

Boletim Mensal sobre os Subsídios da União

Edição 5

Programa de Financiamento às Exportações
(Proex)

Brasília-DF
Fevereiro/2019

SECAP

Secretaria de
Avaliação de Políticas Públicas,
Planejamento, Energia e Loteria.

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aumara Feu

COORDENADOR-GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Carlos Renato de Melo Castro

EQUIPE

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Luciano de Castro Pereira

Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.

Informações: Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.fazenda.gov.br/sefel>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste boletim desde que mencionada a fonte.

Boletim do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX)

1 – Introdução

Este boletim apresenta informações à sociedade sobre as políticas públicas que compõem o Orçamento de Subsídios da União¹. Trata-se de iniciativa que visa contribuir para a transparência, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)².

Nesta quinta edição, aborda-se o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), cujos subsídios totalizaram, em termos reais, R\$ 15,11 bilhões no período de 2003 a 2017. Instituído para fomento às exportações brasileiras de bens e serviços, o PROEX é operacionalizado tanto por meio de financiamento (benefício creditício) quanto por equalização de taxas de juros (benefício financeiro).

Além desta introdução, este boletim contém mais cinco seções. Na seção 2, apresenta-se a contextualização histórica; em seguida, na terceira seção, descreve-se sucintamente o funcionamento das duas modalidades do PROEX. Na seção seguinte, são apresentados uma descrição da operacionalização do programa e seu impacto fiscal. Na seção 5, analisam-se as operações contratadas e os subsídios resultantes da operacionalização do programa. Na 6ª seção, são apresentados os resultados de uma avaliação de impacto e análise de custo-benefício realizada nesse programa. Finalmente, na seção 7, são feitas as considerações finais.

¹ Disponível em <https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>

² Instituído por meio do Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018.

2 – Contextualização

Políticas públicas de promoção às exportações estão presentes em diversos países. Em muitos casos, o objetivo é eliminar a assimetria de informações que pode impossibilitar a atividade exportadora. Firms procurando oportunidades no exterior devem identificar potenciais parceiros comerciais. A ausência de informação pode criar fricções nessa identificação.

Existem ainda outras formas de barreiras à entrada em novos mercados estrangeiros, como a compatibilização do produto a padrões internacionais, incorrendo em custos frequentemente irrecuperáveis para a empresa. Nessas condições, o acesso a crédito é essencial, tornando-se determinante para viabilizar o acesso a alguns mercados. Nesse contexto, o PROEX visa dotar os exportadores de condições de crédito similares às encontradas no cenário internacional.

No âmbito do PROEX, a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, atualmente em vigor, autoriza o Tesouro Nacional a pactuar encargos financeiros compatíveis com os praticados em outros países para operações contratadas no âmbito da modalidade **PROEX Financiamento**. Além disso, a legislação também permite a concessão de equalização pelo Tesouro Nacional ao financiador, de modo a tornar os encargos financeiros compatíveis com os internacionalmente praticados (**PROEX Equalização**).

Cabe mencionar que o PROEX se insere em um amplo esforço governamental no intuito de trazer maior competitividade às exportações das empresas nacionais. Nesse sentido, destaque-se que existem outros instrumentos públicos de apoio às exportações domésticas, a exemplo do BNDES-EXIM, que atua no segmento de produção (pré-embarque), e do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), que oferece garantia (contra riscos comerciais, políticos e extraordinários) às operações de crédito à exportação, inclusive aquelas no âmbito do PROEX e BNDES-EXIM.

3 – Funcionamento do PROEX

A relação de bens e serviços elegíveis para o PROEX cobre parte significativa de itens classificados na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)³. O Banco do Brasil é o seu agente financeiro e cabe à Câmara de Comércio Exterior (Camex) o estabelecimento das condições para a aplicação dos dispositivos legais, observando as disposições do Conselho Monetário Nacional (CMN).

São passíveis de receber apoio do **PROEX Financiamento** as empresas exportadoras com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões. Regra geral, o financiamento é pela taxa Libor com prazos de 60 dias a 10 anos, com cobertura podendo chegar a 100%. O percentual financiável é condicionado ao prazo e ao índice de nacionalização do produto. O crédito é disponibilizado diretamente ao exportador brasileiro de bens e serviços ou ao importador.

No **PROEX Equalização**, qualquer empresa exportadora está apta a ser apoiada, independentemente de seu nível de faturamento, e o beneficiário da equalização é a instituição financiadora da exportação. A intenção com essa política é dar acesso a taxas de financiamento atrativas para o setor exportador, fortalecendo-o frente aos concorrentes internacionais, sem que a União necessite conceder diretamente o financiamento.

Os termos das operações do PROEX Equalização, tais como prazo e percentual financiável, taxa de juros e garantias, podem, respeitando o arcabouço legal do programa, ser livremente pactuados entre as partes – empresa exportadora e instituição financiadora.

³ Os Anexos I e II da Portaria MDIC nº 208, de 20 de outubro de 2010, contêm tabelas com a relação dos códigos NCM dos produtos e serviços elegíveis para o Programa.

4 – Descrição das operações do PROEX e seu impacto fiscal

Conforme Tabela 1, entre 2004 e 2018, 17.296 operações foram contratadas no PROEX Financiamento, com benefício creditício de US\$ 5.728,1 milhões desembolsados a 1.805 empresas que exportaram bens e serviços equivalentes a US\$ 6.482,5 milhões. No PROEX Equalização, 37.673 operações foram contratadas por 136 empresas que exportaram bens e serviços equivalentes a US\$ 69.644,7 milhões, com custo governamental de US\$ 3.077,6 milhões, em benefício financeiro.

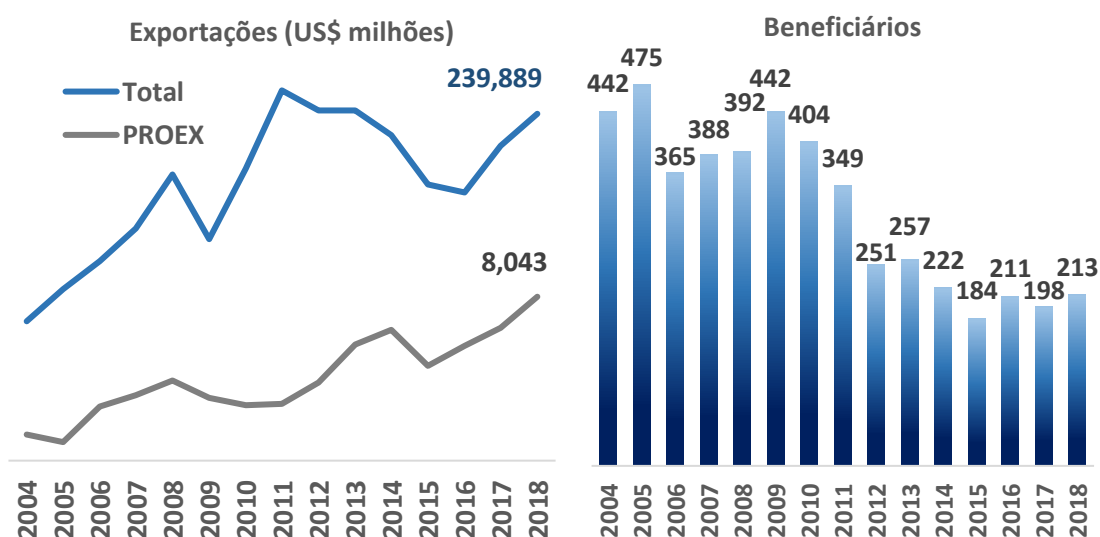
Tabela 1 – Estatísticas operacionais do PROEX, 2004 a 2018

	PROEX Financiamento	PROEX Equalização
Operações	17.296	37.673
Beneficiários	1.805	136
Valor Exportado (US\$ milhões)	6.482,5	69.644,7
Valor Financiado / Equalizado (US\$ milhões)	5.728,1	3.077,6

Fonte: STN/ME. Elaboração: Secap/ME.

Apenas, em 2018, somou-se US\$ 8,0 bilhões em exportações apoiadas pelo programa, face a um total de US\$ 239,9 bilhões de exportações, conforme Gráfico 1. Em termos de número de beneficiários, o programa tinha uma média de 400 empresas diferentes por ano até 2011, caindo pela metade a partir de 2012.

Gráfico 1 – Exportações brasileiras totais e no PROEX (à esquerda, em US\$ milhões) e número de beneficiários do PROEX (à direita)



Fonte: ComexStat/MDIC e STN/ME. Elaboração: Secap/ME.

No PROEX Financiamento, os dados mostraram que: i) 41,1% dos recursos desembolsados com operações apoiadas estão direcionados a grandes empresas (faturamento bruto anual acima de R\$ 600 milhões)⁴, localizadas principalmente nas regiões Sudeste e Sul; ii) 32,7% do volume total exportado com o programa, materializado em US\$ 2.080,2 milhões, está associado ao setor de *agribusiness*, e 13,9% ao setor serviços (principalmente Construtoras); iii) Cuba e Angola foram os principais países destinatários das exportações brasileiras de bens e serviços, respondendo, conjuntamente, por quase 50% dos recursos desembolsados e do valor das exportações geradas. Do que foi exportado para Cuba, 75,4% se refere a *agribusiness* e do que se destinou à Angola, 71,1% foram serviços.

No PROEX Equalização, os resultados apontaram que: i) 91,5% do valor total exportado foram contratados com empresas de faturamento bruto anual superior a R\$ 600 milhões; ii) a região Sudeste representou 84,4% da destinação dos custos com equalização; iii) o setor de transportes ocupou 39,6% do conteúdo exportado, seguido pelo setor de máquinas e equipamentos (38,6%); iv) 35,8% dos custos com equalização foram em razão de conteúdo exportado para os EUA.

Em termos de **impacto fiscal**, a operacionalização do PROEX gera dois tipos de subsídios. No PROEX Financiamento, como a União viabiliza empréstimos a juros mais baixos, gera-se um benefício na modalidade creditícia, proporcional à diferença entre o custo do Tesouro Nacional para bancar a operação (custo de emitir dívida pública) e os juros que recebe com a operação (juros a níveis internacionais). Dessa forma, os desembolsos, que constam no Orçamento Geral da União (OGU) como despesa, não são o benefício em si, pois, como qualquer empréstimo, ocorre o retorno na forma de principal e juros. Porém, os juros subsidiados refletem recursos renunciados pela União.

Já no PROEX Equalização, a equalização de taxas de juros resulta para a União em pagamentos, via títulos públicos, às instituições financiadoras das exportações⁵. Ressalte-se que a equalização corresponde à diferença entre a taxa devida ao credor, negociada com o exportador, e a taxa balizada em níveis internacionais. Tal benefício financeiro consta visivelmente no OGU.

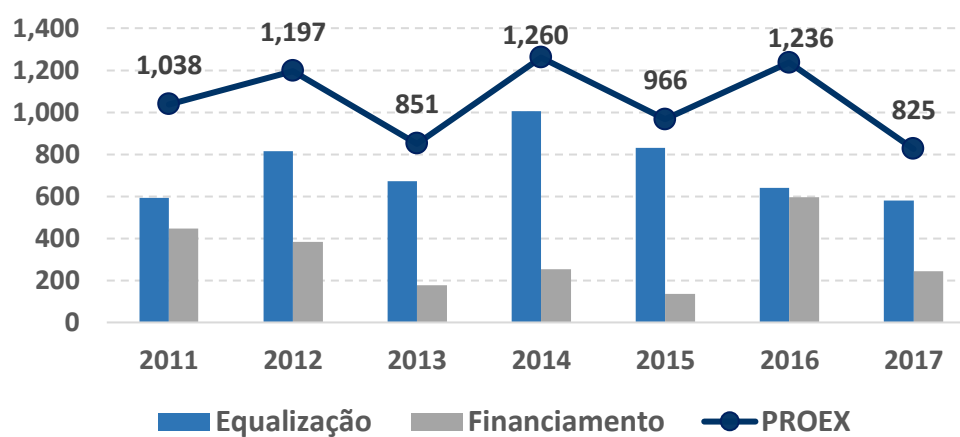
O gráfico a seguir apresenta os subsídios com as modalidades equalização e financiamento do PROEX, evidenciados no período de 2011 a 2017. Nota-se, portanto, uma redução no valor gasto com a equalização, nos últimos anos (2014 a 2017), que não foi acompanhada, na mesma tendência, pelo gasto com o benefício creditício (financiamento). Considerando o período 2003 a 2017, disponível no Orçamento de

⁴ Conforme citado na Seção 3, a modalidade concessional não pode ocupar mais do que 25% da dotação inicial do PROEX Financiamento. Contudo, a execução do programa tende a ser por volta de metade do valor da dotação inicial, explicando assim a proporção acima de 25% dos desembolsos na modalidade concessional. Por exemplo, de 2014 a 2018, a dotação inicial do PROEX Financiamento foi de R\$ 2,3 bilhões, em média, mas o valor efetivamente pago oscilou em torno de R\$ 1,2 bilhões.

⁵ O pagamento de equalização é via emissão de Notas do Tesouro Nacional (NTN-I).

Subsídios da União⁶, a equalização do programa gerou R\$ 12.456 milhões em benefícios financeiros, e modalidade financiamento resultou R\$ 2.649 milhões em benefícios creditícios.

Gráfico 2 – Benefícios Financeiros e Creditícios com o PROEX (em R\$ milhões de 2017)



Fonte: Secap/ME.

⁶ Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>.

5 – Avaliação de Impacto

Com mais de R\$ 15 bilhões em subsídios, torna-se necessário avaliar se o PROEX efetivamente gerou impactos significantes na atividade exportadora das empresas beneficiadas. Na literatura acadêmica nacional, Galetti e Hiratuka (2013) avaliaram o PROEX Financiamento e o BNDES-EXIM entre 2000 e 2007, encontrando uma elevação significativa do valor exportado em 14,7% para as empresas no BNDES-EXIM. O efeito documentado para o PROEX Financiamento foi de uma elevação de 10,4% no valor exportado, mas não foi estatisticamente significativo.

Entretanto, para o subgrupo de micro e pequenas empresas, encontra-se um efeito estatisticamente significativo do PROEX com uma elevação de 34,1% do valor exportado. Já Alvarez et al (2014) focaram apenas em empresas estreantes no setor exportador e também avaliaram o Drawback⁷, além do BNDES-EXIM e do PROEX. Os autores constataram que o risco de deixar o mercado exportador se reduz em mais de 97%, caso a empresa obtenha os benefícios do BNDES-EXIM e do PROEX, embora o Drawback não surta efeito significativo. Utilizando um modelo de contagem, os autores também encontram que, no caso do PROEX, o número de destinos das empresas beneficiadas aumenta em 70% e também elevam o valor exportado por funcionário, chegando a um aumento de 367%.

Expandindo avaliação realizada em 2015 no âmbito do Ministério da Fazenda, este Boletim também apresenta um resumo dos resultados obtidos nessa avaliação⁸. Aplica-se mesmo arcabouço metodológico já consagrado de avaliação de impacto, aplicado pelos autores citados (vide, por exemplo, Abadie e Cattaneo, 2018). Com base em dados de desempenho de empresas beneficiadas e não beneficiadas, após aplicar procedimentos estatísticos adequados para torna-las comparáveis, estimou-se o impacto do PROEX sobre o valor exportado por empresa, número de países-destino, a probabilidade de continuar exportando no período seguinte e o número de pessoal ocupado na empresa.

Primeiramente, limitou-se o escopo da análise de impacto ao PROEX Financiamento, na modalidade não concessional, pois o PROEX Equalização e a

⁷ O Drawback é um incentivo fiscal na forma de um regime aduaneiro especial que suspende ou isenta uma empresa de tributos incidentes sobre a aquisição de insumos (II, IPI, PIS, Cofins, PIS-Importação, Cofins-Importação e AFRMM) para a produção de bens exportados.

⁸ Os resultados apresentados são provenientes de avaliação realizada no âmbito da Secretaria de Política Econômica em cumprimento aos Acórdãos TCU-Plenário nº 1.718/2005 e nº 3.071/2012. Tais Acórdãos fazem determinações acerca de procedimentos para avaliações de fundos ou programas que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios financeiros e creditícios, processo o qual é desempenhado atualmente pela SECAP. Nesta versão, adiciona-se as estimativas para crescimento de pessoal ocupado.

modalidade concessional⁹ do PROEX Financiamento envolvem um número muito pequeno de empresas por ano, com critérios menos uniformes de seleção ao benefício. Mesmo no subgrupo selecionado, adotou-se o estimador duplamente robusto como mecanismo para atingir a comparabilidade entre as empresas beneficiárias e não beneficiárias. Isto porque beneficiários do PROEX tendem a exportar mais e para mais países, inclusive países mais ricos, têm menor probabilidade de estarem no SIMPLES e empregam mais pessoas.^{10,11}

Assim, pode-se avaliar o ganho de desempenho exportador como resultado do PROEX, olhando-se para firmas similares em termos de suas características (pessoal empregado, salário médio, estar no SIMPLES, idade da empresa), seus parceiros comerciais (características de seus países-destino, corrente de comércio com o Brasil), desempenho exportador passado e histórico de participação no próprio PROEX. No caso de valor exportado e pessoal ocupado, cujos componentes de regressão são lineares, realiza-se a estimação também em primeiras diferenças, visando eliminar a influência de fatores não observados, mas constantes no tempo. De modo a dirimir também a influência de tendências não observadas, permite-se que cada região geográfica, setor e empresas de nível tecnológico diferentes tenham tendências distintas.

Os resultados da Tabela 2 mostram que existem efeitos, a depender do ano e métrica de resultado. Ao analisar o efeito médio entre os impactos estatisticamente significantes, observa-se uma elevação de 66,7% do valor exportado e de 33,67 p.p. no crescimento da exportação. Além disso, adiciona-se em torno de 1 país no escopo de destino das mercadorias brasileiras exportadas e aumenta-se em 10,25 p.p. a probabilidade de essas empresas continuarem exportando. Por fim, os resultados sugerem que o PROEX Financiamento (não concessional) elevou em 9,97% o pessoal ocupado nas empresas em 9,97%, com crescimento de aproximadamente 0,11 p.p no nível de população ocupada.

⁹ Na modalidade concessional do PROEX Financiamento, o Tesouro Nacional pode pactuar, para projetos ou setores com limitações de acesso a financiamento de mercado, condições aceitas pela prática internacional aplicada aos países, negociando taxas de juros e prazos de financiamento caso a caso.

¹⁰ Os dados de não beneficiários e demais características das empresas foram coletadas a partir de informações do MDIC, da RAIS e do banco de dados World Development Indicators, do Banco Mundial.

¹¹ Ponderação pelo inverso do escore de propensão ao tratamento com ajuste de regressão analisado, por exemplo, em Wooldridge (2010) e Hirano e Imbens (2001).

Tabela 2 – Impactos do PROEX Financiamento (não concessional), por ano do benefício

Coorte	Valor Exportado (log)	Cresc. Valor Exp.	Número Países	Probabilidade de Exportar	Pessoal Ocupado (log)	Cresc. Pessoal Ocupado
2006	0,9359***	0,3423***	1,3727**	-0,0655	-0,0079	0,0083
2007	4,0431	0,5339***	2,5558	0,1025*	-0,1933	0,0479
2008	0,8516***	0,3351***	1,2307**	-0,018	0,2164***	0,3758*
2009	0,4508***	0,2769***	0,6899***	-0,1226	0,1338***	0,0552
2010	0,2726*	0,1509*	0,4229	0,0115	-0,007	-0,0358
2011	0,6716***	0,3006**	0,3532	0,0454	0,0045	-0,0206
2012	0,8503***	0,4537**	0,4913	-0,1203	0,2195*	0,0662
2013	0,6426**	0,3000*	0,8214	0,0263	0,0729	0,0805
2014	0,1977	0,0486	0,468	-	-0,1710**	-0,1646**
Média (entre significantes)	0,6679	0,3367	1,0978	0,1025	0,0997	0,1056

O estimador também foi aplicado a empresas menores, com até R\$ 60 milhões de faturamento anual, ou seja, um décimo do limite do PROEX Financiamento. Empresas desse porte representam 72,5% dos beneficiados da modalidade. A Tabela 3 mostra que os efeitos seguem no mesmo sentido. O efeito sobre o valor exportado é um pouco maior para empresas menores, mas substancialmente maior para o crescimento do valor exportado, que é uma estimativa mais robusta a variáveis não observáveis. O efeito também é maior para número de países-destino e pessoal ocupado, embora menor para o crescimento do pessoal ocupado. A probabilidade de continuar exportando no ano seguinte se reduz, possivelmente porque pequenas empresas acabam adiando uma maior parte de suas exportações para o ano em que consegue o financiamento, e não têm estoques elevados para continuar exportando em anos consecutivos.

Tabela 3 – Impactos do PROEX Financiamento (não concessional), por ano do benefício, para empresas com até R\$ 60 milhões de faturamento anual

Coorte	Valor Exportado (log)	Cresc. Valor Exportado	Número Países	Probabilidade de Exportar	Pessoal Ocupado (log)	Cresc. Pessoal Ocupado
2006	0,7705***	0,3568***	1,4610***	0,0663	-0,0426	-0,0453
2007	4,1916	0,6459***	2,1482	0,0546	-0,3673	0,0362
2008	0,8261***	0,7066	1,3530**	-0,1256	0,1906*	0,1748*
2009	0,6353***	0,5145***	0,8393**	-0,2526**	0,0595	0,0132
2010	0,1903	0,1296	-0,12	-0,0499	-0,0906	-0,0776
2011	0,5175**	0,2132	0,2788	0,0019	-0,0575	-0,0270
2012	0,7598	0,6686**	0,068	-0,1328	0,1303	0,1119
2013	0,6624	0,456	2,0024	-0,091	0,0159	-0,0725
2014	0,2301	0,1985	2,5777	-	-0,2891	0,0919
Média (entre significantes)	0,6874	0,5465	1,2178	-0,2526	0,1906	0,1748

Também foram verificados efeitos em até 3 anos após o início dos desembolsos. Entretanto, são raramente significantes. Mesmo para pequenas empresas, o efeito do PROEX parece se restringir ao curto prazo. Entretanto, os resultados indicam um papel importante do programa, especialmente durante crises, pois se verifica os efeitos mais altos e estatisticamente significantes justamente entre 2008 a 2009.

6 – Considerações Finais

Entre 2004 e 2018, o PROEX concedeu quase US\$ 9 bilhões em financiamentos e equalizações para mais de 1.900 empresas, gerando um custo fiscal de mais de R\$ 15 bilhões em benefícios (subsídios) financeiros e creditícios. O valor das operações é altamente concentrado em empresas grandes, com faturamentos acima de R\$ 600 milhões, realizadas na modalidade concessional do PROEX Financiamento ou pelo PROEX Equalização. Com amplos critérios de enquadramento, a mesma política pública abarca empresas muito distintas, mas concentradas nas regiões Sul e Sudeste, exportando principalmente para os Estados Unidos, Cuba e Angola.

Tal concentração pode não refletir um erro de focalização do programa, quando se considera que um dos seus objetivos é viabilizar o cumprimento de compromissos governamentais decorrentes de negociações bilaterais ou por operações que não possam ser realizadas por outras fontes de financiamento, como é o caso do PMAI. Porém, deve-se avaliar aspectos do desenho do programa, pois, na modalidade concessional e nas equalizações, existe maior espaço para discricionariedade no processo de aprovação e cálculo do benefício das operações.

Inclusive, nesse sentido, auditoria recente do TCU resultou em uma determinação à Secretaria do Tesouro Nacional, para que elaborasse proposta de norma estabelecendo metodologia de cálculo das taxas de equalização.¹² Junta-se a esse fato uma ineficiência do processo orçamentário, em que a constante superestimação da dotação inicial ao PROEX Financiamento potencializa as contratações concessionais, de caráter excepcional.

A avaliação de impacto, por sua vez, permite uma interpretação positiva da eficácia do programa, no que tange seu objetivo maior de promover as exportações brasileiras. Encontrou-se, principalmente, efeitos positivos sobre as exportações, número de países-destino e pessoal ocupado, mas com o destaque de que tais efeitos parecem se restringir ao curto prazo. Neste sentido, se ressalta uma concentração de efeitos significantes do programa durante a crise financeira de 2008, evidenciando a capacidade do mesmo em inibir os efeitos adversos da crise.

Por exemplo, estima-se que, em 2008, beneficiários do PROEX tiveram um crescimento de pessoal ocupado 37,6 p.p. maior do que o grupo de comparação (exportadores com características similares, mas que não tiveram acesso ao PROEX). Dessa forma, é possível que um padrão anticíclico no emprego dos recursos do PROEX potencialize a efetividade e economicidade desse programa, calibrando-o de acordo com as condições de crescimento econômico e liquidez internacional.

¹² Acórdão nº 1031/2018.

Referências Bibliográficas

ABADIE, A.; CATTANEO, M. D.. Econometric Methods for Program Evaluation. **Annual Review of Economics**, v. 10, pp. 465-503, agosto de 2018.

ALVAREZ, R. B.; PRINCE, D.; KANNEBLEY JR., S. Financiamento a exportações de produtos manufaturados brasileiros: uma análise microeconômica. **Prêmio CNI de Economia – 2014**. Classificação: 1º Lugar. 2014.

GALETTI, J.; HIRATUKA, C.. Financiamento às exportações: uma avaliação dos impactos dos programas públicos brasileiros. **Revista Economia Contemporânea**, v. 17, n. 3, pp. 494-516, set-dez 2013.

GUIMARÃES, E. A.. Tendências mundiais no financiamento governamental às exportações. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, número 130, jan/fev/mar de 2017.

HIRANO, K.; IMBENS, G. W.. Estimation of Causal Effects using Propensity Score Weighting: An Application to Data on Right Heart Catheterization. **Health Services & Outcomes Research Methodology**, v.2, pp. 259-278, 2001.

WOOLDRIDGE, J. M.. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. MIT Press, segunda edição, Londres, Inglaterra. 2010.