

# ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº7

TEMA: FINANCIAMENTO



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## Panorama do Sistema Brasileiro de Crédito Oficial à Exportação

Exportações competitivas requerem políticas de crédito oficial à exportação, que auxiliem as empresas a lidar com a incerteza cambial, com o risco político e com o apoio financeiro de governos estrangeiros às exportações de suas próprias empresas.

Essas políticas são amplamente praticadas no mundo devido à existência de lacunas no mercado, uma vez que as instituições financeiras privadas, normalmente, não atendem às operações que apresentam alto risco, longo prazo e venda de produtos de altíssimo valor agregado (como máquinas, aviões e equipamentos, entre outros).

Dessa forma, os Estados viabilizam a exportação, especialmente desses produtos de altíssimo valor agregado, por meio de instrumentos que, geralmente, incluem mecanismos de seguro, de crédito e de redução (equalização) de taxas de juros do mercado privado.

No entanto, quando comparamos os Sistemas de Apoio Oficial à Exportação internacionais, verificamos que o Sistema Brasileiro de Crédito Oficial à Exportação

está paralisado. Enquanto as Agências de Crédito à Exportação (ACEs) no mundo têm diversificado, ampliado e aperfeiçoado seus instrumentos devido à acirrada competição de mercado, o Brasil tem reduzido incentivos em seu principal programa de apoio à exportação (BNDES-Exim), no qual os desembolsos caíram 87%, entre 2010 e 2021. Além disso, o País não ampliou programas que sofreram com restrições orçamentárias (Proex Financiamento e Equalização) e reduziu, de forma drástica, as aprovações do seguro de crédito às exportações, que tiveram queda igual à do Exim (87%) nos últimos 11 anos (2010-2021).



### 1. Comparativo internacional

No mundo, a aquisição de produtos de altíssimo valor agregado é viabilizada por meio de instrumentos de crédito oficial à exportação. Isso ocorre devido à existência de lacunas no mercado, uma vez que as instituições financeiras privadas geralmente não atendem às operações que apresentam alto risco e longo prazo. Cerca de 90% das transações de crédito à exportação são realizadas por ACEs públicas ou privadas, que operam em nome do setor público<sup>1</sup>.

Os países competem entre si e buscam ofertar aos clientes estrangeiros de suas empresas nacionais condições financeiras melhores que as dos concorrentes de outros países. É comum que a seleção de uma empresa fornecedora ocorra em razão das condições de financiamento mais vantajosas oferecidas pelo próprio país exportador.

<sup>1</sup> BERNIE UNION. **Export credit & investment insurance**: industry report 2020. Londres, 2021. Disponível em: <https://www.berneunion.org/DataReports>

Por causa da competição acirrada, os países têm diversificado, ampliado e aperfeiçoado seus instrumentos de apoio às exportações. Inclusive, observa-se que, após 2008, os países analisados têm incluído esses instrumentos em políticas mais amplas de desenvolvimento (transição verde, digitalização, segurança nacional).

A busca de maior competitividade, por meio da diversificação dos instrumentos, tem feito com que a oferta de crédito – em condições fora da abrangência do Arranjo de Apoio Oficial em Créditos à Exportação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup>, realizada, principalmente, por países não membros do Arranjo e, especialmente, países asiáticos – crescesse de forma rápida. As operações adequadas ao Arranjo, que já corresponderam por quase a totalidade dos créditos oficiais às exportações mundiais até o final do século, representam, atualmente, apenas um terço das operações de crédito à exportação no mundo.

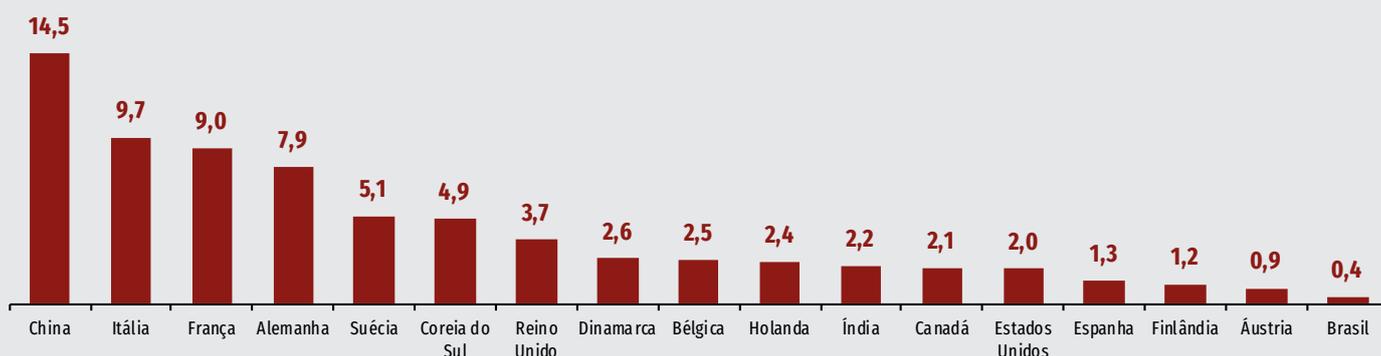
Há discussões em andamento para a revisão do Arranjo da OCDE. Em 2022, o Conselho da União Europeia<sup>3</sup> emitiu posicionamento reafirmando a importância das políticas oficiais de crédito à exportação, para alavancar a indústria e a necessidade de se concluir uma revisão do Arranjo que incorpore mais modalidades de financiamento e que seja possível competir em nível de igualdade com países não membros do Arranjo. Além disso, o Conselho apresentou a posição de que o Arranjo deve ser utilizado como plataforma de apoio para a transição para economia com baixas emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

No que diz respeito ao Brasil, o estudo realizado pela CNI<sup>4</sup> demonstra que, quando comparado com a prática internacional, o sistema brasileiro de crédito à exportação é até mais conservador do que o permitido pela OCDE. Entre os quatro instrumentos previstos no Arranjo, oferecemos três (financiamento, garantia e equalização), mas não em todas as derivações possíveis, como cofinanciamentos com outras ACEs. O quarto mecanismo aprovado pelo Arranjo, o *project finance*<sup>5</sup>, foi raramente realizado no Brasil.

Quando verificamos os volumes de desembolso brasileiro, os valores também estão aquém dos países líderes em crédito oficial à exportação. A média do volume de crédito oficial à exportação de médio e longo prazo no Gráfico 1, de 2020 e 2021, mostra que a média dos 15 principais países que utilizam desses instrumentos foi de US\$ 4,7 bilhões, enquanto o Brasil só desembolsou US\$ 0,4 bilhão no mesmo período<sup>6</sup>.

## Gráfico 1 – Volume médio de crédito oficial à exportação de médio e longo prazo de 2020 e 2021

Em bilhões de US\$



Fonte: USA EXIM BANK (2022).  
Elaboração: CNI.

<sup>2</sup> Acordo que estabelece um conjunto de regras uniformes a serem observadas em operações de crédito oficial à exportação de médio e longo prazo, assim, evitando subsídios e garantindo um *level playing field*.

<sup>3</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council Conclusions on export credits**. Bruxelas: General Secretariat of the Council, 2022.

<sup>4</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Políticas de Financiamento e Garantias às Exportações no mundo**. Brasília: CNI, 2019.

<sup>5</sup> Project finance – financiamento de um ativo (ou de seu projeto) com base em uma estrutura financeira sem recursos próprios ou com recursos próprios limitados, em que o financiador conta com o fluxo de caixa a ser gerado pelo ativo como fonte do pagamento do empréstimo.

<sup>6</sup> EXIM. **2021 Report to the U.S.** In: CONGRESS ON GLOBAL EXPORT CREDIT COMPETITION. Washington: EXIM, 2022. Disponível em: [https://img.exim.gov/s3fs-public/reports/competitiveness\\_reports/2021/EXIM\\_2021\\_Competitiveness\\_Report.pdf](https://img.exim.gov/s3fs-public/reports/competitiveness_reports/2021/EXIM_2021_Competitiveness_Report.pdf).



## 2. Panorama dos instrumentos de apoio oficial à exportação

Tendo em vista o panorama internacional, serão apresentados os instrumentos do sistema brasileiro e analisados os dados disponíveis nos últimos 11 anos (2010-2021).

### 2.1. BNDES-Exim

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é responsável pelo principal e mais abrangente instrumento do Sistema de Crédito Oficial à Exportação, o BNDES-Exim. Essa linha possui duas modalidades de financiamento à exportação: Exim Pós-embarque e Exim Pré-embarque. Ambas não possuem limitação orçamentária preestabelecida e contam com a disponibilidade de 50% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinados ao BNDES (28%).

Seguem as principais características:

- **BNDES-Exim Pós-embarque (financiamento apenas da comercialização):**

- ▶ **Produtos financiáveis:** bens de capital, alguns bens de consumo e serviços.
- ▶ **Modalidades:** *supplier's credit* (empréstimo concedido ao exportador de bens e serviços que, por sua vez, financia o importador da mercadoria) e *buyer's credit* (empréstimo que uma instituição financeira concede ao importador para a compra de bens ou serviços).
- ▶ **Taxa de juros ou de desconto:** é composta pelo custo financeiro (taxa de juros internacional, como a LIBOR ou *US Treasury Bonds*), pela remuneração do BNDES e pela taxa de risco de crédito, definida conforme a estrutura da operação e a política de crédito vigentes.
- ▶ **Participação do BNDES:** até 100%.
- ▶ **Prazo:** até 15 anos.

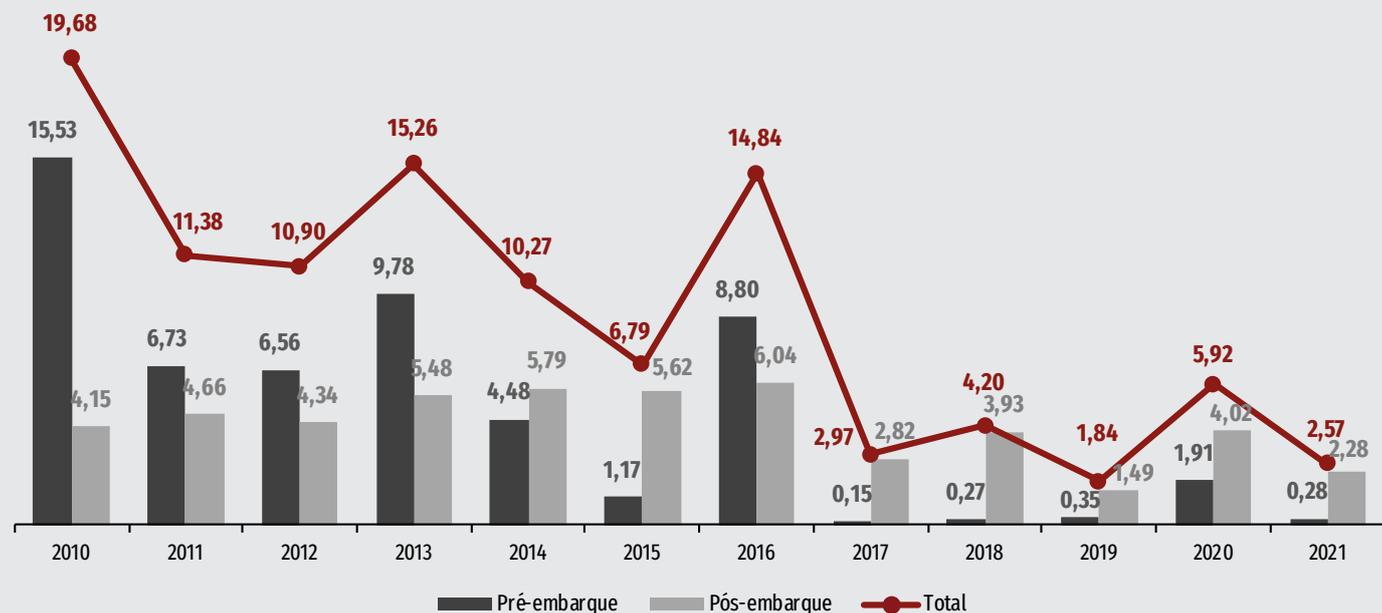
- **BNDES-Exim Pré-embarque (financiamento destinado à produção dos bens à exportação):**

- ▶ **Produtos financiáveis:** bens de capital e alguns bens de consumo.
- ▶ **Modalidade:** crédito para o exportador.
- ▶ **Taxa de juros ou de desconto:** é composta pelo custo financeiro – taxa de juros nacional (Taxa de Longo Prazo – TLP ou o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic) ou internacional (*LIBOR* ou *US Treasury Bonds*) – pela remuneração do BNDES e pela taxa de risco de crédito, definida conforme a estrutura da operação e a política de crédito vigentes. Caso o financiamento seja realizado por uma instituição parceira do BNDES, a taxa do agente financeiro também é incorporada ao custo financeiro.
- ▶ **Participação do BNDES:** até 100% do valor do compromisso de exportação, no caso de pequenas e médias empresa, e até 80%, para grandes empresas.
- ▶ **Prazo:** até 5 anos.

Quando verificamos os dados de desembolso do BNDES-Exim, observamos no Gráfico 2 uma redução acentuada nos últimos 11 anos. Os valores começaram a cair significativamente a partir de 2014, atingindo seu ponto mais baixo em 2019, quando houve uma queda de 91%, tendo como base os valores de 2010. Entre 2010 e 2021, a redução dos desembolsos foi de 87%. Os desembolsos na linha de pré-embarque tiveram uma redução ainda mais acentuada, de 98%, no mesmo período.

## Gráfico 2 – Desembolso BNDES-Exim

Em bilhões de R\$



Fonte: BNDES (2023).  
Elaboração: CNI.

Importante destacar que, durante o período de 2009 a 2015, o Exim Pré-embarque contava com condições de financiamento mais atraentes para máquinas e equipamentos produzidos no país devido ao Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES-PSI)<sup>7</sup>. O programa foi criado em 2009 e encerrado em dezembro de 2015, tendo o BNDES-Exim Pré-embarque desembolsado R\$ 44 bilhões com recursos do PSI durante esse período (2009-2015).

Entre 2010 e 2015, os recursos do PSI representaram um percentual grande nos desembolsos do Exim Pré-embarque (Tabela 1). Neste período, a participação média dos recursos do PSI foi de 78%. O pico de participação chegou a 94% em 2015.

## Tabela 1 – Participação dos recursos do PSI nos desembolsos do Exim Pré-embarque

Em bilhões R\$

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exim Pré-embarque	15,53	6,73	6,56	9,78	4,48	1,17
Desembolsos com recursos do PSI	13,845	3,887	4,144	7,689	3,955	1,098
% dos recursos do PSI nos desembolsos do Exim Pré-embarque	89%	58%	63%	79%	88%	94%

Fonte e elaboração: BARBOZA et al. (2017)<sup>8</sup>.

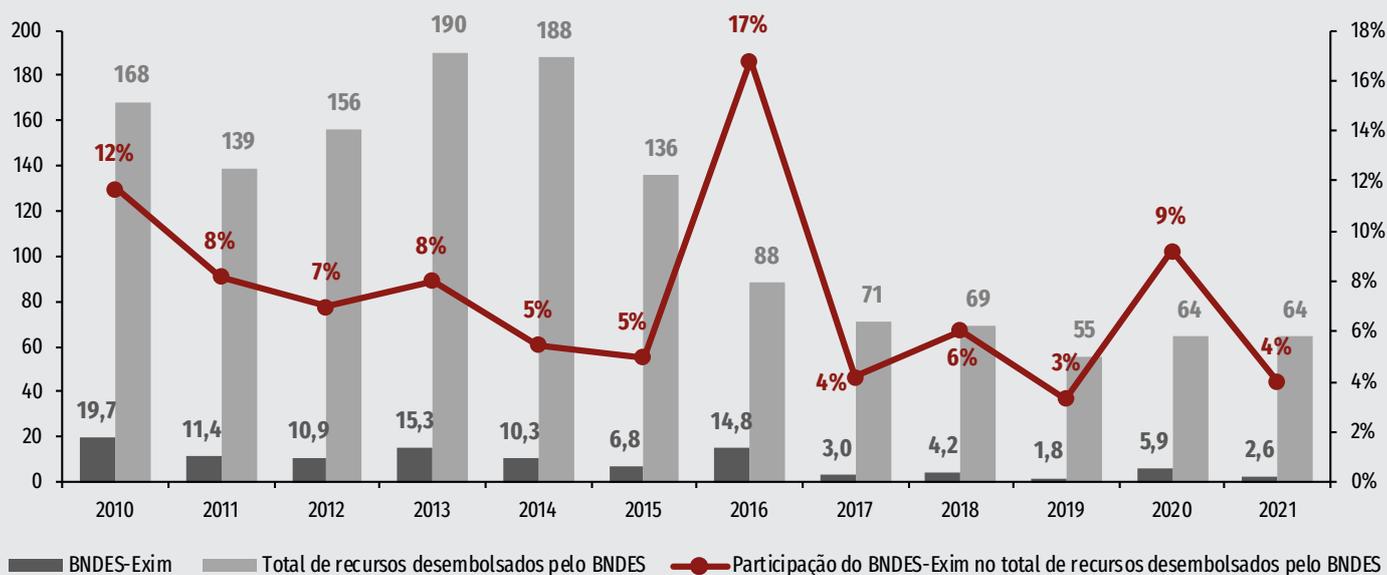
<sup>7</sup> O BNDES recebeu aportes de mais de R\$ 400 bilhões do Tesouro Nacional durante seus seis anos de vigência do programa - processo interrompido em dezembro de 2014, quando foi realizado o último aporte. O programa apoiou, além do BNDES-Exim Pré-embarque, os seguintes produtos do BNDES: Finame, Finame Agrícola, Finem, Limite de Crédito, Automático, Finame Leasing.

<sup>8</sup> BARBOZA, Ricardo de Menezes et al. **A indústria, o PSI, o BNDES e algumas propostas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. (Texto para discussão, n. 114).

No Gráfico 3, é possível observar que o BNDES-Exim acompanha a tendência de queda de desembolsos do banco a partir de 2013. Além disso, notamos uma queda na participação do Exim no total desembolsado ao longo do tempo. De 2010 a 2013, a participação média do BNDES-Exim, no total de recursos desembolsados pelo BNDES, foi de 9%. Já de 2014 a 2021, essa média caiu para 6%. Durante esse período (2014-2021), a participação do BNDES-Exim no total desembolsado no BNDES só aumenta, quando comparado com o ano anterior, em 2016 (240%), 2018 (50%) e 2020 (200%).

**Gráfico 3 – Desembolso BNDES-Exim, total BNDES e participação do Exim no total desembolsado pelo BNDES**

Em bilhões de R\$



Fonte: BNDES (2023).  
Elaboração: CNI.

Entre 2010 e 2015, a indústria de transformação teve participação média de 77% no total desembolsado pelo BNDES-Exim; de 2016 até 2021, a participação média cresceu 20 pontos percentuais (p.p.), chegando a 97%. O aumento de participação foi ocasionado, principalmente, pela redução de desembolso para o setor de serviços de construção.

Cabe destacar que a média de desembolso, entre 2010 e 2015, para o setor de serviços de construção foi de R\$ 2,58 bilhões, já no período entre 2016 e 2021, o desembolso médio caiu para R\$ 0,17 bilhão. Enquanto isso, a indústria de transformação possuía um desembolso médio de R\$ 9,77 bilhões, no primeiro período apontado, e de R\$ 4,73 bilhões, no segundo. Notamos que o setor de serviços praticamente deixou de utilizar o instrumento. Contudo, esse fator sozinho não explica a magnitude da queda do desembolso total do BNDES-Exim.

Entre as categorias da indústria de transformação destacadas na Tabela 2, apenas a de outros equipamentos de transportes, na sua maioria aviões, chegou a manter seus desembolsos, após 2016, acima da média do período apresentado (2010-2021).

Tabela 2 – Desembolso do BNDES-Exim por setores

Em bilhões de R\$

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Agropecuária</b>	0,05	0,00	0,14	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,04	0,02
<b>Indústria Extrativa</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00
<b>Indústria de Transformação</b>	17,30	8,45	7,79	12,17	7,89	5,04	13,92	2,68	4,15	1,83	5,88	2,54
Máquina, aparelho elétrico	0,61	0,83	0,53	0,97	0,47	0,21	0,19	0,01	0,00	0,00	0,11	0,00
Máquinas e equipamentos	1,92	1,23	1,30	2,25	1,23	0,58	0,96	0,24	0,20	0,34	0,10	0,14
Metalurgia	1,49	0,28	0,77	0,42	0,29	0,07	1,22	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00
Outros equip. de transporte	2,98	2,04	1,28	2,50	3,51	3,85	5,64	2,26	3,60	1,18	5,40	2,08
Veículo, reboque e carroceria	3,56	2,42	2,27	4,30	1,98	0,27	3,91	0,08	0,24	0,19	0,23	0,31
Outras ind. de transformação	6,73	1,66	1,64	1,72	0,41	0,06	2,01	0,08	0,10	0,03	0,05	0,00
<b>Comércio e Serviços</b>	2,33	2,93	2,97	3,09	2,38	1,75	0,90	0,29	0,00	0,01	0,00	0,00
Outros comércios e serviços	1,00	0,58	0,16	0,22	0,07	0,04	0,75	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
<b>Construção</b>	1,33	2,36	2,81	2,86	2,31	1,71	0,15	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>19,68</b>	<b>11,38</b>	<b>10,90</b>	<b>15,26</b>	<b>10,27</b>	<b>6,79</b>	<b>14,84</b>	<b>2,97</b>	<b>4,20</b>	<b>1,84</b>	<b>5,92</b>	<b>2,57</b>

Fonte: BNDES (2023).

Elaboração: CNI.



### 3. Proex

Além do BNDES-Exim, o Estado brasileiro oferece aos exportadores, por meio do Banco do Brasil (BB), o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), que possui duas modalidades: 1) Proex Financiamento; e 2) Proex Equalização. Ambas as modalidades são dependentes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e possuem limitação orçamentária estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A primeira modalidade é um financiamento para bens e serviços pós-embarque, a juros compatíveis aos praticados no mercado internacional, utilizando recursos do Tesouro Nacional.

Contudo, só atendia às empresas com faturamento abaixo de R\$ 600 milhões<sup>9</sup> até sua ampliação para R\$ 1,3 bilhão, realizada no início de abril de 2023.

Seguem as principais características:

- **Proex Financiamento:**

- ▶ **Produtos e serviços financiáveis:** bens ou serviços, com prazos determinados pela Resolução do Comitê-Executivo de Gestão (Gecex) 166, de 2021.
- ▶ **Taxa de juros:** *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR) que é a taxa mínima para concessão de apoio financeiro oficial estipulada pela OCDE.
- ▶ **Prazo:** até 15 anos, definido conforme o valor da mercadoria ou a complexidade do serviço prestado.
- ▶ **Limitação de porte:** exportadores, cuja receita operacional bruta anual não ultrapasse R\$ 1,3 bilhão.

<sup>9</sup> O Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (Gecex) publicou a Resolução Gecex 469, de 5 de abril de 2023, que amplia o limite de faturamento de R\$ 600 milhões para R\$ 1,3 bilhão para as empresas acessarem o financiamento da União para exportação por meio do Proex-Financiamento.

No Proex Equalização, o governo arca com parte dos encargos financeiros incidentes no financiamento à exportação de bens ou serviços brasileiros. Isso é feito por meio de uma subvenção para tornar a taxa de juros compatível com as práticas no mercado internacional.

Os valores desembolsados no Proex Financiamento e no Proex Equalização têm se mantido relativamente estáveis nos últimos 11 anos, variando de 1 a 2 bilhões de reais (Gráfico 4). Ambos têm tendência predominante crescente, porém o Proex Equalização teve uma oscilação maior durante o período.

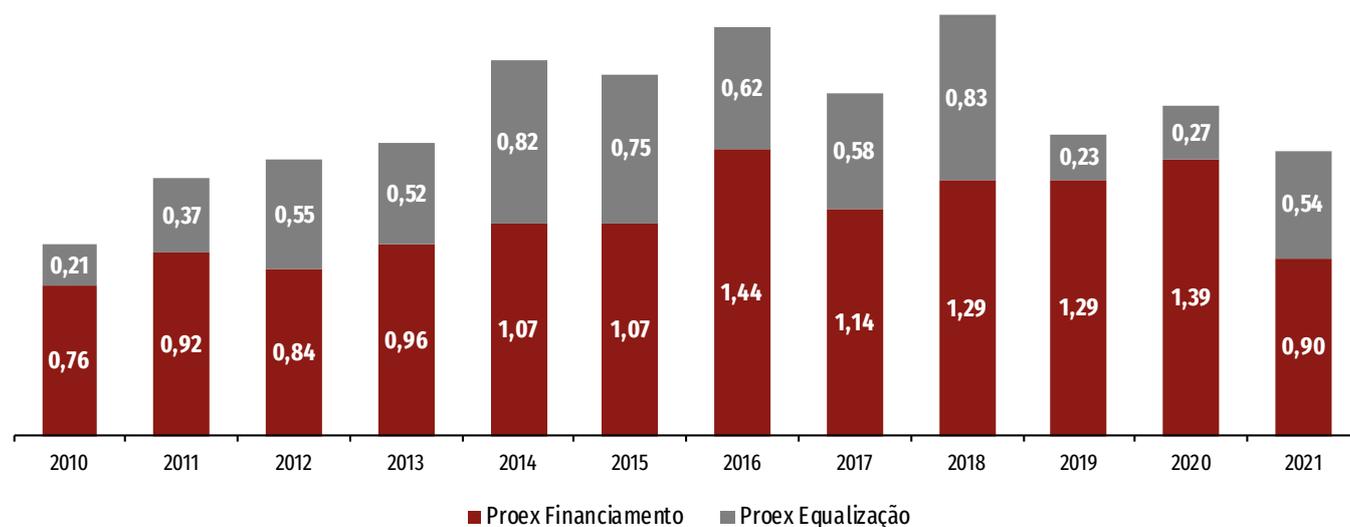
Seguem as principais características:

- **Proex Equalização:**

- ▶ **Condições de contratação:** empresas brasileiras de qualquer porte, exportadoras de bens e serviços, tendo como beneficiárias da equalização as instituições financeiras financiadoras.
- ▶ **Percentual para equalização:** até 100% do valor da exportação, limitado ao valor do financiamento.
- ▶ **Produtos e serviços equalizáveis:** bens ou serviços, com prazos determinados pela Resolução Gecex 166, de 2021.
- ▶ **Limitação de porte:** não há limitação.

#### Gráfico 4 – Desembolso total de programas de financiamento e equalização

Em bilhões de R\$



Fonte: Siop (2023); STN (2023).  
Elaboração: CNI.

Apesar de o valor desembolsado pelo Proex Equalização estar bem aquém daqueles realizados pelo BNDES-Exim e Proex Financiamento, sua alavancagem nas exportações é considerável e chegou a ser de US\$ 46,30 exportados por US\$ 1,00 equalizado em 2020, como podemos observar na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3 – Volume de desembolso e exportação do Proex Equalização**

Em milhões de US\$

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Valor equalizado (milhões US\$)</b>	118,27	219,98	279,40	238,83	346,22	227,30	179,81	181,48	224,92	57,62	52,44	100,67
<b>Valor exportado (milhões US\$)</b>	3.537,60	4.155,38	4.364,24	4.614,20	6.612,80	5.762,06	5.897,62	6.493,30	7.658,68	2.008,14	2.427,98	3.906,97
<b>Valor exportado/valor equalizado (US\$)</b>	29,91	18,89	15,62	19,32	19,1	25,35	32,8	35,78	34,05	34,85	46,3	38,81

Fonte: STN (2023).  
Elaboração: CNI.

No entanto, os valores de desembolso do Proex Equalização são prejudicados por recorrentes cortes orçamentários e pela sua dinâmica de aprovação que, ao longo do tempo, paralisa o programa, por empenhar o recurso integralmente para operações que levarão meses até a sua confirmação ser realmente concretizada. Ademais, vale reforçar que, o fato de o volume de desembolso não aumentar ao longo do tempo é, em si, um mau sinal, uma vez que não significa ausência de demanda, mas, sim, falta de segurança jurídica para que a demanda cresça.



## 4. Seguro de crédito

O instrumento de Seguro de Crédito à Exportação (SCE) proporciona garantia de crédito concedida pela União para operações de crédito à exportação de bens e serviços com financiamento de longo prazo (superior a dois anos).

No que concerne à governança, o SCE possui vários guichês. A Câmara de Comércio Exterior (Camex) é responsável por definir os critérios da política, aprovar critérios e renegociar dívidas. A mesma Camex possui um colegiado (Comitê de Financiamento e Garantia à Exportação – Cofig) responsável por aprovar o seguro. A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) é responsável pela análise de risco e o Ministério da Fazenda pela emissão da apólice de seguro.

Seguem as principais características do SCE:

- **Seguro de Crédito à Exportação:**

Garante os financiamentos contra:

- ▶ Risco comercial, quando o financiador (exportador ou banco financiador) não recebe seus créditos concedidos ao importador (mora, falência, etc.). As operações passíveis de cobertura são aquelas cujo prazo é superior a dois anos, à exceção das operações de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), que admitem prazo inferior a dois anos.
- ▶ Risco político: mora, rescisão arbitrária, moratória geral decretada pelas autoridades do país devedor.
- ▶ Riscos extraordinários que impeçam o pagamento da dívida financiada (guerras, revoluções, catástrofes naturais).

Os percentuais de cobertura máxima do SCE são:

- ▶ **Risco comercial:** 95% ou 100% em operações que contêm: contragarantia bancária; garantias reais, como a hipoteca de aeronaves civis; exportações de MPMEs, entre outros.
- ▶ **Risco político e risco extraordinário:** 100%.

O SCE é lastreado com recursos públicos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), que é um fundo contábil<sup>10</sup>, o que significa que precisa ser provido anualmente com recursos orçamentários para cumprir possíveis obrigações. Isso gera incerteza sobre a dissipabilidade de recursos para pagamento de indenizações, o que, por sua vez, reduz a atratividade ao financiamento privado das exportações. As operações aprovadas pelo SCE decresceram 87%, de US\$ 6,35 bilhões para US\$ 0,82 bilhão, entre 2010 e 2021, em função, provavelmente, da queda dos desembolsos do BNDES-Exim (Tabela 4).

Apesar da ampliação da quantidade de aprovações, que passaram de uma média de 50 aprovações, entre 2010 e 2015, para uma média de 184, entre 2016 e 2018, os valores médios aprovados (US\$ 1,86 bilhão) permaneceram abaixo da média do período anterior (US\$ 7,43 bilhões).

O aumento do número de aprovações pode ser explicado pelo início da oferta da cobertura para MPMEs pelo SCE no final de 2015. Isso foi possível pela entrada em funcionamento do Sistema de Garantias Públicas (SGP), no mesmo ano. Ainda em 2015, foram aprovadas as primeiras operações de SCE para MPMEs na modalidade pós-embarque. Em 2016, iniciaram-se as aprovações na modalidade pré+pós-embarque. O apoio para as MPMEs vigorou entre 2015 e 2018, sendo beneficiados 92 exportadores no segmento.

**Tabela 4 – Quantidade e valores de operações aprovadas e concretizadas no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação**

Em bilhões de US\$

Ano	Aprovadas		Concretizadas		Taxa de sucesso	
	Quantidade	Valor (bi US\$) ***	Quantidade	Valor (bi US\$) ***	Por quantidade*	Por valor **
2010	91	6,35	35	2,72	38%	43%
2011	50	8,33	36	4,01	72%	48%
2012	43	8,99	36	2,77	84%	31%
2013	38	9,06	33	5,71	87%	63%
2014	22	7,27	18	2,92	82%	40%
2015	67	4,59	26	4,38	39%	95%
2016	183	2,4	68	2,4	37%	100%
2017	269	0,19	197	0,77	73%	402%
2018	101	2,98	73	0,05	72%	2%
2019	1	0,36	0	0	0%	0%
2020	3	1,11	1	0,45	33%	40%
2021	3	0,82	1	0,61	33%	74%

Fonte: Relatórios de Gestão do FGE 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 (SAIN, ME, ABGF, Camex); e Relatório financeiro do FGE 2021 (BNDES).

Elaboração: CNI.

Nota: \*Quantidade de operações concretizadas/quantidade de operações aprovadas. \*\*Valor total das operações concretizadas/valor total das operações aprovadas. \*\*\*Valor da exportação.

Em 2018, chama atenção a queda no percentual de solicitações aprovadas. Segundo o Relatório de gestão do FGE (2019), “fatores externos ao SCE, como a piora nos *ratings* dos países importadores, contribuem para reduzir as possibilidades de concessão do SCE, diminuindo o montante do apoio oficial” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019, p. 13)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> São fundos de natureza contábil aqueles destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional.

<sup>11</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relatório de gestão exercício 2018 do fundo de garantia à exportação. Brasília: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/produzividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/atase-resolucoes/cofig/relatorio\\_de\\_gestao\\_fge\\_exercicio\\_2018.pdf/@@download/file/Relatorio\\_de\\_gestao\\_FGE\\_exercicio\\_2018.pdf](https://www.gov.br/produzividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/atase-resolucoes/cofig/relatorio_de_gestao_fge_exercicio_2018.pdf/@@download/file/Relatorio_de_gestao_FGE_exercicio_2018.pdf)

## Considerações finais

O Sistema Brasileiro de Crédito Oficial à Exportação está aquém dos sistemas dos países líderes em crédito oficial à exportação, tanto em variedade de instrumentos oferecidos aos exportadores, quanto em volume de crédito total desembolsado.

Ademais, o principal programa do sistema, o BNDES-Exim, passou por uma redução acentuada dos desembolsos, que caíram 87% nos últimos 11 anos (2010-2021). A diminuição ocorreu para ambas as modalidades, pré-embarque e pós-embarque, sendo mais acentuada para o pré-embarque, cuja redução do desembolso foi de 98%, entre 2010 e 2021.

Duas possíveis explicações para a queda dos valores desembolsados foram exploradas. A primeira decorre da interrupção do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que explica uma parcela significativa da redução para a

modalidade pré-embarque. A segunda é a interrupção da utilização do instrumento pelo setor de serviços após 2018.

Também foi constatada uma queda no nível de aprovação do seguro de crédito à exportação de 87%, entre 2010 e 2021. No que concerne ao Proex, as duas modalidades do programa têm se mantido relativamente estáveis nos últimos 11 anos. Ambos têm tendência predominante crescente, porém o Proex Equalização teve uma oscilação maior durante o período, ocasionada pela limitação orçamentária. Essa questão restringe o crescimento dos dois programas.

Com base nessas evidências, pode-se concluir que, nos últimos 11 anos, o sistema passou por um momento de acentuado retrocesso. O Brasil não acompanhou a tendência internacional: reduziu incentivos em seu principal programa de apoio à exportação (BNDES-Exim), não ampliou programas que sofreram com restrições orçamentárias (Proex Financiamento e Equalização) e reduziu, de forma drástica, as aprovações do seguro de crédito às exportações.

Os principais problemas enfrentados pelos programas estão listados no Quadro 1:

Quadro 1 – Programas de Apoio Oficial à Exportação e seus problemas

Modalidade	Instrumento	Descrição	Problemas
 <b>Financiamento</b>	BNDES Exim Pré-embarque BNDES Exim Pós-embarque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pré-Embarque: financiamento à produção nacional de bens e serviços, para exportação</li> <li>• Pós-embarque: financiamento à exportação de bens nacionais e serviços associados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução expressiva do crédito às exportações do BNDES</li> </ul>
	Proex Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento direto de exportações realizadas por empresas com faturamento de até R\$ 1,3 bilhão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insegurança orçamentária prejudica a utilização pelos exportadores</li> </ul>
 <b>Equalização</b>	Proex Equalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equalização de taxa de juros nacionais com as internacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insegurança orçamentária prejudica a utilização pelos exportadores</li> </ul>
 <b>Seguro/Garantia</b>	Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia contra risco de crédito, político e extraordinário de operações de médio e longo prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo para obtenção do seguro é burocrático</li> <li>• Natureza orçamentária do FGE</li> <li>• Incerteza quanto ao orçamento para pagamento de indenizações</li> </ul>

Elaboração: CNI.

## Recomendações da indústria

Com base nessa análise, reforçamos que é fundamental assegurar ao exportador condições equivalentes de competição nos mercados externos e proporcionar maior previsibilidade e segurança jurídica às operações. Isso garantirá a inserção competitiva dos produtos e serviços brasileiros nas cadeias globais de valor, e a retomada do desenvolvimento do País. Dessa forma, sugere-se recriar, em novas

bases, o Sistema de Crédito Oficial à Exportação, aproximando-o das regras e dos padrões internacionais. Isso significa simplificar a governança, reestruturar o *funding* público, garantindo a redução da dependência orçamentária; e implementar o operador do Seguro de Crédito à Exportação que conte com lastro financeiro que possa absorver primeiras perdas, assegurada a responsabilidade da União.

As propostas da indústria estão resumidas no Quadro 2:

### Quadro 2 – Propostas da Indústria

Elaboração: CNI.

Modalidade	Desafios	Recomendações
 <b>Governança</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Sobreposição de competências de formulação e operacionalização da política de financiamento à exportação e multiplicidade de órgãos atuantes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Simplificar a governança do sistema de crédito oficial à exportação</li></ul>
 <b>Financiamento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Redução expressiva do crédito às exportações do BNDES</li><li>Dependência orçamentária do Proex Financiamento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Concentrar a gestão e a operacionalização do financiamento no BNDES (Proex Financiamento)</li></ul>
 <b>Equalização</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Dependência orçamentária do Proex Equalização</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Criar fundo financeiro para receber os recursos orçamentários anuais destinados ao Proex Equalização</li></ul>
 <b>Seguro/Garantia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Natureza orçamentária do FGE</li><li>Incerteza quanto ao orçamento para pagamento de indenizações, o que reduz a atratividade ao financiamento privado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Atribuir a gestão do FGE à empresa seguradora especializada (ABGF), que deverá contar com o lastro financeiro necessário e suficiente, seja na forma de capitalização, seja de fundo público (FGCE), de modo que possa absorver primeiras perdas, assegurada a responsabilidade da União em garantias soberanas</li></ul>

### Veja mais

Mais informações em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canis/assuntos-internacionais/>

**ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL** | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | [www.cni.com.br](http://www.cni.com.br) | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE | Diretora: Lytha Battiston Spindola | Superintendência de Desenvolvimento Industrial - SDI | Gerência de Comércio e Integração Internacional | Gerente: Constanza Negri Biasutti | Análise: Afonso de Carvalho Costa Lopes | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Carla Gadêlha | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992: [sac@cni.com.br](mailto:sac@cni.com.br)

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

