

Relatório de Recomendações

# **Programa de Financiamento às Exportações - Proex**

<b>Política</b>	Programa de Financiamento às Exportações
<b>Comitê e Ciclo CMAP</b>	CMAS / 2022
<b>Coordenador da Avaliação</b>	SFC/CGU
<b>Executores da Avaliação</b>	SFC/CGU e IPEA/MPO
<b>Supervisor da Avaliação</b>	Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

## Sumário Executivo

1. O Programa de Financiamento às Exportações – Proex, instituído pela Lei nº 10.184/2001 (Conversão da MP nº 2.111-49)<sup>1</sup>, tem como finalidade o apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional. A gestão da política pública é realizada por diferentes órgãos singulares e colegiados, a exemplo da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, o Banco do Brasil (BB) atua como agente financeiro do Proex, sendo remunerado pela União para a sua operacionalização.
2. O Proex, enquanto política pública, se reveste de relevância como ferramenta de financiamento direto (Proex Financiamento) dos pequenos e médios exportadores brasileiros e de redução, por meio da equalização (Proex Equalização), dos encargos financeiros incidentes no financiamento à exportação, aumentando, assim, a competitividade da indústria brasileira no exterior. O Proex é executado utilizando-se recursos do Tesouro Nacional por meio de dotações orçamentárias próprias. No exercício de 2022, as dotações atuais destinadas às ações 0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Proex e 0267 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Proex foram, respectivamente, R\$ 2.100 milhões e R\$ 860 milhões.
3. Nesse contexto, a presente avaliação objetivou responder às seguintes questões:
  - (i) O Proex foi elaborado a partir de um desenho consistente e que descreve suficientemente os objetivos (gerais e específicos), as metas e os beneficiários para o alcance dos resultados definidos para o Programa?
  - (ii) Em que medida a atuação dos órgãos gestores atende às melhores práticas de governança pública, no âmbito do Proex, em especial quanto à existência de diretrizes necessárias para o funcionamento do Programa?
  - (iii) A definição das responsabilidades, alçadas, controles e processos internos do Banco do Brasil estão adequados para promover a operacionalização, acompanhamento e monitoramento do Programa?
  - (iv) Os recursos aplicados no Proex, voltados para a concessão dos financiamentos (funding e equalização) e a remuneração do agente financeiro, vêm sendo executados em conformidade com a legislação aplicável?

---

<sup>1</sup> Revogou a Lei nº 8.187/1991 que autorizava a concessão de financiamento à exportação de bens e serviços nacionais.

(v) Há diferença significativa na evolução das exportações e do emprego das empresas beneficiadas pelo Proex em relação às demais ao longo dos anos, não apenas em termos agregados, mas também em nível setorial e por porte de empresas?

(vi) O desenho atual do Proex é vantajoso para o País sob o prisma do custo de oportunidade, considerando a eficiência do Programa?

4. Em relação à avaliação do desenho, realizada pela CGU, verificou-se que, embora o Proex não tenha sido elaborado a partir de um desenho prévio, os normativos existentes descrevem suficientemente os objetivos gerais, as metas financeiras e os beneficiários/público-alvo para o alcance dos resultados definidos para o Programa, bem como os meios e instrumentos, e atores institucionais. Por outro lado, observou-se que o Proex não tem definição normativa de metas não financeiras, objetivos específicos e não demonstra ter um desenho consistente do seu funcionamento estruturado a partir de um modelo lógico, não restando claro qual o problema que a política busca resolver. Por conseguinte, há ausência de definição de produtos gerados. Dada a ausência de um modelo lógico estruturado, os indicadores não possuem classificação por atividades, produtos, resultados ou impacto.

5. Em relação à avaliação da governança, realizada pela CGU, verificou-se que há escopo, diretrizes, objetivos, metas financeiras, priorização, responsáveis, prazos e orientação estratégica relativamente bem definidos, e adequada articulação das esferas de governo para que o Proex seja desenvolvido de maneira coesa e coordenada, bem como há iniciativas de monitoramento e avaliação, apesar de necessitarem de aperfeiçoamento. No entanto, não há plano modelo de atuação conjunta formalizado; tampouco há plano de gerenciamento de escopo institucionalizado; a transparência do Proex necessita de aperfeiçoamentos; e não há política de gestão de riscos instituída para o Proex.

6. No que diz respeito à avaliação de implementação do Proex pelo BB, realizada pela CGU, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes quanto à definição das responsabilidades, alçadas, controles e processos internos do BB, bem como em relação aos processos de aplicação dos recursos na concessão das operações de financiamento/equalização e de remuneração percebida pelo agente financeiro operador do Proex. Entretanto, no que se refere à normatização do BB quanto aos procedimentos, prazos e periodicidade no âmbito do processo de operacionalização, acompanhamento e monitoramento do Programa, constatou-se ausência de formalização em normativos internos dos procedimentos relacionados ao cumprimento de parte das obrigações do BB previstas em Contrato de Prestação de Serviços celebrado com a União, na qualidade de executor da política pública. Ainda, no que diz respeito ao mencionado contrato administrativo, cujo órgão gestor é a STN, constatou-se divergência de prazo, entre cláusula e anexo, para o implemento de obrigação pelo agente financeiro.

7. O Proex não tem se mostrado capaz de ajudar a formar novos exportadores, mas somente de apoiar firmas que já praticam essa atividade a permanecer no mercado externo. Verificou-se ainda que firmas menores têm mais dificuldades em entrar e se manter na atividade exportadora, quando comparada com firmas maiores, com base na metodologia aplicada. Em relação ao emprego, o conjunto dos resultados obtidos apontou para um efeito positivo do Proex sobre o emprego das firmas participantes, da ordem de 10 a 20% em relação a firmas semelhantes que não participam do Programa. Esse efeito parece ser razoavelmente estável entre setores, e maior para firmas de menor porte. No que diz respeito à evolução das exportações, verificou-se que a participação no Programa leva a um aumento de aproximadamente 20% nos valores exportados, quando comparado a firmas semelhantes.

8. Por fim, em relação ao custo-benefício, evidenciou-se um efetivo retorno dos valores alocados ao programa frente aos custos, com base nos valores efetivamente pagos, em termos de benefícios líquidos.

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	1. O Proex foi elaborado a partir de um desenho consistente e que descreve suficientemente os objetivos (gerais e específicos), as metas e os beneficiários para o alcance dos resultados definidos para o Programa?	Ausência de definição normativa de metas não financeiras, objetivos específicos e indicadores.	Embora, dada a sua antiguidade, o Proex não tenha sido elaborado a partir de um desenho prévio, os normativos existentes descrevem suficientemente os objetivos gerais, as metas financeiras e os beneficiários/público-alvo para o alcance dos seus resultados, bem como os meios e instrumentos, e atores institucionais. No entanto, não há definição normativa de metas não financeiras e objetivos específicos, nem de indicadores; há variação orçamentária aos longos dos anos que resultam em imprevisibilidade do programa; e os orçamentos anuais não acompanham a variação e volatilidade da moeda estrangeira utilizada como base para as exportações.	Recomenda-se à CAMEX elaborar, tendo por base o desenho do Programa apresentado, modelo lógico formal estruturado com vistas a orientar a estratégia de execução, os objetivos da política pública, e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação do alcance, desenvolvimento e eficácia do Proex.
2	2. Em que medida a atuação dos órgãos gestores atende às melhores práticas de governança pública, no âmbito do Proex, em especial quanto à existência de diretrizes necessárias para o funcionamento do programa?	Ausência de estudos que apontem diferenças regionais e internacionais, bem como de plano de gerenciamento de escopo formalizado.	Não foram apresentados estudos que demonstrem adoção de políticas diferenciadas de exportação para cada região do Brasil, levando em consideração as diferenças econômicas e sociais de cada local.	Recomenda-se à CAMEX elaborar e formalizar instrumento que permita identificar e documentar todos os objetivos, metas, entregas, prazos e orçamentos do Programa durante a fase de planejamento, além de fornecer subsídios para a tomada de decisões dos responsáveis pela política pública.
3		Ausência de informações relativas a monitoramento, transparência e avaliação na página oficial do Proex na Internet.	Não foram incluídas na página do Programa na Internet informações que demonstrem a implementação, monitoramento e avaliação do Proex.	Recomenda-se à CAMEX, de forma a aprimorar a transparência aos cidadãos e a outros interessados, adequar a página do Proex na Internet para que inclua detalhes sobre a sua execução e resultados, com o fornecimento de dados e informações, incluindo séries históricas e outras informações julgadas relevantes.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
4		Ausência de plano modelo de atuação conjunta formalizado, e de diretrizes, indicadores e instrumentos de monitoramento e avaliação da atuação conjunta entre os órgãos e entidades envolvidos no Proex.	A unidade não possui um modelo de atuação conjunta formalizado, bem como não possui iniciativa em andamento para a definição e implementação de indicadores de monitoramento da atuação conjunta entre os órgãos e entidades envolvidos no Proex, apesar de seguir um modelo prático.	Recomenda-se à CAMEX a estruturação e formalização de modelo de governança que assegure a atuação coordenada e articulada dos diferentes atores envolvidos na elaboração e instituição de diretrizes, no acompanhamento da execução e nos instrumentos de monitoramento e avaliação.
5		Ausência de política de gestão de riscos.	A CAMEX não possui política de gestão de riscos formalizada, apesar da previsão constante nos diversos normativos vigentes da administração pública federal, impactando a realização do gerenciamento de riscos da política pública.	Recomenda-se à CAMEX estabelecer Plano de Gestão de Riscos para a política pública alinhado à política de gestão de riscos da Unidade.
6	2. Em que medida a atuação dos órgãos gestores atende às melhores práticas de governança pública, no âmbito do Proex, em especial quanto à existência de diretrizes necessárias para o funcionamento do programa?	Ausência de estudos que apontem diferenças regionais e internacionais, bem como de plano de gerenciamento de escopo formalizado.	Não foram apresentados estudos que demonstrem adoção de políticas diferenciadas de exportação para cada região do Brasil, levando em consideração as diferenças econômicas e sociais de cada local.	Recomenda-se à CAMEX realizar estudos que considerem diferenças regionais e metas específicas, bem como a sustentabilidade e outras diretrizes governamentais prioritárias, levando em consideração, ainda, as práticas internacionais de apoio às exportações, e, caso entenda pertinente, propor aprimoramentos ao Programa.