

BNDES-*exim*: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras

FABRÍCIO CATERMOL*

RESUMO Este artigo analisa a evolução das linhas de financiamento à exportação do BNDES desde a sua criação até os dias de hoje. Em 2005, as linhas completam 15 anos, momento que coincide com o melhor período das exportações brasileiras em toda a história. Argumenta-se que o apoio do BNDES contribuiu decisivamente para o crescimento das exportações brasileiras em diversos setores.

ABSTRACT *This paper analyzes the performance of BNDES's export credit program since your creation more than 15 years ago. The fifteen years of BNDES's export credit program happens at same time that the best moment of Brazilian exports in all its history. The thesis of this paper is that BNDES's financing was decisive for growth of Brazilian exports in many sectors.*

* Gerente da Área de Comércio Exterior do BNDES e doutor em Economia pela UFRJ. O autor agradece os comentários e sugestões – a diversas versões do texto – de Armando Mariante, Luiz Antonio Araújo Dantas, Luciene Monteiro Machado, Mônica Esteves, Ângela Carvalho, Ishai Waga, Henrique Ávila, Patricia Zendron, José Carlos Sobral e Sergio Varela.

1. Introdução

Em 2005, o apoio do BNDES às exportações brasileiras completa 15 anos. No dia 8 de novembro de 1990, foi apresentado o primeiro pedido para um financiamento nas linhas de exportação, pela Prensas Schuler S.A. Ao longo dessa década e meia foram desembolsados mais de US\$ 26 bilhões para os mais diversos setores.

Esse aniversário coincide com o melhor momento vivenciado pelas exportações brasileiras em todos os tempos. Pela primeira vez foram superados US\$ 110 bilhões exportados em períodos de 12 meses. Na época da criação das linhas de financiamento à exportação no BNDES, as vendas externas brasileiras anuais não passavam de US\$ 30 bilhões. A corrente de comércio também alcançou recorde histórico, superando US\$ 180 bilhões, bem como o saldo comercial, que atingiu o valor de US\$ 38 bilhões em períodos de 12 meses no primeiro semestre de 2005. O número de exportadores dobrou nesse período, existindo hoje mais de 18 mil exportadores. As exportações brasileiras crescem nas três categorias de fatores agregados (básicos, semi-manufaturados e manufaturados) e não estão localizadas em alguns poucos setores. A pauta brasileira nunca foi tão diversificada, ao mesmo tempo em que aumenta a presença de produtos de maior valor agregado. A exportação de manufaturados apresenta a maior participação relativa na pauta já observada. O Brasil exporta, em grandes volumes, desde os tradicionais produtos agrícolas até bens de alto conteúdo tecnológico.

Os desembolsos para linhas de financiamento à exportação do BNDES acompanharam o crescimento das exportações observado no período. As liberações saltam de uma média anual de US\$ 100 milhões, na primeira metade da década de 1990, para US\$ 4 bilhões, no início deste século. No primeiro semestre de 2005, os desembolsos da Área de Comércio Exterior foram de US\$ 2,5 bilhões, um recorde histórico para iguais períodos. A participação das linhas de apoio à exportação no total de desembolsos do BNDES tem ficado, nos últimos anos, entre 20% e 30%. As linhas do BNDES são hoje um dos principais instrumentos de apoio às exportações no Brasil.

No entanto, a participação relativa brasileira no comércio mundial permanece em cerca de 1%. O grande mercado interno brasileiro influencia esse resultado, mas há muito espaço para o crescimento de suas exportações. Países com o Produto Interno Bruto (PIB) similar ao Brasil exportam quase o dobro. A produção para o mercado externo não ocorre, via de regra, em

detrimento ao interno. Possuir um mercado interno grande pode auxiliar a construção de uma indústria que seja também exportadora, proporcionando maior escala de produção e competitividade no mercado internacional. Os instrumentos de apoio à exportação muito contribuíram para o crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos e podem fazer ainda muito mais.

O objetivo deste artigo é registrar a história das linhas de financiamento à exportação do BNDES no próprio contexto de sua contribuição ao comércio exterior brasileiro. Para isso, o artigo está dividido em cinco seções além desta introdução. Na segunda seção, são vistos o início das linhas de financiamento à exportação do BNDES e a relevância do desenvolvimento de um setor exportador de produtos de maior valor agregado. A terceira seção mostra o aumento do escopo das linhas e como isso permitiu o forte crescimento de seus desembolsos. A quarta seção analisa o aperfeiçoamento das linhas. Na quinta seção são vistos os principais destinos das operações apoiadas pelas linhas e, em especial, sua relevância no comércio entre os países sul-americanos. A última seção traz algumas conclusões.

2. O Apoio a Exportações e o Setor de Bens de Capital

O mercado de financiamento à exportação se divide em dois tipos de crédito: o financiamento à produção (pré-embarque) e à comercialização (pós-embarque). Os dois tipos de financiamento podem ser mais ou menos importantes a depender do setor, mas um mercado bem desenvolvido de ambos em um país é essencial para a viabilização de exportações.¹

O financiamento à produção fornece recursos em prazos adequados ao ciclo de produção da empresa que irá exportar. É representado por capital de giro que o exportador irá utilizar na compra de matéria-prima e mão-de-obra para a produção dos bens a serem exportados. O financiamento à comercialização permite que a empresa financie seu importador e receba os recursos antecipadamente. A empresa poderá competir internacionalmente com prazos de pagamento mais longos sem onerar sua estrutura financeira.² Uma mesma

1 A importância dos mecanismos de crédito pode variar também de acordo com o país e/ou as condições de crédito gerais dos mercados internacionais. Para uma discussão sobre o assunto, ver Drummond (1997), Stephens (1998), Auboin e Meier-Ewert (2003) e Choi e Kim (2003).

2 O financiamento à comercialização (pós-embarque) pode ser ao vendedor (supplier credit) ou ao comprador (buyer credit). Em uma operação de supplier credit, a empresa vende a prazo ao importador e leva os títulos decorrentes a uma instituição financeira que os desconta e fique com os créditos vencidos da operação. Em uma operação buyer credit, o financiamento ocorre diretamente por um contrato de financiamento entre a agência de crédito à exportação e o importador.

operação pode contar com os dois tipos de financiamento. Financia-se a produção, na fase pré-embarque, e depois se descontam as cambiais geradas pela venda do bem a prazo ao importador.

O BNDES está presente nos dois tipos de financiamento. O início do financiamento à exportação no BNDES ocorreu pelo apoio aos setores de bens de capital, com a criação do FINAMEX em 1990.³ No início da década de 1990, a criação dessas linhas de apoio à exportação veio suprir parte da lacuna deixada pelo então recém-extinto Fundo de Financiamento à Exportação (Finex). O Programa de Financiamento às Exportações (Proex), gerido pelo Banco do Brasil, foi regulamentado também nesse período para o apoio ao setor de bens de capital, absorvendo as linhas de crédito ativas do Finex e reintroduzindo o sistema de equalização de taxa de juros⁴ daquele fundo [ver Veiga & Iglesias(2002 e 2003)].

No primeiro ano de desembolsos das linhas de exportação no BNDES foram atendidos oito exportadores em operações no valor total de US\$ 32,8 milhões. Naquele ano, existia apenas a Linha Pré-Embarque, o Pós-Embarque foi criado no ano seguinte. O foco eram as operações de financiamento de bens de capital para importadores na América Latina, que representaram 100% dos destinos em 1992 e 1993. Apenas no terceiro ano do Pós-Embarque ocorreram operações para um país de outro bloco, no caso, os Estados Unidos (EUA).

Em setembro de 1993, foi criada a opção na Linha Pós-Embarque de operações cursadas no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).⁵ Com isso, deixava-se de ser exigido o aval de um agente financeiro brasileiro com limite para operar com o BNDES, ficando o risco com o Banco Central do Brasil. Nessas operações, houve ainda a redução da taxa de desconto em troca da equalização e a eliminação do direito de regresso sobre o exportador.

3 O termo FINAMEX é derivado do nome FINAME, subsidiária do BNDES para o financiamento à comercialização de bens de capital. Torres, Carvalho e Torres Filho (1994) apresentam estudo sobre a situação das vendas externas brasileiras de bens de capital que serviu de base para o lançamento das linhas de apoio à exportação do BNDES. Fiani (1996) atualiza o trabalho para os primeiros anos de operação das linhas.

4 A equalização de taxa de juros utiliza recursos do Tesouro Nacional e visa reduzir as disparidades entre as taxas cobradas no exterior e as disponíveis no mercado nacional, permitindo aos exportadores brasileiros condições similares às encontradas por seus competidores internacionais.

5 O CCR é um mecanismo de compensação e de garantia a partir do cancelamento contábil de débitos e créditos registrados pelos bancos centrais dos países participantes. O convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana. Para maiores detalhes, ver Banco Central do Brasil (2005).

As alterações na Linha Pós-Embarque tiveram uma rápida resposta. Metade das liberações nessa modalidade em 1993 ocorreu no último trimestre daquele ano, após o lançamento do chamado Pós-Embarque CCR. As mudanças na Linha Pós-Embarque foram responsáveis também pelo salto de desembolsos no ano seguinte e não só na própria linha. O Pré-Embarque cresceu também pelas operações conjuntas com o Pós-Embarque.

Até os dias de hoje, entre 70% e 80% do valor desembolsado anualmente nas linhas de exportação do BNDES destinam-se a operações de apoio ao segmento de bens de capital. Apesar de hoje serem financiados vários tipos de produto, é mantida a prioridade aos de maior valor agregado.⁶ São mais de vinte setores atendidos, nos quais se destaca o apoio aos de aeronaves, máquinas industriais e agrícolas, ônibus e caminhões.

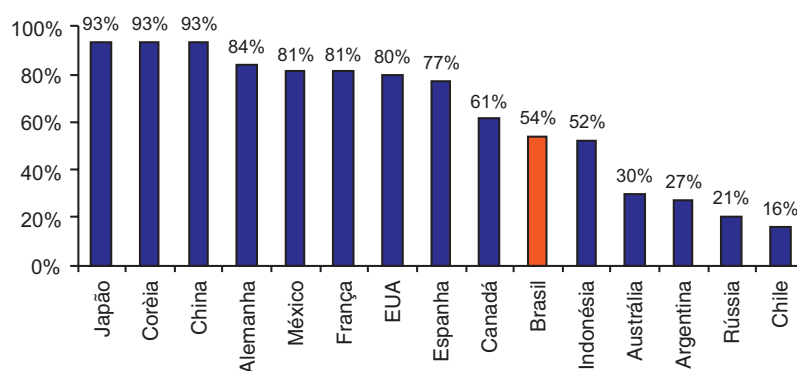
Um dos objetivos das linhas de apoio à exportação do BNDES é ampliar a presença de produtos de maior valor agregado nas exportações brasileiras. A participação dos manufaturados na pauta brasileira é de 54% e têm crescido nos últimos anos. Em uma década, as vendas de manufaturados brasileiros mais que dobraram, vindo a se somar ao evidente sucesso alcançado pela agricultura brasileira na pauta de exportações.

No entanto, a participação relativa de manufaturados na pauta brasileira em comparações internacionais é baixa – ver Gráfico 1. O maior exportador de manufaturados em termos absolutos é a Alemanha, com US\$ 766 bilhões exportados em 2004, o que representou 84% de sua pauta total. Os Estados Unidos ocupam o segundo lugar nas exportações mundiais de bens manufaturados, com US\$ 654 bilhões em 2004 (80% da pauta). Países da União Européia possuem, em média, participação de 81% dos manufaturados sobre o total da pauta de exportações. O Leste Asiático mantém média igual. Mesmo países considerados de renda média ou baixa possuem em média 65% da pauta de exportações formada por manufaturados.

A explicação para o Brasil possuir grande parte de suas exportações em produtos básicos é ser um país de dimensões continentais, grandes extensões

⁶ Em geral, as condições de financiamento são mais atraentes para os bens de capital. Atualmente, nas linhas de Pré-Embarque do BNDES, o custo financeiro para empresas do setor de bens de capital é composto por TJLP acrescido de spread de 2% a.a., enquanto os demais bens possuem parcela de pelo menos 20% com variação cambial em relação ao dólar norte-americano acrescido da chamada Taxa Fixa Pré-Embarque (7,2% a.a., em agosto de 2005) e spread de 3,5% a.a.. No Pós-Embarque, as condições são as mesmas para todos os bens financiáveis. Mas a venda de bens de capital se beneficia em maior medida da linha por serem, em geral, a prazos mais longos. O desconto dos títulos de venda a prazo e o seu repasse ao BNDES serão tanto mais importantes para uma empresa quanto maior for o prazo de vencimento destes.

GRÁFICO 1
Participações Relativas de Produtos Manufaturados nas Pautas de Exportações de Países Selecionados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados apresentados em World Bank (2005).

de terras cultiváveis e fronteiras agrícolas ainda em expansão. Um efeito similar ao que ocorre em países produtores de petróleo. A grande presença das exportações de petróleo faz com que a participação de manufaturados seja de 19% nos países do Oriente Médio. Países com abundância de algum recurso natural terão forçosamente uma redução na participação relativa de manufaturados nas vendas externas. Em termos absolutos, as exportações de manufaturados brasileiras ficam à frente de países como Indonésia, África do Sul e Austrália.

Bens manufaturados são menos suscetíveis à deterioração de preços. Em geral, esses bens não são homogêneos e permitem estratégias de diferenciação de produtos e competição por qualidade, bem como a inserção em nichos de mercado. Recente publicação editada pelas Nações Unidas (2005, Cap. 2) aponta que os preços das *commodities* exceto combustíveis ocupam níveis reais muito mais baixos dos que nos anos 1970 e 1980, a despeito da alta recente.

O benefício trazido pelas exportações de manufaturados a um país está na menor suscetibilidade de deterioração de seus termos de troca. O aumento das exportações não garante uma trajetória de desenvolvimento bem-sucedida, o que já fora percebido desde Prebisch (1949). Exportar produtos que

tenham seus preços reduzidos ao longo do tempo não garante a sustentabilidade das contas externas de um país. O crescimento da quantidade exportada pode não compensar a redução de preços. Um país deve ser capaz de crescer sem que a elasticidade-renda das importações imponha restrições [ver Cimoli & Correa, 2002]. Se a demanda por produtos importados crescer mais rapidamente do que a capacidade de geração de divisas pelas exportações, então o processo de desenvolvimento estará limitado pelo setor externo. Bens manufaturados possuem maior elasticidade-renda. Possuir uma estrutura produtiva capaz de fabricar e exportar manufaturados pode favorecer a redução da vulnerabilidade da balança comercial de um país.

Contudo, existem pelo menos três razões para que um país tenha elevada participação relativa de manufaturados na pauta e isso não implique uma balança comercial favorável ao país:

- Produtos manufaturados podem possuir baixo valor agregado. Os manufaturados são muito heterogêneos, incluem desde *commodities* até bens de alto conteúdo tecnológico.
- Muitos países têm alta participação na produção de manufaturados porque integram processos produtivos internacionais como montadores, não detendo de fato o controle sobre a tecnologia utilizada em seus produtos. As suas importações também possuirão grande proporção de bens manufaturados.
- Países que possuem exportações totais pequenas e, portanto, a exportação de um único tipo de produto tem grande peso relativo. Se este produto for manufaturado, o índice aumentará. As exportações ficarão dependentes desse produto e dos revezes da economia mundial.

O Brasil possui uma pauta de manufaturados bastante diversificada (ver Tabela 1). Para isso uma análise do comportamento dos segmentos de bens de capital é especialmente adequada. Os bens de capital são vistos como manufaturados de alto valor agregado. A exportação de bens de capital pode significar um indício de qualidade da estrutura produtiva de um país.⁷

⁷ De modo análogo, a importação de bens de capital nem sempre é benéfica ao país, como muitas vezes é suposto na literatura sobre liberalização comercial [ver Alfaro & Hammel (2005)]. De fato, bens de capital estrangeiros podem trazer tecnologia incorporada importante para a indústria de um país, mas a capacidade de produzi-los pode ser mais relevante para um processo de desenvolvimento bem-sucedido. Exportar um bem de capital significa um passo adicional: além de o país ser capaz de produzi-lo, o bem possui qualidade suficiente para ser aceito no mercado internacional.

TABELA 1

Evolução dos Principais Produtos Manufaturados na Pauta Brasileira: 1997 a 2004
(Em US\$ Milhões)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Automóveis de passageiros	427	619	1.463	1.619	1.139	1.768	1.951	2.005	2.656	3.352
Aviões	182	284	681	1.159	1.772	3.054	2.839	2.335	1.939	3.269
Laminados planos de ferro ou aços	1.397	1.411	1.011	999	796	859	602	813	1.410	2.007
Motores para veículos automóveis	888	988	1.095	1.119	1.043	1.064	1.112	1.341	1.674	1.972
Peças de veículos automóveis e tratores	1.209	1.306	1.400	1.429	1.229	1.206	1.172	1.159	1.488	1.961
Calçados	1.499	1.650	1.594	1.387	1.342	1.617	1.684	1.516	1.622	1.899
Aparelhos transm. e receptores	433	464	580	609	760	1.635	1.762	1.782	1.676	1.374
Combustíveis	182	206	171	158	169	261	798	623	1.006	1.199
Açúcar refinado	468	418	727	847	748	438	878	982	790	1.129
Veículos de carga	517	558	895	1.018	626	696	484	428	671	1.123
Bombas e compressores	745	706	730	728	679	725	648	694	792	1.027
Móveis	314	328	364	337	384	488	483	535	667	944
Máquinas p/ terraplanagem e perfuração	321	323	451	402	312	301	344	359	457	905
Madeira compensada	260	248	264	199	345	374	360	439	590	894
Suco de laranja	1.108	1.393	1.003	1.262	1.235	1.019	813	869	910	790
Pneumáticos	460	478	491	503	511	525	468	489	615	690
Polímeros de etileno, propileno e estireno	309	265	333	301	302	447	343	328	522	687
Demais	14.885	14.767	15.946	15.310	13.938	16.052	16.161	16.303	20.170	27.726
Total de manufaturados	25.603	26.411	29.199	29.387	27.330	32.528	32.901	33.000	39.653	52.948

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados da Secex/MDIC.*

Classificações por categorias de uso podem trazer maior clareza para a análise da composição da pauta de exportações de um país.⁸ Um país que possua grande parte de sua pauta em produtos intermediários estará vendendo insumos para a elaboração de outros bens, sendo que nas etapas finais de produção pode estar grande parte da composição total do valor agregado de um bem. Ocorrem, nessas etapas, a adição de marcas e os processos produtivos protegidos por patentes. Ademais, bens intermediários serão quase sempre *commodities* e, portanto, suscetíveis a variações internacionais de preços.

8 O Departamento de Estatística do Secretariado das Nações Unidas é responsável pela preparação das diretrizes para a classificação do comércio internacional por categorias de uso. O objetivo da Classificação por Grandes Categorias Econômicas (CGCE) das Nações Unidas é harmonizar os conceitos de bens de capital, bens de consumo e intermediários entre países para que sejam possíveis comparações internacionais. A CGCE classifica os produtos em seis categorias pela agregação dos códigos da Standard International Trade Classification (SITC): alimentos, insumos industriais, combustíveis e lubrificantes, bens de capital, equipamentos de transporte e bens de consumo. A Cepal já divulgara uma classificação de bens segundo a categoria de uso (a partir de 1965), mas que deixou de ser atualizada. A primeira CGCE pelas Nações Unidas foi editada em 1971 e revisada duas vezes após essa data. Em 1976, para se adequar à segunda revisão da SITC e, em 1986, para a terceira revisão da SITC.

O mesmo ocorre nas categorias de bens de consumo. Bens classificados como não-duráveis são vistos geralmente como produtos menos sofisticados do que os duráveis. Bens não-duráveis apresentam processos produtivos mais simples e possuem substitutos produzidos em várias partes do mundo, exceto os que atendem a nichos especiais de mercado. Os duráveis também podem ser produzidos em várias partes do mundo, mas os controles de projetos e patentes são quase sempre restritos a poucos países.

Manufaturados classificados como bens de capital possuem, em geral, maior valor agregado. Máquinas e equipamentos constituem parte importante do processo produtivo de todos os outros bens. A tecnologia embarcada nas máquinas pode influenciar fortemente a eficiência da produção. Produzir bens de capital pode representar para um país o domínio de determinados processos produtivos.⁹

No Brasil, a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio divulga mensalmente estatísticas das exportações e importações classificadas por categorias de uso.¹⁰ Os bens de capital representaram 27% da pauta de exportações brasileiras de manufaturados em 2004. As exportações brasileiras de bens de capital têm evoluído de forma positiva na última década – ver Gráfico 2. As exportações desses bens cresceram 267% em dez anos. As vendas de bens de capital brasileiros saltaram de US\$ 3,9 bilhões em 1994 para US\$ 14,5 bilhões em 2004. Em 2004, houve um expressivo crescimento de 57,4% das exportações de bens de capital em relação ao ano anterior.

Apesar de serem vistos em geral como produtos de elevado valor agregado, bens de capital não necessariamente possuem alta intensidade tecnológica. Existem bens de capital que não contêm grande quantidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) associada, a exemplo de ferramentas. A definição econômica de bens de capital diz apenas que são empregados em um processo produtivo sem o seu consumo final.

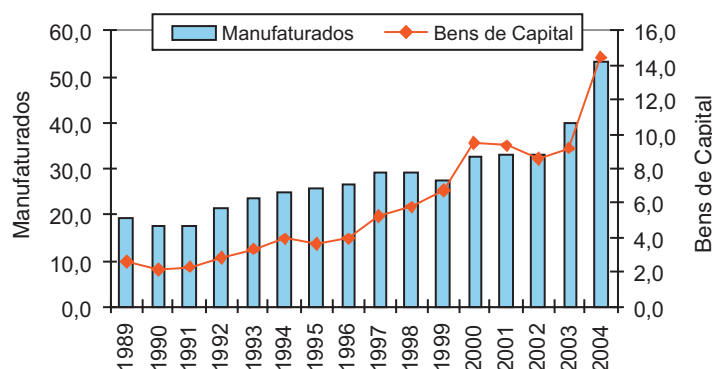
9 *Note-se, porém, que, em produtos de maior intensidade tecnológica e dinâmicos no comércio internacional, o benefício trazido pelo aumento das vendas também pode ser anulado pela queda de preços. Países em desenvolvimento teriam a tendência de concentrar as etapas intensivas em mão-de-obra das cadeias produtivas mundiais [ver Mayer, Butkevicius & Kadri, (2002)].*

10 *A classificação da CGCE não é rígida e cada país pode adaptá-la de acordo com as peculiaridades nacionais. Essa classificação não precisa ser seguida estritamente como ocorre no caso da SITC e do Sistema Harmonizado. O Brasil possui, por exemplo, uma classificação para bens de capital que leva em consideração a extensão até oito dígitos do Sistema Harmonizado que constitui a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). O controle dos fluxos comerciais internacionais é realizado mediante os códigos da SITC e do Sistema Harmonizado. Classificações como as de categorias de uso realizadas pela CGCE propiciam apenas uma ferramenta de análise dessas estatísticas.*

GRÁFICO 2

Desempenho Recente das Exportações de Bens de Capital e Manufaturados no Brasil: 1989 a 2004

(Em US\$ Bilhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secex/MDIC e Funcex.

Os bens de alta intensidade tecnológica apresentam maior valor agregado e são menos suscetíveis a substitutos; as empresas podem extrair rendas extraordinárias maiores.¹¹ Possuir uma pauta de exportações com a presença de bens de alto conteúdo tecnológico torna um país menos suscetível à deterioração dos termos de troca.¹² Os produtos com alto conteúdo tecnológico são os que apresentam maior dinamismo no comércio internacional, com exportações crescentes [NSP (1999); UNCTAD (2003)]. Bens de capital de alto conteúdo tecnológico são ainda mais importantes para a qualidade dinâmica de uma pauta de exportações dos que os de consumo. Bens de consumo podem ter ciclos de vida curtos em relação aos bens de capital. Por exemplo, eletrônicos de consumo costumam ter suas gerações

11 Classificar a intensidade tecnológica de uma indústria é sempre uma tarefa complexa. Não há consenso na definição do que seja uma indústria de alta tecnologia [Kask & Sieber (2002)]. Uma definição razoavelmente difundida é o envolvimento da empresa na introdução de produtos e processos pela aplicação sistemática de conhecimento técnico e científico. Mas a primeira questão está na forma de medição da utilização de tecnologia. Pela disponibilidade de dados, utiliza-se em geral o dispêndio em P&D. Ver Hatzichronoglou (1997) e UNCTAD (2002) para classificações de produtos por intensidade tecnológica.

12 A ênfase na apuração da intensidade tecnológica nas exportações de um país não implica o descarte da importância dos setores de menor tecnologia no processo de desenvolvimento. Setores considerados de baixa intensidade tecnológica constituem a maior parte de quase todas as economias mundiais e podem representar de fato o componente principal do crescimento econômico. Inovações estarão presentes também em setores de baixa tecnologia [ver Smith (1999)].

rapidamente sucedidas, o que quase nunca ocorre com os bens de capital. O domínio da produção de um bem com ciclo de vida maior permite ganhos de comércio por um período maior de tempo para o país.

A obsolescência de máquinas utilizadas em processos produtivos leva quase sempre tempo maior do que a dos bens de consumo duráveis. Isso não quer dizer que haja menores taxas de inovação em bens de capital, mas apenas que estes não são descartados em prazos tão curtos quanto os bens de consumo. A utilidade de um bem de capital pode durar anos, mesmo depois de já existirem gerações mais novas. Nos bens de consumo, esse fenômeno é menos acentuado, principalmente nos países desenvolvidos.

Os bens de capital apoiados pelo BNDES-*exim* são em geral de alto conteúdo tecnológico. Nos 15 anos de suas linhas de financiamento às exportações, um dos principais setores apoiados foi o de aeronaves. As exportações brasileiras do setor de fabricação de aeronaves apresentaram um salto a partir do biênio 1997-98 (ver Gráfico 3). Em 1996, foram exportados US\$ 284 milhões, ao passo que em 1998 alcançou-se US\$ 1.159 milhões. Em 2004, as exportações brasileiras de aeronaves foram de US\$ 3,3 bilhões. A Embraer é hoje a quarta maior exportadora de aeronaves no mundo, estando presente em 58 países, nos cinco continentes.

A indústria de fabricação de aeronaves é muito concentrada. O apoio de agências de crédito à exportação é essencial para a constituição do setor em um país. A história da importância do financiamento à exportação do BNDES para a Embraer é detalhadamente descrita em Bernardes (2000, p. 63 e seguintes). A Embraer passou a disputar o mercado internacional de jatos regionais a partir de 1996, com a homologação do modelo ERJ 145 pela Federal Aviation Administration dos Estados Unidos, em dezembro daquele ano.

A Embraer disputou a primeira grande concorrência internacional para o fornecimento de 150 aeronaves para as empresas americanas de aviação regional ASA e Comer. A Embraer possuía melhores condições técnicas e preço, mas perdeu a concorrência por causa das condições de financiamento, melhores na concorrente que contava com apoio da agência de financiamento à exportação de seu país. As condições de financiamento à comercialização se mostraram tão importantes quanto o preço e a tecnologia do produto. Até então, as linhas de financiamento no Brasil, incluindo as disponibilizadas pelo BNDES, limitavam-se ao desenvolvimento tecnológico e investimentos fixos, pouco ajudando na parte de comercialização. As

concorrentes internacionais já contavam com apoio governamental para a comercialização.

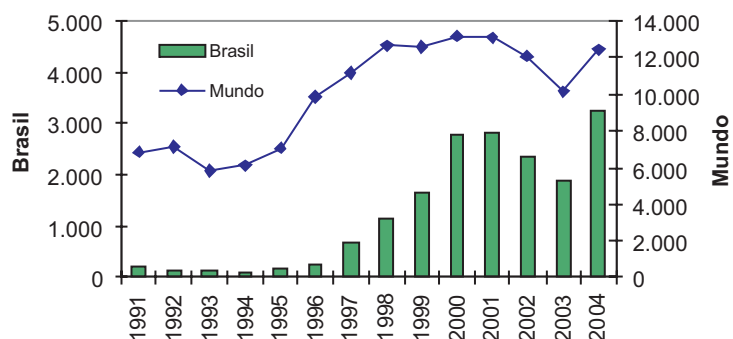
O desenvolvimento do apoio do BNDES à comercialização das aeronaves foi fundamental para a reversão dessa situação. A Linha Pós-Embarque, na modalidade *buyer credit*, financiou o importador cobrindo até 100% do valor da operação a taxas de juros e prazos compatíveis com os internacionais.

Nas concorrências seguintes, a Embraer obteve melhores resultados. Na Feira de Farnborough, na Inglaterra, ainda em 1996, foram vendidos 25 aviões para a norte-americana Continental Express e opções de mais 175 aeronaves. Em 1997, no Salão de Le Bourget, na França, foi conquistado o maior contrato de fornecimento de toda a história da empresa, com a

GRÁFICO 3

Exportações Mundiais e Brasileiras de Aeronaves da Categoria de Jatos Regionais¹³

(Em US\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comtrade/UN.

13 Números correspondentes à exportação do código 792,3 da SITC Revisão 3, exceto para o ano de 2004, no qual as vendas da Embraer incluem também aviões enquadrados no código 792,4. Essas exportações são correspondentes à nova linha ERJ 170, comercializada pela Embraer a partir daquele ano. O código 792,4 da SITC Revisão 3 refere-se a aeronaves de mais de 15 toneladas, incluindo desde jatos comerciais médios, que passam um pouco desse limite, o caso do ERJ 170, até grandes aviões com mais de 100 toneladas. A família de aviões ERJ 140/145, classificada no código 792,3, comporta cerca de 50 passageiros; a família ERJ 170, entre 70 e 118. Existem aviões comerciais também classificados no código 792,4 que comportam mais de 250 passageiros.

encomenda no valor de US\$ 1,1 bilhão para a American Eagle, subsidiária de transporte aéreo regional da American Airlines. O contrato incluía ainda o fornecimento de peças de reposição e assistência técnica. As encomendas da American Eagle exerceram forte efeito expansivo na estrutura da Embraer. Para atender ao contrato, ela teve de contratar mais de 1.400 funcionários. Atualmente, a Embraer emprega mais de 16.500 funcionários, número aproximadamente quatro vezes maior que o da primeira metade da década de 1990.

No final da década de 1990, o mercado de aviação regional apresentava grande potencial de crescimento em razão da substituição dos aviões turboélices pelos jatos. Estimava-se um mercado de mais de mil aeronaves nos vinte anos seguintes. Conseguir participação nessas compras seria vital para que a Embraer se firmasse no mercado internacional. Na época, a American Airlines era a única empresa aérea dos Estados Unidos que ainda não havia realizado contratos para a compra de grandes quantidades de jatos regionais recentemente.

3. A Ampliação do Escopo das Linhas de Financiamento à Exportação no BNDES

Além do referido financiamento à Embraer, o ano de 1997 trouxe outras importantes mudanças que ampliaram o escopo das linhas de apoio à exportação do BNDES. Naquele ano, foi ultrapassado o valor de US\$ 1 bilhão em desembolsos (ver Gráfico 4). Houve crescimento de 205% em relação ao ano anterior. O crescimento dos desembolsos foi propiciado por uma série de medidas que possibilitaram a participação das linhas em um número maior de operações. A própria alteração de nome do programa refletiu uma das mais importantes mudanças. A substituição do nome FINAMEX por BNDES-*exim* marcou o início do financiamento a produtos além dos bens de capital. Passavam a ser financiadas as exportações de serviços de engenharia e de outros bens, como produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos.

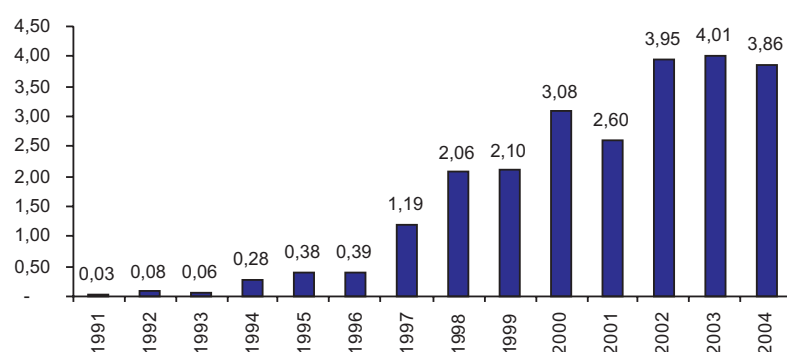
Apesar da ampliação do conjunto de produtos financiáveis, a política de promoção da agregação de valor nos produtos exportados foi mantida. São financiáveis em geral apenas os produtos que já estejam em etapas mais avançadas de agregação de valor na cadeia produtiva.¹⁴ A política para financiar produtos além dos bens de capital, mas apenas aqueles mais

14 *As exceções estão nos produtos classificados como básicos, mas que representam nichos de mercado, a exemplo de carnes, frutos do mar, pedras ornamentais e alguns tipos de frutas. Nesse caso, o BNDES apóia as empresas brasileiras a se consolidarem como fornecedoras internacionais em mercados muitas vezes de difícil entrada.*

GRÁFICO 4

**Desembolsos do BNDES para Financiamentos à Exportação:
1991 a 2004**

(Em US\$ Bilhões)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES.

elaborados, serve como incentivo para o incremento da exportação de produtos de maior valor agregado em diversos setores.

Algumas das demais alterações importantes já puderam ser percebidas no histórico da própria operação para a American Eagle, como a ampliação do nível de participação do financiamento de 85% para 100% do valor da exportação em todas as linhas e a criação de uma linha de Pós-Embarque *buyer credit* no BNDES. As duas mudanças permitiram melhores condições de competitividade internacional aos exportadores brasileiros.

Outras operações de *buyer credit* também se destacaram em 1997, ainda que possuísem valor absoluto menor. O melhor exemplo foi o contrato no valor de US\$ 202 milhões com o então The State Development Bank of China – atual China Development Bank –, assinado em setembro daquele ano, para financiar a exportação de equipamentos para a usina hidrelétrica de Três Gargantas.¹⁵ O financiamento pelo BNDES foi fundamental para a partici-

¹⁵ Sua construção começou em 1994 com o represamento do Rio Yangtzé, o terceiro maior do mundo em comprimento. O primeiro grupo de geradores entrou em operação em 2003 e a usina será a maior hidrelétrica do mundo quando estiver pronta, com 19 gigawatts de capacidade de geração de energia, o que está previsto para 2009. Os investimentos totais são a princípio estimados em US\$ 25 bilhões.

pação de empresas brasileiras no projeto, ao fornecer condições similares às oferecidas pelas agências de crédito à exportação de outros países.

De 1997 até o primeiro semestre de 2005, foram liberados US\$ 9,7 bilhões na modalidade *buyer credit*, o que representa 68% do total do Pós-Embarque no período. São operações em menor número do que as de desconto de títulos no *supplier credit*, mas possuem valor unitário maior, envolvem financiamentos estruturados e, em geral, prazos mais longos.

O financiamento às exportações para o Projeto Três Gargantas mostra também outra novidade que propiciou a ampliação do programa de apoio à exportação: novas formas de garantias. Passou-se a aceitar a garantia de bancos no exterior com limite de crédito previamente aprovado no BNDES.

Outro mecanismo que passou a ser utilizado na época foi o seguro de crédito à exportação, no qual o risco político e as operações de longo prazo (maiores que dois anos) são cobertos pelo Tesouro Nacional por meio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), cujo gestor financeiro é o BNDES.

Ainda em 1997, entrou em operação a Linha Pré-Embarque Especial, que financia o incremento das exportações de uma empresa. É apurado o quanto a empresa exportou nos últimos 12 meses e esta se compromete com uma meta de exportações adicionais proporcional ao valor do financiamento. No primeiro ano de operação, foram desembolsados US\$ 380 milhões na linha. Ao longo dos oito anos de funcionamento já foram liberados US\$ 3,5 bilhões, e um dos principais clientes foi o setor de alimentos, com US\$ 1,4 bilhão. A linha apoiou o grande incremento das exportações de carne bovina, suína, frangos e alimentos industrializados nos últimos anos. O Brasil é hoje um dos principais exportadores mundiais desses produtos.

A comprovação das exportações na Linha apresenta bom índice de *performance*: mais de 80% das empresas apoiadas cumprem integralmente sua meta de exportações, e várias apresentam incrementos superiores a 300% em relação ao valor financiado. Entretanto, a linha não é adequada a qualquer setor. A meta é fixada em valor (dólares) e não em *quantum*; para muitos setores é inviável um compromisso de incrementar as exportações, pois em alguns segmentos há grandes flutuações de preços e/ou a restrição de conquista de novos mercados, inviabilizando uma estimativa razoável para a meta de exportação no período de incremento. A Linha também não possui como foco setores de bens sob encomenda. A frustração de encomendas ou mesmo o atraso de entregas poderá fazer com que a empresa fique longe de cumprir a meta de exportações estabelecida.

4. Aprimorando as Estruturas de Financiamento

A linha seguinte a ser criada foi a Pré-Embarque de Curto Prazo, em agosto de 2002. Como seu nome indica, possui prazo menor que a Pré-Embarque convencional: apenas seis meses para embarque e liquidação do financiamento. Foi criada como uma linha especial, voltada para amenizar a escassez de recursos no mercado internacional de crédito no segundo semestre de 2002. De fato, naquele ano foram liberados US\$ 634 milhões em apenas quatro meses e atendidas 259 empresas no âmbito da linha.

A finalidade de uma linha de curto prazo era atender a uma aguda necessidade de crédito que se julgava momentânea, como ficou comprovado posteriormente. Entretanto, a utilidade de uma linha de curto prazo se mostrou também adequada para o financiamento de bens de ciclo de produção mais curtos, particularmente bens de consumo.

A linha mais recente do BNDES-*exim* é a denominada Pré-Embarque Empresa Âncora, criada em 2004. A linha financia empresas que viabilizem as exportações indiretas de bens produzidos por micro, pequenas ou médias empresas. Do total de empresas atendidas pelas linhas BNDES-*exim*, mais da metade são micro, pequenas e médias. Entretanto, na contagem de empresas apoiadas, a participação daquelas de menor porte é ainda maior se consideradas as que exportam indiretamente. Pela chamada exportação indireta, a empresa que fabrica o bem vende sua produção para outra com experiência no mercado internacional, que se encarregará da exportação. A empresa produtora não precisará incorrer no custo e no aprendizado necessários à atividade exportadora. Dessa forma, a linha denominada Pré-Embarque Empresa Âncora permite alcançar um universo muito maior de empresas, que produzem para venda no mercado externo, mas não efetuam por si mesmas o processo de exportação. Na primeira operação da linha, a uma *trading company* do setor de calçados, foram apoiadas indiretamente mais de 280 empresas.

Todas as linhas BNDES-*exim* se pautam pela mesma lista de produtos financiáveis, que exclui a maioria das *commodities*.¹⁶ Todavia, não apoiar a

16 A partir de 2003, o BNDES passou a divulgar uma lista exaustiva de produtos financiáveis por códigos da NCM em oito dígitos. Até então, nas Políticas Operacionais eram estabelecidos de forma geral os produtos que não seriam financiáveis, a exemplo de *commodities* e outros de menor valor agregado. Atualmente, os produtos financiáveis pelas linhas de exportação do BNDES são agrupados em três grupos de produtos, divisão esta que serve principalmente para o estabelecimento de custos diferenciados aos grupos. O chamado grupo I abrange essencialmente os bens de capital,

exportação destas não implica a ausência de qualquer forma de apoio a suas cadeias produtivas. Há o apoio a projetos de investimento e compra de máquinas e equipamentos por meio das linhas de mercado interno do BNDES. Ademais, o apoio à produção e à comercialização de bens relacionados proporciona às empresas ganhos de escala e, conseqüentemente, maior competitividade para atuação nos mercados interno e externo. A produção também para a exportação possibilita maior escala e ajuda na construção de uma indústria mais robusta no país. Isso pode ser verificado, por exemplo, no segmento de máquinas agrícolas, nos quais o Brasil é hoje grande produtor e exportador.¹⁷

O Brasil viveu recentemente não só um incremento da produção de *commodities* agrícolas. Houve um grande aumento da produção e exportação de petróleo. Nos dez últimos anos, houve aumento superior a 120% na produção de petróleo no Brasil (ver Gráfico 5). Atualmente, são produzidos mais de 540 milhões de barris de petróleo por ano, enquanto na primeira metade da década de 1990 não passavam de 245 milhões. No corrente ano, 78% do petróleo processado nas usinas brasileiras são de origem nacional. O Brasil exporta mais de 80 milhões de barris por ano. Até o final da década de 1990, as exportações brasileiras do produto eram inexpressivas. A quase totalidade do incremento da produção brasileira de petróleo ocorreu em virtude da maior exploração das reservas no mar, que responde hoje por 85% da produção nacional. A maior parte do incremento da produção de petróleo se deu pela exploração das reservas na Bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro. Em 2004, o Rio de Janeiro foi responsável por 82% de toda a produção nacional [ANP (2004 e 2005)].

Os financiamentos pelas linhas de apoio à exportação do BNDES são também fundamentais para o desenvolvimento de uma indústria nacional de máquinas e equipamentos para o setor. Plataformas de exploração de petróleo são bens produzidos sob encomenda que envolvem valores elevados e geram muitos empregos diretos e indiretos. Estima-se que a construção de uma plataforma gere aproximadamente 5 mil empregos diretos e 15 mil indiretos.

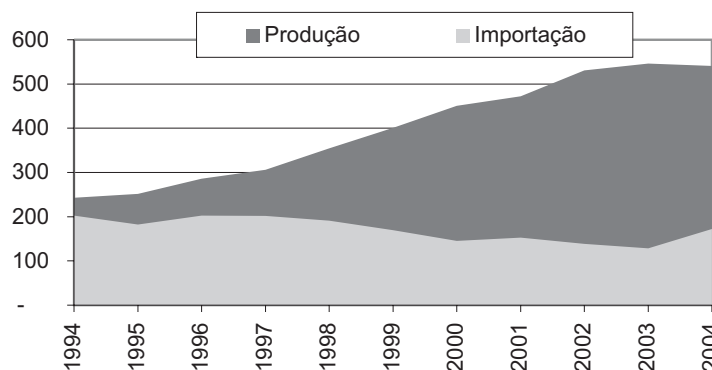
enquanto o grupo II apresenta a maioria dos bens de consumo e intermediários financiáveis. O grupo III é formado por automóveis de passeio, armamentos e alguns produtos químicos. Os bens do grupo I contam, em geral, com melhores condições de financiamento em relação aos do grupo II, e estes em relação aos do grupo III.

- 17 *O Brasil recuperou grande parte de sua produção de máquinas agrícolas nos últimos dois anos. Em 2004, a Anfavea (2005) registrou a produção de mais de 69 mil máquinas agrícolas, o maior número desde 1981. Foram exportadas 31 mil unidades em 2004, o triplo do que se verificava até a segunda metade da década de 1990. O valor exportado de máquinas agrícolas no Brasil supera suas importações.*

GRÁFICO 5

Produção e Importação de Petróleo: 1994 a 2004

(Em Milhões de Barris)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP.

As primeiras operações foram aprovadas no ano de 2000, sendo referentes aos projetos EVM e Barracuda-Caratinga. O Projeto EVM se refere ao desenvolvimento, exploração e produção de petróleo e gás natural nos campos petrolíferos de Espadarte, Voador, Marimbá e outros de menor porte, situados na Bacia de Campos. A participação aprovada pelo BNDES foi de até US\$ 260 milhões, sendo o projeto total no valor de US\$ 1.227 milhões. O Projeto Barracuda e Caratinga envolveu o financiamento de duas plataformas FPSO¹⁸ (P-48 e P-43), em conjunto com o JBIC e bancos comerciais, para a entrada em operação nos campos de mesmo nome, situados também na Bacia de Campos. O financiamento do BNDES foi de US\$ 760 milhões, tendo os desembolsos ocorridos entre os anos de 2001 e 2003. O valor total do projeto foi de US\$ 2.352 milhões em investimentos fixos.

A racionalidade do financiamento da produção de plataformas de petróleo para uso em território nacional por linhas de apoio à exportação fica clara quando entendida a estrutura produtiva internacional do setor e as especificidades da legislação.

18 Denomina-se *Floating Production, Storage and Offloading (FPSO)* um navio-plataforma que recebe a produção dos poços e separa o petróleo do gás natural e da água. O petróleo é armazenado na própria unidade e posteriormente transferido para um navio-tanque, que o levará para refino em terra. O gás é enviado à terra por um gasoduto e a água é tratada e devolvida ao mar.

A compra de bens estrangeiros é apoiada, em geral, por financiamento de suas agências de crédito à exportação. Países produtores de bens tecnologicamente sofisticados como os dos setores de extração de petróleo possuem agências de crédito à exportação bem desenvolvidas e capazes de propiciar condições de financiamento competitivas internacionalmente. São poucos os países e empresas capazes de produzir esse tipo de bem, constituindo-se um grande oligopólio mundial. O apoio à produção e/ou exportação de bens de alto valor agregado e unitário, como plataformas de petróleo, é prioritário em qualquer país. Sua produção ativa várias cadeias produtivas industriais e gera grande quantidade de emprego qualificado direto e indireto.

Além disso, os países não cobram impostos sobre exportações de praticamente todos os produtos. A taxação da circulação internacional de mercadorias se dá na importação. E a legislação brasileira permitia a isenção de impostos para bens e equipamentos do setor de petróleo importados temporariamente. Essa prática visava permitir a importação a custos baixos de produtos que as empresas nacionais não fossem capazes de produzir, objetivando dotar o setor com tecnologias que não existissem em fornecedores nacionais. Os bens estrangeiros para o setor não teriam a incidência de impostos nem na saída (exportação pelo país de origem) nem na entrada (importação pelo Brasil). Enquanto isso, para os bens nacionais brasileiros, incidiam sobre a comercialização todos os tributos de operações normais de compra e venda de mercadorias em território nacional. Nos bens produzidos no Brasil incide um amplo conjunto de impostos que não são cobrados aos bens importados sob a condição de importação temporária no setor de extração de petróleo.

Os fornecedores brasileiros não teriam condições de competir com estrangeiros, que contavam com o financiamento das agências de crédito às exportações de seus países e possuíam a venda (exportações) com baixa ou nenhuma incidência tributária.

Havia então a necessidade do desenvolvimento de um arcabouço legal que oferecesse as mesmas condições à indústria nacional nos projetos de exploração de petróleo e gás natural. Para isso, foi estabelecido em 1999, pelo governo brasileiro, o regime especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, denominado Repetro. Por esse regime seria permitido aos equipamentos para o setor de petróleo o tratamento aduaneiro como exportações e a posterior aplicação

do regime de admissão temporária. As plataformas são vendidas a sociedades de propósito específico no exterior, mas não saem fisicamente do território brasileiro; essa é a chamada exportação ficta.¹⁹

Se a construção de uma plataforma de petróleo passa a ser de acordo com a legislação cambial e fiscal de uma exportação, então ela pode ser financiada por linhas de apoio à exportação. O BNDES passa, assim, a exercer a mesma função das agências de crédito à exportação de outros países, assegurando as mesmas condições para os fornecedores brasileiros que os concorrentes internacionais têm em seus países de origem.

Asseguradas as condições de financiamento em padrões internacionais, um passo adiante é fortalecer a cadeia produtiva local. Não apenas será apoiada a produção local, mas também estimulado o uso de serviços e componentes locais; mais empregos diretos e indiretos no país poderão ser gerados. A participação do BNDES como financiador deste tipo de projeto propiciou o compromisso com o conteúdo nacional das plataformas.

Em 2004, foi aprovado o financiamento para a P-52 e, no início de 2005, para outras duas plataformas (P-51 e P-54). As três somam financiamentos no valor de US\$ 1 bilhão. Nessas operações foi incorporado o critério FINAME para apuração do conteúdo nacional das plataformas, que considera a agregação de valor efetivamente incorporada a cada equipamento. A compra de um bem no mercado interno não significa a sua inteira nacionalização. Seu conteúdo nacional será apurado de acordo com os componentes nacionais, partes ou serviços que agreguem valor.

Os recursos do BNDES são utilizados estritamente na aquisição de bens e serviços nacionais, no qual o *topside*²⁰ das plataformas devem ter índice de

19 A Lei 9.826, de 23/08/1999, estabelece que “será considerado exportado, para todos os efeitos fiscais e cambiais, ainda que não saia do território nacional, o produto nacional vendido, mediante pagamento em moeda estrangeira de livre conversibilidade, à empresa sediada no exterior para ser utilizado exclusivamente nas atividades de pesquisa ou lavra de jazidas de petróleo e de gás natural, conforme definidas na Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, ainda que a utilização se faça por terceiro sediado no País” (art. 6º, inciso I). O inciso I do artigo 6º da referida lei foi regulamentado pelo Decreto 3.161, de 2 de setembro de 1999, que instituiu, de fato, o Repetro. Os bens passíveis de tratamento nesse regime foram especificados no Anexo Único da Instrução Normativa 27/2000, de 1º de março de 2000, da Secretaria da Receita Federal e no Ato Declaratório 85 da Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro, de 17 de novembro de 1999.

20 O topside é a parte principal da plataforma, onde estão instaladas as unidades de processamento, os sistemas de ancoragem e estabilidade, os módulos de geração de energia e compressão de gás e os demais equipamentos. O topside representa cerca de 70% do valor total da plataforma.

60% de nacionalização global.²¹ Além do mínimo exigido para a nacionalização dos bens e serviços, passível de multa pelo descumprimento, foi estabelecido um prêmio por índices de nacionalização maiores. Se obtidos maiores índices de nacionalização, haverá redução de *spread* e a extensão do prazo de amortização do financiamento.

5. O Apoio segundo Países de Destino

O movimento de diversificação na pauta brasileira, observado nos últimos 15 anos, não foi só de produtos e empresas, mas também de destinos. A China aparece como uma das grandes novidades dos últimos anos, sendo hoje o terceiro principal parceiro comercial do Brasil. Exportaram-se para aquele país US\$ 5,4 bilhões em 2004 há 15 anos esse valor não passava de US\$ 400 milhões. A pauta de exportações para a China é, porém, diferente dos dois principais países de destino das exportações brasileiras Estados Unidos e Argentina. Para a China são exportados produtos básicos, principalmente minério de ferro e soja. A Ásia é o segundo principal destino das exportações brasileiras de básicos, ficando atrás da União Européia. Para Estados Unidos e Argentina predominam os manufaturados. Em 2004, os Estados Unidos responderam por 20% da pauta de exportações brasileiras totais e por 28% dos manufaturados. Os países da Aladi foram os principais destinos dos produtos manufaturados, com 33% de suas exportações totais.

Ao longo da última década e meia, o Mercosul pode ser apontado como uma outra grande novidade. Em 1992, a Argentina já era o segundo maior destino das exportações brasileiras, mas há um salto de mais de US\$ 1 bilhão de 1995 para 1996. As exportações para Argentina, Uruguai e Paraguai passam de uma média de US\$ 1,3 bilhão durante a década de 1980 para patamares acima de US\$ 6 bilhões na segunda metade da década de 1990. No ano de 1997, houve recorde de US\$ 9 bilhões em exportações para os países do bloco econômico.

Em 2002, houve uma queda para apenas US\$ 3,3 bilhões exportados para países do Mercosul, sendo que a crise econômica da Argentina explica

21 *Pelas condições aprovadas no financiamento às plataformas P-51, 52 e 54, serão considerados bens nacionais "as máquinas, materiais e equipamentos que atinjam no mínimo 60% de índice de nacionalização, de acordo com os critérios utilizados pela FINAME/BNDES"; serviços nacionais são "os serviços efetivamente realizados no Brasil por fornecedores estabelecidos e operando no país, que disponham do conhecimento, dos meios e da experiência adequados para prestá-los. Excluem-se os valores referentes aos bens e serviços importados, direta ou indiretamente, inclusive pagamentos de mão-de-obra estrangeira".*

grande parte desse baixo desempenho. Como a pauta de exportações brasileiras para a Argentina é composta principalmente de produtos manufaturados, uma recessão leva à rápida deterioração de seu comércio por possuírem elevada elasticidade-renda. Essa situação pôde ser considerada apenas conjuntural, uma vez que, já em 2004, as exportações brasileiras para Argentina superaram os níveis anteriores à crise, atingindo o recorde de US\$ 7,4 bilhões.

Na América do Sul, a Argentina é o país de maior fluxo comercial com o Brasil. As exportações brasileiras para o continente sul-americano representam apenas 16% da pauta total de exportações brasileiras. Desse total, as vendas para a Argentina representam quase a metade.

Países insulados possuem naturalmente maior comércio com seus vizinhos, como pode ser observado na América do Sul com a Bolívia e o Paraguai; no entanto, o fluxo de comércio entre os países do continente não é elevado (ver Tabela 2). Note-se que os mercados sul-americanos têm dimensões menores dos que os europeus e norte-americanos, mas o maior limite desse crescimento é a própria estrutura atual do comércio destes países, no qual há predomínio de produtos básicos exportados para os países desenvolvidos. Os Estados Unidos são o principal destino das exportações da maioria dos países da América do Sul.²²

Nesse aspecto, o caso brasileiro é diferente dos demais países da América do Sul. Os Estados Unidos são grandes importadores de produtos brasileiros de alto valor agregado, a exemplo de aeronaves e produtos eletrônicos e de comunicação. Na pauta de exportações do Brasil àquele país, 39% são bens de médio ou alto conteúdo tecnológico.

De modo semelhante à pauta de exportações brasileiras totais, os Estados Unidos são o principal destino das exportações apoiadas pelas linhas do BNDES, seguidos dos países latino-americanos. Como já visto, os países da América Latina foram o foco inicial dos financiamentos à exportação do BNDES. Os financiamentos à exportação de bens de capital durante a década de 1990 eram preponderantemente para a América Latina, sendo cursados quase sempre no CCR. Nos 15 anos das linhas de financiamento à

22 Alguns países possuem forte concentração em função do comércio de determinados produtos. É o caso do Peru, que possui 28% de sua pauta de exportações destinados aos Estados Unidos, principalmente pelas vendas de ouro. Em 2004, o Peru exportou US\$ 1 bilhão em ouro para os Estados Unidos. A Venezuela exporta mais da metade de sua produção de petróleo para os Estados Unidos, o que leva a 48% de sua pauta total de exportações serem destinados àquele país.

TABELA 2

Fluxos Comerciais entre Países da América do Sul em 2004

(Em US\$ Milhões)

	EXPORTAÇÕES	ARGEN- TINA	PARA- GUAI	URU- GUAI	BRASIL	VENE- ZUELA	EQUA- DOR	COLÔM- BIA	PERU	BOLÍ- VIA	CHILE
IMPORTAÇÕES											
Argentina		–	102	223	7.373	207	34	36	36	131	448
Paraguai		477	–	59	872	2	1	2	1	18	33
Uruguai		687	451	–	667	2	1	5	9	1	67
Brasil		5.570	298	523	–	200	83	143	349	713	1.395
Venezuela		432	9	32	1.465	–	119	1.623	196	244	273
Equador		194	7	1	493	381	–	1.011	207	5	323
Colômbia		273	2	13	1.038	1.042	297	–	261	120	309
Peru		498	20	25	631	554	602	544	–	138	526
Bolívia		288	22	3	535	4	7	60	131	–	139
Chile		3.831	30	61	2.546	104	123	254	635	51	–
Total regional (A)		12.250	940	940	15.620	2.495	1.267	3.679	1.825	1.422	3.513
Total geral das exportações do país (B)		33.954	1.624	2.922	96.475	33.625	7.642	16.727	12.435	2.251	30.894
A/B		36,1%	57,9%	32,2%	16,2%	7,4%	16,6%	22,0%	14,7%	63,2%	11,4%

Fonte: *Elaboração própria com base em dados do Comtrade/UN, Aladi e Secex/MDIC.*

exportação do BNDES, a Argentina foi o principal destino na América Latina, seguida de Equador, República Dominicana e Venezuela.

A proporção de desembolsos para operações com países latino-americanos se manteve elevada até 1998, declinando com a crise econômica no continente e as restrições impostas ao CCR em 2000.²³ No biênio 2001-2002, os desembolsos nas linhas BNDES-*exim* para exportações ao continente reduziram-se a menos da metade do alcançado em 1998. O principal país afetado foi a Argentina, que teve seus desembolsos reduzidos quase a zero naquele ano. Em dezembro do mesmo ano, passou-se a poder realizar operações cursadas no CCR com a cobertura do FGE em vez da garantia do Banco Central, cobrindo a lacuna de garantia para as operações com prazo superior a um ano. A partir de então, o uso do Convênio voltou a crescer, apesar de ainda não ter recuperado o desempenho anterior.

23 A partir de maio daquele ano, apenas as operações com prazo de até 360 dias continuavam a ser garantidas pelo Banco Central do Brasil. Para as demais operações, o Banco Central passou a operar apenas como agente de compensação multilateral, sem assumir o risco do reembolso. As operações financiadas pelo BNDES eram em geral de prazo superior a um ano, já que tratavam da venda de produtos de maior valor agregado, tais como máquinas, ônibus, caminhões e aparelhos eletrônicos. As operações cursadas no CCR eram em número elevado, chegaram a ser superiores a 1.600 no ano de 1997.

Os desembolsos para países latino-americanos recuperaram-se nos últimos dois anos, mas a partir de operações de perfil diferente. Atualmente, predomina o financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção em vez de máquinas e equipamentos como na primeira metade da década de 1990. O início do apoio a exportações de serviços ocorreu em 1997, no conjunto da ampliação do escopo das linhas. Até o primeiro semestre de 2005, já foram liberados US\$ 700 milhões neste tipo de operação. As liberações para esses projetos aumentaram significativamente nos últimos anos. Os últimos dois anos e meio concentram 70% desse total.

Muitas das operações financiam a exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de infra-estrutura que viabilizam a maior integração dos países da América do Sul. A partir de 2003, foram priorizados os financiamentos para exportações brasileiras de bens e serviços para projetos de integração sul-americana. Existe hoje mais de US\$ 1 bilhão entre operações aprovadas e/ou contratadas para financiamentos com essa finalidade. Uma maior integração entre os países do continente amplia não apenas as exportações brasileiras envolvidas diretamente nos projetos, mas também contribui para o desenvolvimento de seu mercado consumidor, podendo expandir de modo geral o fluxo de comércio entre os países.

Em 2005, as liberações para a Argentina se recuperaram, tendo o país voltado a ser o segundo principal país nos destinos das exportações apoiadas. Um dos principais financiamentos, que fez com que a Argentina retomasse sua posição histórica no *ranking* de destinos, foi o financiamento à Transportadora de Gas del Sur. O projeto destina-se à ampliação da capacidade de até 2,9 milhões de metros cúbicos de gás por dia do sistema de gasodutos que ligam a Terra do Fogo a Buenos Aires. As obras serão realizadas nos gasodutos *San Martín* e *Neuba II*. O custo total do projeto é de US\$ 315 milhões e o financiamento do BNDES é de até US\$ 200 milhões para exportações de bens e serviços brasileiros. No início de 2005, foi aprovado também um financiamento para o Gasoduto Norte no valor de US\$ 37 milhões, para bens brasileiros a serem exportados.

6. Conclusões

O Brasil passou por um grande crescimento de suas exportações nos últimos anos, sem que houvesse uma redução da participação de manufaturados. Muito do crescimento das exportações brasileiras se deve ao aumento das

vendas de produtos de alto valor agregado, como aeronaves, veículos automotores, máquinas agrícolas e aparelhos eletrônicos e de telecomunicações.

As linhas de financiamento à exportação do BNDES desempenharam um papel relevante no crescimento das vendas externas brasileiras. Houve apoio essencial em setores que representam significativas parcelas da pauta de exportações. As linhas contribuíram para o incremento das exportações de bens de capital desde o início da década de 1990. Na segunda metade da década de 1990, a ampliação do escopo das linhas além dos bens de capital apoiou o incremento das vendas externas de diversos setores sem descuidar da promoção de agregação de valor nas exportações nacionais. Nos últimos anos, destaca-se ainda o apoio à construção de plataformas de petróleo, que possuem elevado conteúdo nacional e são grandes geradoras de emprego e renda no país.

Os financiamentos à exportação do BNDES fortalecem a indústria brasileira e auxiliam o aumento do conteúdo nacional dos produtos. Uma indústria que produza para o mercado interno e externo possui maior escala e melhores condições de se desenvolver. O financiamento à exportação permite às empresas brasileiras competirem no mercado internacional em condições similares às empresas de outros países que recebem apoio de suas respectivas agências de crédito à exportação.

A América Latina, como um importante destino das exportações brasileiras de manufaturados, também é um dos principais destinos das operações nas linhas BNDES-*exim*. No início da década de 1990, predominavam as exportações de bens de capital para os países do continente e recentemente as operações tomam novo impulso com o financiamento de exportações de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção. A implantação de infra-estrutura nos países latino-americanos – e em especial na América do Sul – amplia não só diretamente as exportações brasileiras envolvidas nesses projetos, mas também contribui para o desenvolvimento do mercado consumidor no continente, podendo ampliar de modo geral o fluxo de comércio entre os países.

As linhas BNDES-*exim* continuam em expansão, tendo apresentado, em 2005, valor recorde histórico para desembolsos em primeiros semestres. As linhas, que já financiaram com US\$ 26 bilhões os exportadores brasileiros nos últimos 15 anos, exerceram um papel relevante no crescimento das exportações brasileiras e poderão ser ainda mais importantes nos próximos anos, aumentando a base exportadora e fortalecendo a indústria nacional.

Referências Bibliográficas

- KASK, C.; SIEBER, E. "Productivity growth in 'high-tech' manufacturing industries" *Monthly Labor Review*, pp.16-31, March 2002.
- ALFARO, L.; HAAMMEL, E. *Capital flows and capital goods*. Harvard Business School, 2005, mimeo.
- ANFAVEA. *Anuário da indústria automobilística brasileira* São Paulo, 2005.
- ANP. *Anuário estatístico*, Rio de Janeiro, 2004.
- _____. *Estatísticas mensais*, Rio de Janeiro, 2005.
- AUBOIN, M.; MEIER-EWERT, M. Improving the Availability of Trade Finance during Financial Crises. (WTO Discussion Papers), n. 2, Geneva, 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informativo CCR*, n.3, 2005.
- BERNARDES, R. O Caso Embraer – Privatização e Transformação da Gestão Empresarial: Dos Imperativos Tecnológicos à Focalização no Mercado. *Cadernos de Gestão Tecnológica*, n. 46, CYTED/PGTUSP, 2000.
- CHOI, W. G.; KIM, Y. Trade Credit and the Effect of Macro-Financial Shocks: Evidence from U.S. Panel Data. *IMF Working Paper*, WP/03/127, Washington, D.C., 2003.
- CIMOLI, M. e CORREA, N. *Trade Openness and Technological Gaps in Latin America: A 'Low Growth Trap'*. Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies (Working Paper No. 2002/14), 2002
- DRUMMOND, P. F. N. Recent Export Credit Market Developments. *IMF Working Paper*, N. 97/27, 1997.
- FIANI, R. Perfil das Exportações de Bens de Capital Admitidos pelo Programa Finamex: 1990/95. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 6(2), 1996.
- HATZICHRONOGLU, T. Revision of the high technology sector and product classification, *STI Working Paper*, OECD, 1997.
- MAYER, J; BUTKEVICIUS, A; KADRI, A. "Dynamic Products in World Exports" *UNCTAD Discussion Papers*, n.159, 2002.
- NSP. *Science and Engineering Indicators*. Washington, DC: National Science Foundation, 1999.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, E/CN. 12/89, 1949.

- RESENDE, M.F.C.; ANDERSON, P. Mudanças Estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital. (Texto para Discussão, n. 658) Rio de Janeiro: IPEA, 1999.
- SMITH, K. Industrial structure, technology intensity and growth: issues for policy *DRUID Conference on National Innovation Systems, Industrial Dynamics and Innovation Policy*, Denmark, Rebuild, June 9-12, 1999.
- STEPHENS, M.; Export Credit Agencies, Trade Finance, and South East Asia *IMF Working Paper*, WP/98/175, Washington, D.C., 1998.
- TORRES, S.D.A.; CARVALHO, M.E; TORRES FILHO, E.T. Exportações Brasileiras de Bens de Capital: Desempenho nos Anos Recentes *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 1(1), pp.37-49, 1994.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, New York and Geneva: United Nations, 2002.
- _____. *Trade and Development Report*, New York and Geneva: United Nations, 2003.
- UNITED NATIONS. *World Economic Situation and Prospects*. New York: United Nations, 2005.
- VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. 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.
- _____. Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados *Temas de Economia Internacional*, Secretaria de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda do Brasil, n. 02 2003.
- WORLD BANK. *World development indicators*. Washington, DC, 2005.