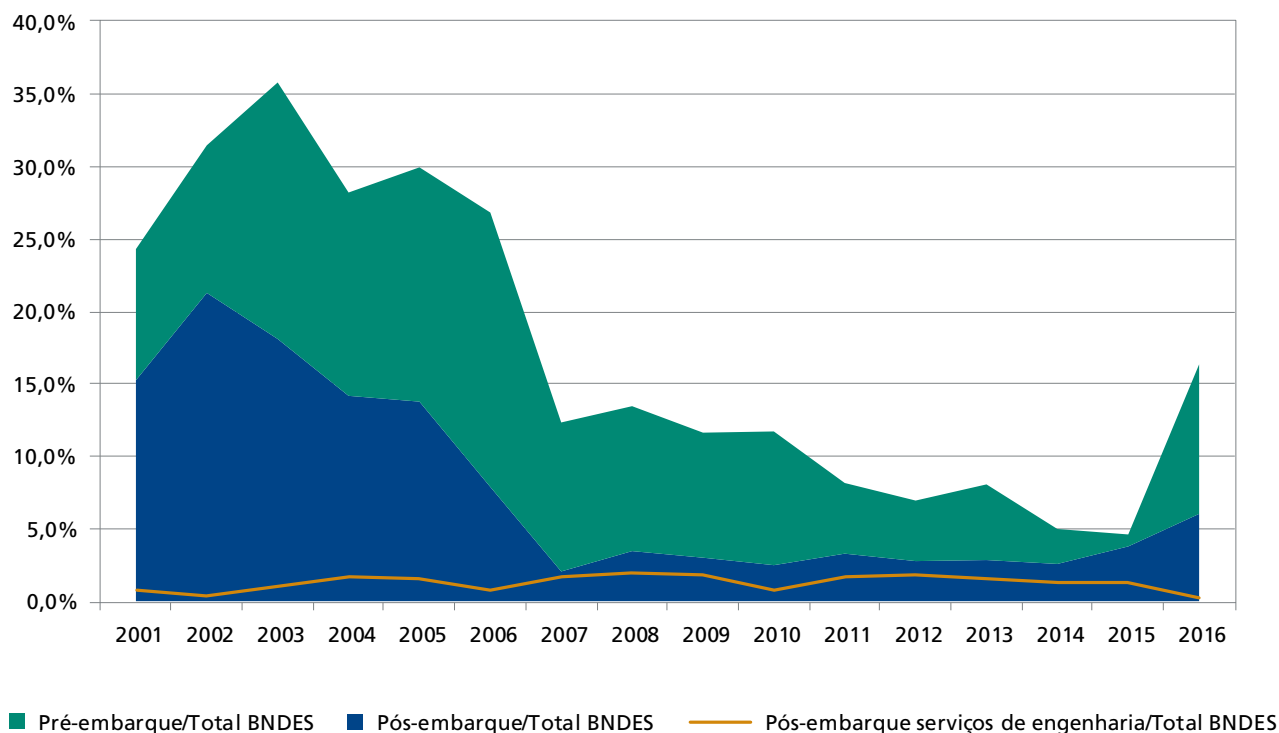
O apoio à exportação representou em média 9,8% do total dos desembolsos do BNDES nos dez últimos anos. Essa participação chegou a ser de 36% em 2003 (Gráfico 4.9). A partir de então, cai a participação dos desembolsos para a exportação, que crescem em um ritmo mui-

to menor do que os de outros segmentos de apoio do BNDES. A maior participação de financiamentos está na linha pré-embarque, sendo que os desembolsos relativos ao pós-embarque para serviços de engenharia nunca se situam acima de 2% ao ano no total do BNDES.

¹⁰² O patrimônio do FGE é formado por títulos do Tesouro Nacional e disponibilidades em uma conta na União.

Gráfico 4.9

Participação do apoio à exportação em relação ao total desembolsado pelo BNDES – 2001-2016 (%)



Fonte: Elaboração própria.

Estudos realizados mostram que a utilização das linhas de exportação tem trazido benefícios relevantes (LOBO E SILVA, 2012; GALETTI; HIRATUKA, 2013; e ALVAREZ; PRINCE; KANNEBLEY JR., 2014). Empresas apoiadas permanecem mais tempo no comércio internacional, exportam maior volume e para um número maior de países de destino. Ou seja, há evidências de que as linhas de apoio do BNDES contribuem para o bom

desempenho do setor exportador brasileiro. Os financiamentos não são destinados a exportações que aconteceriam de qualquer forma, com ou sem apoio, mas representam um diferencial competitivo para os exportadores brasileiros. Um caso emblemático é o do setor aeronáutico, abordado com mais detalhes no tópico a seguir, em conjunto com uma análise sobre as exportações de serviços de engenharia.

Exportação de bens de capital

Desde 2001, o BNDES apoiou exportações para 45 países. O principal destino, via pós-embarque,

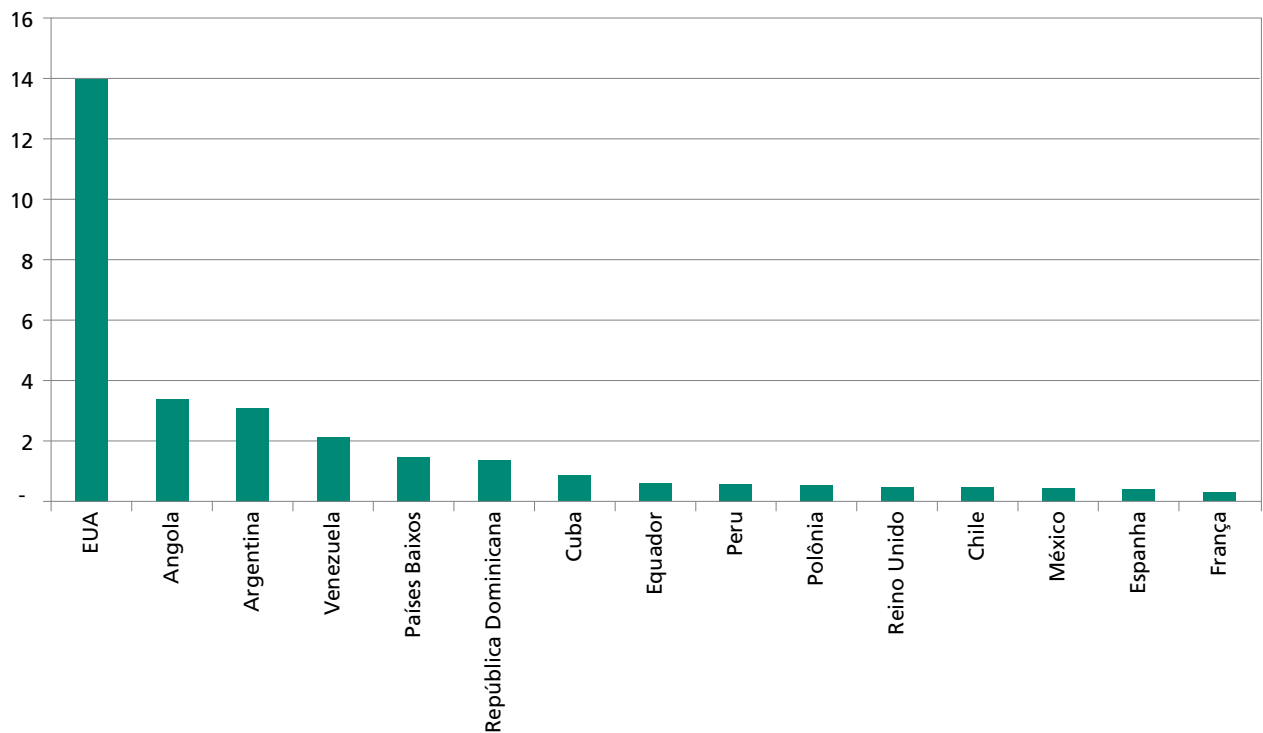
são os EUA (Gráfico 4.10). A América Latina é, também, um destino importante por causa da

proximidade geográfica do mercado para os bens de capital brasileiros e para bens e serviços de engenharia destinados a obras no exterior, como será visto no pró-

ximo tópico. A proeminência dos EUA nas exportações brasileiras financiadas pelo Banco deve-se, principalmente, à demanda pelas aeronaves da Embraer.

Gráfico 4.10

Países de destino das exportações brasileiras apoiadas pelas linhas pós-embarque do BNDES – 2001-2016 (US\$ bilhões, em valores correntes)



Fonte: Elaboração própria.

A indústria aeronáutica em todo o mundo demanda grandes volumes e longos prazos de amortização do financiamento às suas vendas, típicos da linha pós-embarque.¹⁰³ Ademais, exige altos

níveis de investimento em tecnologia e inovação, apresentando elevada sinergia entre os mercados civil e de defesa. Com frequência, os investimentos em inovação tecnológica promovidos pelos

¹⁰³ A análise sobre o setor aeronáutico desta seção baseia-se em Rüttimann, Fonseca e Pinto (2014).

diversos países com fins militares resultam em aplicações competitivas para o mercado civil, tanto aeronáutico quanto em outras indústrias. Nesse contexto, vale destacar o papel preponderante de políticas de países na promoção da indústria aeronáutica e de defesa, dado seu caráter estratégico para a soberania nacional e para o desenvolvimento tecnológico de um país. Esse papel se dá por meio do poder de compra dos governos, do financiamento de investimentos em P&D e do apoio à exportação.

Além do apoio a empresas como a Embraer (Box 4.11), mais de 350 empresas do setor de bens de capital tiveram seus produtos comercializados por meio da modalidade pós-embarque ao longo de toda a história do apoio à exportação no BNDES. Até o ano de 2000, era prática comum realizar operações de baixo valor individual cursadas no CCR e com reembolso automático do BCB em caso de inadimplência. Com as restrições impostas no CCR por todos os bancos centrais na América Latina, em 2000, diminuiu a utilização desse instrumento em operações de varejo. Após essa fase, o número de liberações no pós-embarque para bens de capital reduziu-se, mas foram realizadas importantes operações com outras garantias. São

exemplos: o apoio à exportação de ônibus para transporte urbano na Colômbia e no Chile, veículos ferroviários para o Chile e recente financiamento para a exportação de turbinas hidrelétricas para a Colômbia.

Para ampliar a exportação de bens de capital, em 2009 foi desenvolvido novo instrumento financeiro utilizando bancos no exterior como garantidores das operações, o BNDES Exim Automático. A garantia de bancos no exterior já era uma opção desde o início do apoio do BNDES à exportação (como no caso das exportações para a usina hidrelétrica chinesa de Três Gargantas, em 1997, e algumas exportações de aeronaves da Embraer). Mas não existia uma linha específica com um produto financeiro ágil e previamente formatado para isso. Havia uma demanda dos exportadores brasileiros, pouco atendida, relacionada a financiar seus importadores em prazos entre um e cinco anos, à semelhança do modelo BNDES Finame no mercado interno. Em dezembro de 2016, o produto já contava com uma rede de 69 bancos operadores, distribuídos em 15 países na América Latina e cinco países na África. O BNDES Exim Automático já viabilizou mais de duzentos financiamentos, atendendo mais de setenta exportadores brasileiros para 15 países.

Além da Embraer, mais de 350 empresas do setor de bens de capitais foram apoiadas na modalidade pós-embarque

O BNDES voa com a Embraer^(a)

O início do apoio do BNDES à exportação de aeronaves ocorreu em 1997, para as vendas de 611 aeronaves da família ERJ 145 da Embraer no pós-embarque, em geral para os EUA. O financiamento à exportação dos clientes da Embraer pelo Banco foi determinante nas grandes aquisições pelas companhias aéreas American Eagle e Continental Express, que resultaram na compra de mais de quatrocentas unidades da família ERJ 145 no concorrido mercado americano, quando nascia o mercado de aviação regional a jato.

A Embraer concorre principalmente com a canadense Bombardier, empresa três vezes maior que a brasileira e que apresenta atuação diversificada também no setor de transporte. A disputa entre as duas empresas já é bastante acirrada e a tendência é que a rivalidade aumente em função de quatro novos entrantes: as russas Sukhoi e Irkut Corporation, a japonesa Mitsubishi e a chinesa Comac. Essas empresas vêm realizando grandes investimentos, com apoio de seus respectivos governos, para lançar novos produtos tanto no nicho de atuação da Embraer (de jatos até 130 assentos, com a nova família E2) como no segmento de aviões menores da Boeing e Airbus (de 150 a 220 assentos).

Desde 2004, com a família de jatos E1, a Embraer conquistou a liderança no segmento de setenta a 120 assentos, com as aeronaves denominadas E-Jets. Sua vantagem nesse segmento pode ser atribuída, entre outras razões, à maior diferenciação dos produtos da fabricante brasileira, especialmente concebidos para esse nicho de mercado (enquanto o produto da Bombardier é oriundo de seus jatos executivos), e à maior diversificação de mercados e aplicações de suas aeronaves. Destacam-se os esforços de vendas que proporcionaram grandes contratos no mercado americano, a partir de 2013 (Republic, American, United, SkyWest). O apoio à exportação dos E-Jets, entretanto, foi mais diversificado quanto aos mercados e tipos de cliente, incluindo o financiamento a empresas de arrendamento de aeronaves. O apoio financeiro do BNDES representou cerca de 27% das vendas de E-Jets da Embraer desde 2008 até o fim de 2016.

^(a) O apêndice 1 apresenta mais detalhes sobre a Embraer e o apoio do BNDES.

Exportação de serviços de engenharia

O segmento de engenharia e construção é de importância estratégica, por movimentar uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços, ser empregador de mão de obra de alta especialização e importante gerador de renda. No Brasil, o setor é um dos poucos superavitários nas contas de serviços do balanço de pagamentos. Grandes projetos de engenharia envolvem elevada complexidade – dos cálculos na elaboração de projetos detalhados na fase pré-construção, à logística de movimentação de equipamentos e materiais e ao gerenciamento de elevados contingentes de pessoas ao longo do período construtivo – que se reflete na importância do conhecimento e da experiência acumulada nas campanhas bem-sucedidas por contratos no mercado internacional. A exportação de serviços de engenharia e construção exige ainda o conhecimento da estrutura institucional, legal, ambiental e regulatória de países.

A lógica do apoio no Brasil baseou-se em duas vertentes: o pró-

prio crescimento das empresas, que já vinham em um movimento de expansão no exterior, e o estabelecimento de políticas públicas do sistema brasileiro de apoio à exportação, que permitiram estruturas adequadas de financiamento com recursos do BNDES, por meio do seguro de crédito e taxas de juros compatíveis com o mercado internacional via equalização, de forma similar ao visto anteriormente no segmento de aeronaves fabricadas pela Embraer.

As quatro maiores empresas de engenharia do país – Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa – são os principais clientes do Banco nesse segmento, refletindo a concentração própria do setor, no Brasil e no mundo (Box 4.12).¹⁰⁴ Apesar disso, a participação dos desembolsos efetivamente realizados pelo BNDES nos últimos seis anos no total exportado por essas empresas representa apenas 9% do faturamento delas no exterior. Ou seja, o BNDES não é a única fonte de financiamento das atividades internacionais dessas empresas (Tabela 4.6).

A participação dos desembolsos efetivamente realizados pelo BNDES nos últimos seis anos no total exportado pelas quatro maiores empresas de engenharia do país representa apenas 9% do faturamento delas no exterior

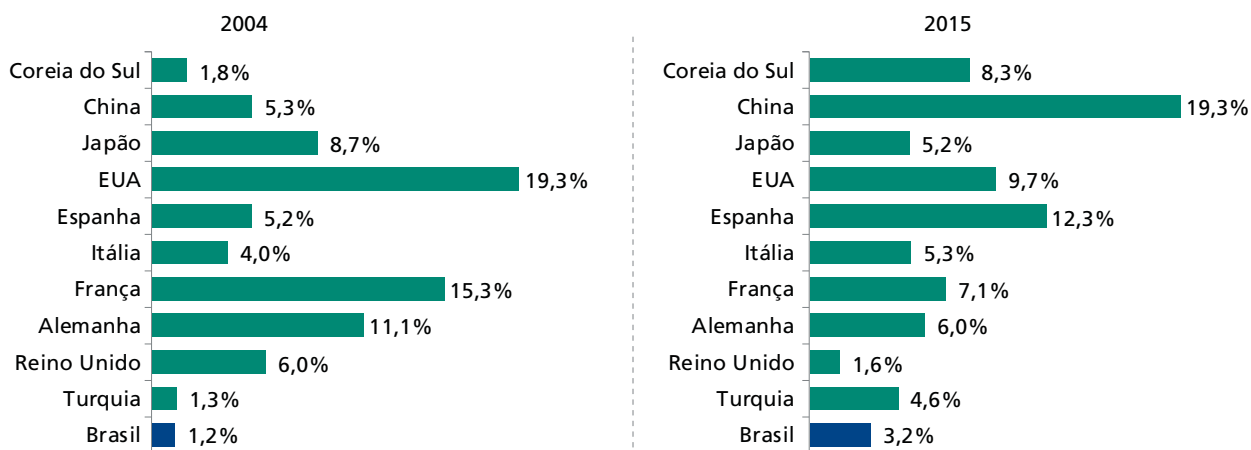
¹⁰⁴ A maior das empresas brasileiras, a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), representa quase 90% da receita externa do Brasil desde pelo menos 2002, segundo a ENR (2016).

Quem se destaca nos serviços de engenharia

O mercado de engenharia e construção de grandes obras é dominado por poucos países e um número não muito grande de empresas, movimentando mais de US\$ 500 bilhões por ano. O crescimento desse mercado foi contínuo nos últimos anos, não sendo significativamente afetado pela crise de 2008-2009. A demanda por serviços de engenharia e construção é mais constante do que a do mercado geral porque envolve grandes projetos, que são baseados em decisões de longo prazo pelos governos e apresentam maiores ciclos de construção.

Os principais exportadores de serviços de engenharia são China, Espanha e EUA, conforme pode ser visto no gráfico a seguir. De 2004 a 2015, as exportações dos EUA declinaram em participação, mas não tanto quanto as de Japão, França e Alemanha. China e Espanha quase triplicaram sua participação. O principal destino de atuação chinesa é a África, enquanto a Espanha se destaca na América Latina. A participação do Brasil mais que duplicou nos últimos anos, embora ainda represente uma parcela modesta do mercado internacional. As receitas das empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços de engenharia e construção para obras no exterior passaram de 1,2% em 2004 para 3,2% em 2015. A Coreia do Sul foi o país que mais cresceu em termos relativos, mais de 300% no mesmo período. As exportações coreanas partiram de um nível próximo ao do Brasil há dez anos e hoje são quase três vezes maiores.

Mercado internacional de serviços de engenharia – participação dos países exportadores no total



Fonte: Elaboração própria, com base em ENR (2005; 2016).

O mercado de engenharia e construção não é pulverizado, mas, sim, concentrado em poucas empresas. Grandes obras de infraestrutura são conduzidas por empresas construtoras de grande porte. Na Alemanha, a principal empresa responde por 75% do *market share* alemão, e as três maiores por 96%. Em países como Bélgica, Irlanda, Israel e México, só há uma empresa entre as 250 maiores construtoras internacionais. O Brasil, por seu turno, apresentou apenas três ou quatro empresas a cada ano entre as 250 maiores construtoras internacionais, segundo o *ranking* da ENR.

Tabela 4.6

Receitas no exterior e desembolsos do BNDES no apoio à exportação de bens e serviços de engenharia e construção destinados a obras no exterior – 2010-2015 (US\$ milhões)

Receita no exterior	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Odebrecht	5.898	7.361	9.265	9.877	10.200	14.940	57.540
Andrade Gutierrez	1.030	1.381	1.690	1.572	1.224	801	7.698
Camargo Corrêa	402	322	378	509	254	nd	1.864
OAS	nd	543	566	1.020	nd	nd	2.129
Total	7.329	9.606	11.899	12.977	11.678	15.741	69.231
Desembolsos BNDES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Odebrecht	684	1.078	1.186	998	848	235	5.030
Andrade Gutierrez	70	292	46	229	89	221	947
Camargo Corrêa	21	13	68	22	-	-	124
OAS	-	-	17	65	35	54	171
Total	774	1.383	1.317	1.314	973	511	6.272
Desembolsos BNDES / Receita no exterior	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Odebrecht	11,6%	14,6%	12,8%	10,1%	8,3%	1,6%	8,7%
Andrade Gutierrez	6,8%	21,2%	2,7%	14,5%	7,3%	27,6%	12,3%
Camargo Corrêa	5,3%	3,9%	18,0%	4,4%	0,0%	nd	6,7%
OAS	nd	0,0%	2,9%	6,4%	nd	nd	8,0%
Total	10,6%	14,4%	11,1%	10,1%	8,3%	3,2%	9,1%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de ENR (2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

Ao financiar apenas as exportações brasileiras, a participação média do BNDES também é de apenas uma parcela do valor dos contratos firmados pelos exportadores com os países importadores. No conjunto das operações que contaram com a exportação de bens e serviços financiada pelo BNDES, os desembolsos do Banco representaram 48% do total do orçamento dos projetos. Ao mesmo tempo, vale destacar que os benefícios do apoio às exportações de serviços extrapolam os serviços de

construção, beneficiando a longa cadeia de fornecedores de bens/materiais/equipamentos e serviços especializados para a implantação do projeto.

Os financiamentos às exportações de serviços de engenharia realizados pelo BNDES entre 2007 e 2015 movimentaram uma rede de 4.044 fornecedores no Brasil, sendo 2.785 MPMEs. O número total de empregados desses fornecedores aumentou de 402 mil em 2007 para 788 mil em 2014, último ano para o qual há dados disponíveis (foram

2007-2015

Exportações de serviços de engenharia movimentaram rede de **4.044 fornecedores** no Brasil (**2.785 MPMEs**), que empregaram em média **590 mil pessoas por ano** até 2014

No conjunto das operações que contaram com a exportação de bens e serviços financiada pelo BNDES, os desembolsos do Banco representaram **48% do total do orçamento dos projetos**

empregadas em média 590 mil pessoas por ano).¹⁰⁵

As operações de financiamento em questão destinaram-se a 15 países.¹⁰⁶ Os cinco principais destinos das exportações de serviços de engenharia e construção nos últimos anos (Angola, Argentina, Cuba, Venezuela e República Dominicana) são importantes parceiros comerciais do Brasil em vários outros segmentos e destinos naturais de atuação das construtoras brasileiras, dada a regionalização marcante que ocorre nesse mercado. O BNDES, entretanto, não escolhe para quais importadores, países ou setores quer apoiar as exportações de bens e serviços. Os pleitos para apoio são apresentados pelos próprios exportadores, de acordo com sua estratégia de atuação ao redor do mundo. Essa lógica está presente para qualquer bem ou serviço cujo financiamento à exportação seja pleiteado por qualquer empresa brasileira, e não apenas os destinados a obras no exterior. O exportador escolhe quais projetos quer apresentar ao BNDES para ter suas exportações apoiadas; bem como o importador escolhe qual empresa contratar, segundo a regulamentação que rege a contratação de serviços dessa natureza em seu país. O papel do BNDES é passivo, ao analisar as demandas apresentadas e se certificar, por meio de pareceres legais de instâncias do go-

verno brasileiro, dos governos dos importadores e escritórios privados no exterior, que as normas de cada país foram observadas no processo de escolha da empresa brasileira. O BNDES apoia as exportações estabelecidas em contratos comerciais, de cuja negociação não participa ou interfere, firmados com empresas brasileiras escolhidas pelo importador. A independência entre contratos comerciais e financeiros contribui para ampliar a segurança de repagamento pelo importador ao evitar que questionamentos relacionados à parte técnica e operacional da obra contaminem as obrigações financeiras.

A Tabela 4.7 apresenta uma amostra selecionada dos financiamentos para a exportação de bens e serviços para obras no exterior, com seus respectivos valores, custos e situação. Estes representam cerca de 30% do total da carteira de operações. Todos os financiamentos realizados encontram-se detalhadamente descritos na seção Transparência do *site* do BNDES, na qual estão disponíveis a íntegra de seus respectivos contratos e uma base de dados com valores financiados, modalidade, juros, prazos, garantias e outras informações. Não se tem conhecimento de nenhum outro banco de desenvolvimento ou ECA que apresente informações tão detalhadas quanto o BNDES.

¹⁰⁵ Informações geradas com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

¹⁰⁶ Ver <<http://www.bndes.gov.br/transparencia>>.

Vale lembrar que a taxa que referencia essas operações baseia-se no dólar e não pode ser diretamente comparada, sem conversão de moedas, com as taxas domésticas praticadas no Brasil. Ademais, a taxa cobrada segue a estrutura de formação de taxas internacionais específicas para o crédito à exportação, conforme o Acordo da OCDE, pois conta com estruturas de garantias próprias e não existentes na emissão de títulos soberanos pelos países. Os *spreads* médios cobrados nas operações do BNDES são superiores aos que seriam obtidos em carteiras com características similares pelos cálculos do Acordo da OCDE, como pode ser visto nos exemplos de quatro destinos relevantes das exportações financiadas: Angola (2,15% do BNDES contra 0,98% pela OCDE), Venezuela (2,49%

contra 1,64%), Argentina (3,19% contra 1,69%) e Cuba (3,81% contra 3,01%). A variação entre os projetos na Tabela 4.7 também depende, entre outros fatores, do próprio custo da *Libor*, que apresentou trajetória decrescente.

Em vinte anos de atuação, o único registro de operação em atraso na carteira de financiamentos à exportação de bens e serviços para obras no exterior foi a do Aeroporto de Nacala, em Moçambique. As parcelas de principal e juros em atraso representam apenas 0,1% do total desembolsado para todos os projetos de exportação do setor. O seguro de crédito do FGE foi acionado e, após a indenização ao BNDES, o pagamento das obrigações de Moçambique será negociado em uma articulação direta entre os governos dos dois países.

Todos os financiamentos realizados encontram-se detalhadamente descritos na seção *Transparência do site do BNDES*

Tabela 4.7

Exemplos de financiamentos à exportação de bens e serviços para obras no exterior

Operação	Destino das exportações brasileiras	Valor contratado em US\$	Ano de contratação	Taxa de juros em US\$	Situação em 30.6.2017
Gasodutos Cammesa e Albanesi	Argentina	1.073,3	2007-2013	3,34 a 7,75	Adimplente
Planta de tratamento de água Las Palmas	Argentina	293,9	2010-2015	3,33 a 5,90	Adimplente
Metrô Caracas	Venezuela	404,3	2001-2009	4,63 a 6,00	Adimplente
Metrô de Los Teques	Venezuela	527,8	2009	4,63	Adimplente
Porto de Mariel	Cuba	682,1	2009-2013	4,44 a 6,91	Adimplente
Hidrelétrica Cambambe	Angola	464,4	2012-2013	3,33	Adimplente
Rodovia Luanda-Cacuaco-Viana	Angola	148,3	2007-2012	3,26 a 7,14	Adimplente
Rodovia Bavaro Ubero	Rep. Dominicana	181,0	2011	4,00	Adimplente
Corredor Logístico	Honduras	145,0	2013	2,83	Adimplente
Aeroporto de Nacala	Moçambique	125,0	2011-2013	3,90 a 4,26	Em atraso

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do site do BNDES.

O que o Banco foi fazer em Angola

O apoio às exportações brasileiras para Angola tem sido concedido pelo governo brasileiro desde 1990, ao amparo de diversos memorandos, protocolos e atas de entendimentos firmados entre os governos dos dois países. Os financiamentos foram operacionalizados inicialmente por meio do extinto Fundo de Financiamento à Exportação (Finex) e do Proex Financiamento e, a partir de 2006, em virtude de restrições orçamentárias que o Proex experimentava, deu-se início, a pedido do governo brasileiro por meio da Camex, a participação do BNDES. Assim, foram aprovadas, desde 2007, 91 operações de financiamento a exportações realizadas por 11 empresas brasileiras para fornecimento de bens e serviços utilizados em projetos de diversos setores, incluindo rodovias, saneamento, abastecimento de água, geração e distribuição de energia elétrica e habitação, bem como a exportação de aeronaves de defesa e equipamentos para corpo de bombeiros.

Após as negociações conduzidas por delegações de governo dos dois países, a Camex aprova as condições gerais do apoio oficial, as quais incluem, para todos os protocolos de entendimentos entre Brasil e Angola, os juros e encargos finais a serem cobrados do governo de Angola, a garantia ao BNDES de 100% dos riscos políticos e extraordinários por meio do SCE, com lastro no FGE, e o apoio do Proex Equalização necessário para complementar o retorno financeiro do BNDES. Uma vez priorizadas pelas alçadas competentes do governo de Angola, as operações são encaminhadas individualmente para aprovação do Cofig e da Diretoria do BNDES.

A priorização do projeto em Angola para curso no âmbito da linha de crédito e a escolha do exportador brasileiro são de responsabilidade exclusiva do governo angolano. O BNDES, assim como nas demais operações de financiamento às exportações, não participa das negociações comerciais entre o importador e o exportador brasileiro. Somente depois de concluídas as negociações e firmado o contrato comercial, quando estarão definidos o escopo da operação e a participação das exportações brasileiras, bem como estabelecidos os parâmetros da cobertura do SCE e da equalização pelo Cofig, pode ter início a análise e encaminhamento da operação para aprovação da Diretoria do BNDES.

O que o Banco foi fazer em Cuba

O primeiro Protocolo de Entendimento firmado com a República de Cuba é de 2008. Os trâmites para a linha relacionada a exportações para Cuba seguiram a mesma sistemática: a Camex aprovou as condições gerais das operações após as negociações governamentais, incluindo o seguro e a equalização; a priorização dos projetos que demandariam bens e serviços brasileiros foi definida pelo país importador; as operações foram encaminhadas, analisadas e aprovadas pelo Cofig e, posteriormente, pelo BNDES. O relacionamento do BNDES com a República de Cuba iniciou-se, de fato, ainda em 1999, com financiamentos à exportação de ônibus urbanos Mercedes-Benz com carroceria Busscar, e já havia sido utilizada a garantia do FGE para algumas operações.

Nos financiamentos mais recentes, realizados a partir dos protocolos, foram financiados 25 exportadores em 48 operações. O conjunto de projetos priorizado pelo governo cubano incluiu os setores de cultivo e colheita de arroz, cultivo e colheita de cana-de-açúcar, turismo e indústria farmacêutica, além dos bens e serviços destinados ao Porto de Mariel. Do ponto de vista dos exportadores brasileiros, a linha representou benefícios importantes, pois permitiu acesso a um mercado restrito e com dificuldades para obter crédito. Destaque-se a presença de exportadores brasileiros de porte pequeno e médio, alguns deles realizando suas primeiras exportações. Os principais bens exportados foram: colheitadeiras e tratores para os setores de cultivo e colheita de arroz e cana-de-açúcar; cabanas de madeira e elevadores para o setor de turismo; máquinas encartuchadoras e linhas completas de produção para a indústria farmacêutica.

Em relação a Mariel, o projeto executado pela Companhia de Obras e Infraestrutura, uma empresa do grupo Odebrecht, abrangeu a construção de um cais de 700 metros com cobertura para navios Post Panamax e de terminal de cargas com capacidade superior a 8 mil TEUs, as obras dos acessos rodoviário e ferroviário ao porto e a infraestrutura necessária para seu funcionamento, bem como obras complementares de rede de água potável e residual, de distribuição de energia elétrica e comunicações, além de um complexo empresarial. Apenas nesse projeto, a rede de fornecedores incluiu cerca de quatrocentas empresas brasileiras.