

Desenvolvimento de um Sistema de Avaliação para Melhorar a Eficiência, a Eficácia e Governança no Setor Público: o Caso do Programa de Subsídios para Empresas Exportadores no Brasil

Frederico Lustosa da Costa[†]

Universidade Federal Fluminense - UFF

José Cezar Castanhar^Ω

Fundação Getulio Vargas - FGV

Daniela Gomes Castanhar Reyes[‡]

Faculdade IBMEC

Gustavo de Oliveira Almeida[‡]

Fundação Getúlio Vargas - FGV

RESUMO

Melhorar a exportação de um país é amplamente reconhecido como uma questão estratégica. Para um país em desenvolvimento, os benefícios são múltiplos: expandir os mercados de bens e serviços a uma escala global, contribuindo para a criação de empregos, definir padrões tecnológicos e de gestão para os setores da economia e reduzir as vulnerabilidades externas do país, gerando reservas. Esses benefícios justificam a adoção de políticas públicas para apoiar e fomentar as exportações, mas é essencial para garantir que os recursos investidos nesses programas estão sendo utilizados de forma eficaz, exigindo a concepção e implementação de sistemas de avaliação. Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir um modelo de avaliação para o PROEX, Programa Brasileiro de Apoio às Exportações. O modelo proposto inclui a definição e cálculo de um conjunto de indicadores que permitam o acompanhamento da medida em que o programa está atingindo seus objetivos principais. Acreditamos que o modelo de avaliação proposto irá contribuir para melhorar a eficiência, eficácia e governança do Programa.

Palavras-chave: Políticas públicas. PROEX. Avaliação. Exportações.

Recebido em 31/03/2013; revisado em 04/11/2013; aceito em 13/11/2013; divulgado em 27/11/2014.

***Autor para correspondência:**

[†] Doutor em Gestão pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE/IUL)
Vínculo: Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Endereço: Rua Nascimento Silva, 32, apto 101 – Ipanema. Rio de Janeiro – RJ - Brasil
E-mail: fredericolustosa@id.uff.br
Telefone: (21) 2629-9867

^Ω Doutor em Gestão pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Vínculo: Professor da Fundação Getulio Vargas (FGV).
Endereço: Rua Tonelero, no .43, Ap. 803, Rio de Janeiro – RJ - Brasil
E-mail: castanhar@fgv.br
Telefone: (21) 37994513

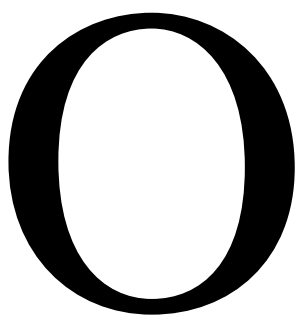
[‡] Mestrado em Administração pela Faculdade IBMEC
Endereço: Rua Otaviano Hudson, Rio de Janeiro/RJ
E-mail: dcastanhar@globo.com
Telefone: (21) 2542-7550

[‡] Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas
Vínculo: Pesquisador da EBAPE/Fundação Getúlio Vargas, Pesquisador do Núcleo de Estudos de Avaliação de Políticas e Programas Públicos (NEAPP) do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da UFF
Endereço: Praia de Botafogo – Rio de Janeiro - RJ - Brasil
E-mail: goalmeida@gmail.com
Telefone: (24) 98100-2322

Nota do Editor: Esse artigo foi aceito por Emerson Mainardes



1 INTRODUÇÃO



O desempenho das exportações de um país é amplamente reconhecido como uma questão estratégica. Melhorar as exportações é equivalente a expandir os mercados para produtos e serviços de um país a uma escala global e, portanto, produzir importantes contribuições para o crescimento econômico e criação de emprego (TYLER, 1981; FEINBERG, 1982; KAVOUSI, 1984; NEVEN; SEABRIGHT, 1995; HARRIES, 1998; HARRISON; RODRIGUEZ-CLARE, 2009).

Os dados empíricos mostram que as empresas que exportam têm melhor desempenho do que suas contrapartes, que só fazem negócios no mercado interno (MELITZ, 2008). Por exemplo, Taylor (1994) constatou que as empresas exportadoras cresceram duas vezes mais rápido em vendas e também tiveram maior retorno sobre ações e ativos. Outros estudos descobriram que eles também pagam salários significativamente melhores (BERNARD; JENSEN, 1995; SCHANK; SCHNABEL; WAGNER, 2007), são mais produtivas e inovadoras (CASSIMAN; GOLOVKO; MARTÍNEZ-ROS, 2010), e, em geral, são mais estáveis do que empresas que não exportam (RICHARDSON; RINDAL, 1996).

O aumento das exportações de permitir um superávit robusto sobre a balança comercial, que tende a reduzir as vulnerabilidades externas dos países emergentes¹, o que lhes permite enfrentar os choques internacionais com menos danos para a economia. É por isso que os países desenvolvidos assim como emergentes têm, desde então políticas governamentais destinadas a apoiar as exportações do país (LALL, 1997; HARRISON; RODRIGUEZ-CLARE, 2009; GILES; WILLIAMS, 2000). Essas políticas incluem a criação de instituições ou programas para fornecer fundos para financiar as exportações, para financiar as exportações diretamente ou para amenizar o risco de país do comprador (BELOC; DI MAIO, 2011).

O programa de financiamento à exportação brasileira - PROEX - é uma dessas políticas. O programa é estratégico para o país, por muitas razões. Primeiro, o desempenho das exportações brasileiras tem um efeito importante na redução da vulnerabilidade externa do país. Isso foi demonstrado ao longo dos últimos anos, enquanto o país lidou com graves choques externos que tinham pouco ou nenhum impacto sobre a economia doméstica, em

¹De acordo com o FMI - Indicadores relacionados a Débito e Reserva de vulnerabilidade externa, FMI (2005) - importantes indicadores da vulnerabilidade externa do sector financeiro são passivos externos brutos, as posições cambiais abertas (se significativas), e indicadores de maturidade e defasagem na qualidade na posição de moeda estrangeira, que incluem itens fora de balanço, como os derivados.

comparação com situações semelhantes em anos anteriores (em especial até 2002). Em certa medida, a capacidade de resiliência econômica brasileira a choques externos tem sido associada à excedentes da balança comercial significativos gerados desde 2003, o que resultou principalmente de um aumento robusto e consistente das exportações brasileiras nos últimos anos (2002-2008 as exportações cresceram de US\$ 60 bilhões para US\$ 242 bilhões (BCB, 2013).

Em segundo lugar, para competir no mercado externo, as empresas precisam melhorar seus padrões de gestão e de investir continuamente em inovações tecnológicas, e algumas destas melhorias vão mesmo se espalhar para setores e empresas que não estão diretamente relacionadas ao setor externo (BLOMSTRÖM; KOKKO, 1998).

Em terceiro lugar, é amplamente reconhecido que o excelente desempenho do setor externo brasileiro trabalhou como uma rede de segurança para a economia, evitando diminuição na crise de 2002/2003 que se seguiu à eleição presidencial, bem como desempenhou um papel importante quando o país voltou a crescer, depois de 2003. Em quarto lugar, a redução das vulnerabilidades externas e a volta do crescimento econômico são normalmente seguidas pelo aumento do investimento direto estrangeiro, o que ajuda o fortalecimento do balanço de pagamentos e trabalhar como um estímulo adicional para melhorar o crescimento.

Embora o PROEX possa ser importante para o desempenho da economia, que utiliza fundos públicos, sendo obrigatório para garantir que os recursos investidos no Programa sejam utilizados de forma eficaz e com transparência. Este objetivo é muito importante nos países em desenvolvimento, que lida constantemente com a escassez de recursos e tem a necessidade de atender uma crescente variedade e complexidade das demandas, especialmente em termos de políticas sociais.

Assim, garantir que os fundos públicos de investidos no PROEX sejam utilizados de forma eficiente, eficaz e com transparência é uma tarefa importante e urgente, devido à crescente pressão social para a prestação de contas do uso dos recursos públicos, muitas vezes através do uso de iniciativas de governo eletrônico, especialmente em países desenvolvidos (ONU, 2012). Este é o objetivo do presente trabalho, organizado em quatro seções.

Na seção seguinte, vamos apresentar brevemente as práticas comerciais internacionais e regulamentos e uma breve revisão das políticas brasileiras nessa matéria. A terceira seção apresenta uma apresentação detalhada do PROEX, suas características operacionais e algumas

informações sobre os resultados do programa, e avaliação anterior. A quarta seção discute o quadro analítico para a avaliação de programas públicos e apresenta um modelo para fornecer uma avaliação sistemática do programa, e uma metodologia para melhorar a aplicação da equalização de taxas de juros, melhorar a sua transparência e governança. A quinta seção apresenta as considerações finais e conclusões.

2 UMA VISÃO GERAL DAS POLÍTICAS E REGULAMENTAÇÕES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

2.1 PRÁTICAS E REGULAMENTOS INTERNACIONAIS

A expansão das exportações é uma das mais altas prioridades dos governos em todo o mundo, tanto para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. De acordo com a literatura empírica abrangente, as exportações são consideradas um dos principais motores para o crescimento economia (HARRISON; RODRIGUEZ-CLARE, 2009; GILES; WILLIAMS, 2000). Além disso, o governo pode intervir com o objetivo de escolher os setores em que o país deve se especializar (LALL, 1997; AN; IYIGUN, 2004; HAUSMANN et al., 2007).

Para atingir tais objetivos, políticas e práticas conhecidas como Práticas de Promoção de Exportações (*Export Promotion Practices* - EPP) foram realizadas pela maioria dos países para aumentar as suas exportações (LALL, 1997; BELOC; DI MAIO, 2011). A OECD define EPPs como o conjunto de "medidas específicas que geralmente quantizam para o governo tendo uma parte do custo privado de produção de exportação" (OECD, 1984).

Beloc e Di Maio (2011) apontam que, em geral EPPs abrangem todas as medidas e programas para ajudar os exportadores atuais e potenciais em mercados de penetração estrangeiros, com instrumentos como subsídios à exportação, redução de alíquotas de juros das empresas de exportação, as taxas de seguro favoráveis, condições financeiras vantajosas, ou variações nas taxas de câmbio. Atividade de promoção de exportação é hoje generalizada e a maioria dos governos intervém, de uma forma ou de outra, com as políticas que vão desde a prestação de apoio a infraestrutura até oferecer subsídios diretos à exportação (BELOC; DI MAIO, 2011).

Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Cooperation and Development*)(OECD, 2005) reuniu um amplo conjunto de evidências de que financiamentos, subsídios e mecanismos de garantias dirigidas ao comércio internacional são amplamente adotados. Neste estudo, a OECD resumiu os mecanismos e instrumentos adotados por 34 países. Todos os países pesquisados tinham

algum tipo de sistema de garantia para o risco político dos compradores. A maioria deles também cobre os riscos comerciais e alguns deles oferecem resseguros a instituições privadas.

Por isso, apoio às exportações é uma prática muito comum. Mesmo os países desenvolvidos têm seus EPPs, até mesmo subsidiando juros (FEINBERG, 1982; HARRIES, 1998). No entanto, geralmente esses países não permitem uma taxa de juro final menor do que o estabelecido pela OECD: CIRR (*Commercial Interest Reference Rate*). Os governos mantêm agências específicas chamadas *Export Credit Agencies* (ECA) para o fornecimento de crédito à exportação. ECAs podem ser organizadas de várias maneiras: agência governamental, agência independente, empresa público-privada ou até mesmo uma instituição privada que opere de acordo com o governo.

Desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), há uma tendência para uma maior transparência nos mecanismos de apoio ao comércio internacional de todos os países, não importa qual a estrutura é adotada. Embora os governos tenham largamente utilizado as políticas comerciais de influenciar os fluxos de exportação, o uso de subsídios à exportação seletivos está severamente limitada pelas regras da OMC (BELOC; DI MAIO, 2011). Beloc e Dimaio (2011) também afirmam que as regras da OMC permitem o uso de intervenções da política comercial sob a forma de subsídios seletivos para promover (a) o investimento nacional em pesquisa e desenvolvimento, (b) o desenvolvimento regional, (c) atividades amigáveis ao ambiente.

Para os países que são membros da OMC, o fracasso em cumprir com os regulamentos de comércio é considerado um passivo que pode levar a processo e, eventualmente, a sanções e multas. Na verdade, há alguns anos o Brasil foi envolvido em uma disputa comercial na OMC - Organização Mundial do Comércio - com o Canadá que se queixaram exportações de aviões subsidiados. Em 2007, o Brasil assinou um acordo com os países membros da OECD, que estabelece os aspectos de crédito à exportação do setor. Assim, a governança das políticas do país deve garantir que ele não vai criar passivos perante os reguladores internacionais.

2.2 AS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS BRASILEIROS PARA FINANCIAR E APOIAR AS EXPORTAÇÕES: UMA VISÃO HISTÓRICA

As políticas públicas criadas para apoiar as exportações brasileiras seguiram duas fases distintas: antes e depois da liberalização do comércio, que foi implementado na década de 1990, no governo do presidente Fernando Collor. Veiga e Iglesias (2003) caracterizou a primeira fase, de 1964 a 1990, como um modelo centralizado com forte uso de subsídios e desvalorização regular da moeda brasileira. Na segunda etapa, depois de 1990, um sistema

público mais complexo e integrado, direcionado para apoiar as exportações brasileiras foi criado.

É importante mencionar que a primeira fase das políticas públicas para apoiar as exportações representou uma mudança radical na estratégia do país para o desenvolvimento econômico, que existe há décadas. Na verdade, a onda de crescimento econômico que o Brasil viveu na década de 1950 foi baseada no modelo de "substituição de importações", inspirado pela CEPAL (PREBISCH, 1949). De acordo com este modelo, adotado em muitos outros países da América Latina, o desenvolvimento econômico exigiria a criação de um setor industrial integrado, e que a industrialização deve ser fomentada por meio da produção doméstica de bens anteriormente importados, portanto, "substituição de importações" (TAVARES, 1963). As políticas de comércio internacional, em seguida, enfatizaram a proteção dos setores da indústria local através de barreiras comerciais e tarifas.

Por isso, no final dos anos 1960's e 1970, embora as restrições às importações fossem persistentes, o foco das políticas de comércio mudou para apoiar as exportações brasileiras, com ênfase em produtos manufaturados. As políticas foram necessárias para promover o crescimento e desenvolvimento da economia. No período que compreende 1962-1967 o país passou por uma estagnação econômica. Embora a taxa de crescimento real do PIB havia atingido 10,3% em 1961, tinha diminuído para 2,4% em 1964, e o balanço de pagamentos não estava em uma boa situação devido ao mau desempenho das exportações e baixo nível de ambos os fluxos públicos e privados (BAER, 1973).

As políticas adotaram reduções em carga tributária para as exportações, simplificação dos procedimentos administrativos para exportadores, introdução de uma série de incentivos fiscais para aumentar as importações, juntamente com a redução do imposto sobre produtos importados utilizados como insumos para as exportações (uma estratégia conhecida como "*draw back*"), bem como um uso agressivo de impostos e subsídios de crédito (BAER, 1973). A implementação dessas políticas foi fortemente dependente de recursos públicos. Apesar de não ser o único afetado pelo desempenho do setor de exportação, as políticas governamentais parecem ter sido eficazes, no período 1968-1972 o PIB real do país cresceu a taxas médias anuais de 10 por cento (BAER, 1973). O fluxo do comércio internacional atingiu outro limite neste período, batendo os US\$ 10.000 milhões das exportações anuais no segundo semestre de 1970.

Na década de 1980 anos, o Brasil e outros países em desenvolvimento enfrentaram duas ameaças simultâneas: crise fiscal no setor público que seguiu com um desequilíbrio entre a

queda nas receitas fiscais e de crescimento dos gastos públicos, e a crise da dívida externa que seguiu o padrão México em 1982, que interrompeu o fluxo de fundos internacionais para o país. A prioridade para o ajuste fiscal, na época, dificultou a implementação de qualquer tipo de política de apoio às exportações que exigiam subsídios fiscais. Todos esses fatores resultaram na descontinuidade do modelo de promoção das exportações vigente. Para compensar a interrupção dos investimentos estrangeiros e empréstimos e restaurar o equilíbrio na balança de pagamentos do país, as políticas voltaram, uma vez mais, a um rigoroso controle de importações para permitir a geração de superávits comerciais significativos. De fato, o volume das importações caiu de US\$ 23 bilhões em 1980 para uma média de US\$ 14,4 bilhões entre 1983 e 1988. O superávit comercial da média neste período foi de US\$ 11,8 bilhões (BCB, 2012), o que permitiu ao país para enfrentar e superar a escassez de fundos internacionais que se seguiram o padrão em 1983.

Como o fluxo de capitais internacionais para países emergentes normalizado no início da década de 1990, as políticas governamentais de apoio às exportações brasileiras foram retomadas, mas dentro de um quadro diferente, definido antes como a segunda fase. De acordo com este novo quadro, as políticas que enfatizam o uso de "não-orçamentais" fundos públicos para financiar as exportações, e mesmo assim, apenas como um complemento de fundos privados. Neste período, as exportações se aproximaram do nível de US\$ 50 bilhões (BCB, 2013).

Os recursos orçamentais deveriam ser usados principalmente para compensar o custo mais elevado de recursos para as empresas brasileiras, influenciado pela alta propagação do "risco-país", um mecanismo conhecido como "equalização da taxa de juros". De fato, em 1990 foi criado o Fundo EXIM (Export-Import) do o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), e em 1991 o programa PROEX foi estabelecido um cronograma compacto dos eventos é apresentado a seguir:

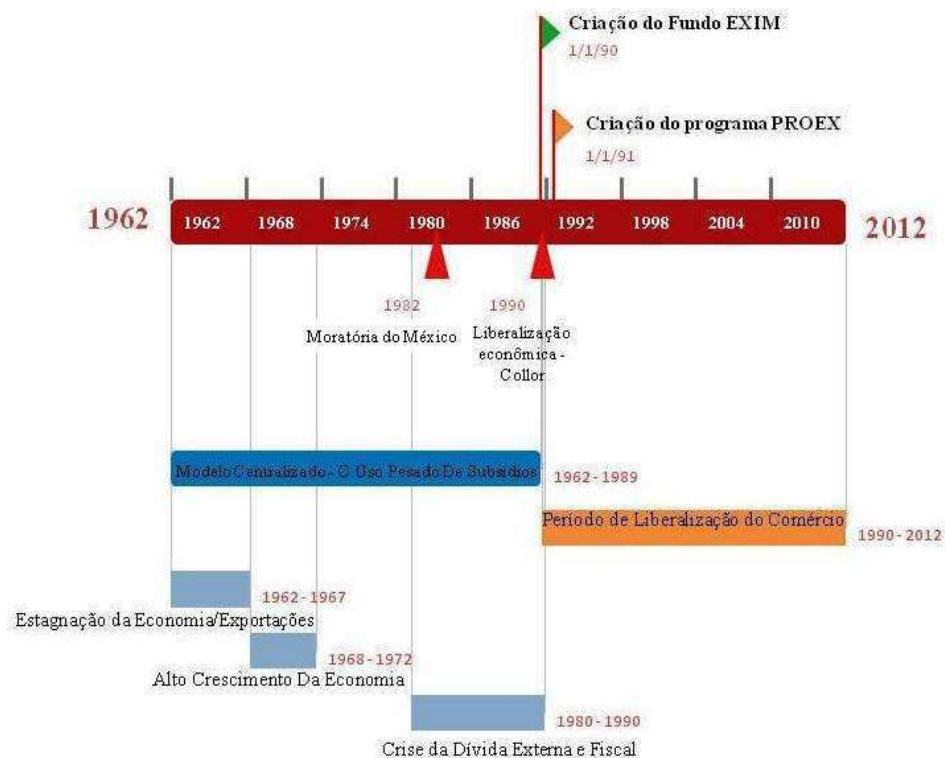


Figura 1: Cronograma de Eventos

3 PROEX: CARACTERÍSTICAS, ANTECEDENTES E SITUAÇÃO ATUAL

O PROEX é um dos principais mecanismos oficiais de apoio às exportações brasileiras. O programa tem dois instrumentos diferentes: financiamento à exportação e de equalização de taxa de juros. Os fundos para ambos os mecanismos são definidos anualmente no Orçamento Governamental na conta de Operações Oficiais de Crédito.

No modo de financiamento, o Departamento do Tesouro oferece recursos para financiar empréstimos para as exportações das empresas brasileiras. O Banco do Brasil é o gestor do programa e do agente de suas operações no modo de financiamento. No modo de equalização, o Departamento do Tesouro compensa os custos de operações estrangeiras, concedendo ao agente financeiro (geralmente um banco privado) de uma subvenção para reduzir a taxa de empréstimo final, a fim de torná-lo comparável às taxas internacionais. A equalização é concedida através de emissão de títulos (NTN-I: Notas do Tesouro Nacional, Série I) e representa um subsídio de crédito. O regulamento do programa permite que as instituições financeiras e de crédito no Brasil e no exterior, além dos bancos oficiais, utilizem este instrumento.

A lógica dos instrumentos PROEX responde a objetivos diferentes. Assim, o mecanismo de financiamento à exportação pretende complementar a oferta de fundos privados, oferecendo condições mais competitivas em termos de taxas de juros, principalmente em setores considerados estrategicamente prioridades. Quanto ao mecanismo de equalização de taxa de juros, o objetivo é trazer o custo final de recursos utilizado pelas empresas exportadoras brasileiras para níveis comparáveis aos padrões internacionais. Este é um problema crucial para as empresas brasileiras, uma vez que o custo final dos empréstimos é aumentado pelo "risco-país" brasileiro. Uma vez que o risco-país do Brasil, como em muitos outros países em desenvolvimento, é geralmente muito alto, volátil e, eventualmente distorcido, a falta de um mecanismo de equalização comprometeria a competitividade das exportações brasileiras nos mercados globais.

3.1 ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS

Os seguintes critérios são considerados para definir as operações de equalização do PROEX: 1) até 85% das exportações rendimentos têm direito a equalização. 2) o prazo máximo do empréstimo para beneficiar a equalização é definido por tipo de produto; e 3) o spread máximo de equalização permitido é de 2,5% a. a. (250 pontos base por ano), dependendo do período de financiamento. Além dessas condições, para o setor de aeronaves, a taxa mínima após equalização deve ser igual à taxa da OECD (CIRR).

Nos últimos 11 anos, o risco-país do Brasil experimentou uma melhoria significativa, passando de 700 pontos base (o que significa 7% ao ano sobre o tesouro norte-americano) em 2001 para cerca de 180 pontos em abril de 2012 (BCB, 2012). O risco-país é um conceito que tem como objetivo expressar, de forma objetiva, o risco de crédito que os investidores estrangeiros estão expostos quando investem em um determinado país (BCB, 2012). Essa redução seguiu uma melhoria geral das condições macroeconômicas brasileiras no período, principalmente em relação às vulnerabilidades externas. Neste período, as exportações brasileiras cresceram de US\$ 50 bilhões para US\$ 256 bilhões em 2011, a dívida externa governamental foi paga e as reservas do país em divisas atingiram mais de US\$ 370 bilhões em maio de 2012 (BCB, 2012).

Como consequência da redução do risco país, o custo dos fundos para as empresas brasileiras também tiveram uma redução significativa. Apesar da melhora no risco-país, os spreads máximos de equalização permitidos pela regulamentação PROEX são os mesmos desde 1999 (250 pontos base). Portanto, as condições de mercado, representados pelo custo de financiamento externo, e ao subsídio concedido não estão alinhados. Por exemplo, 11 anos

atrás, os recursos para as empresas brasileiras poderiam custar 10% ao ano, em dólares. Este foi o resultado da taxa internacional (Libor) mais o Risco-Brasil (700 pontos-base na época). Então, um subsídio de equalização de 2,5% reduziria o custo final para 7,5% ao ano, que ainda seria um custo significativamente elevado. Atualmente, as empresas brasileiras podem levantar dinheiro no mercado internacional, a 5% ao ano (correspondente à taxa Libor mais um momento de risco-país de cerca de 200 pontos base). Neste cenário, um subsídio de 2,5% (250 pontos base) seria reduzir o custo final para 2,5% ao ano, que é mais baixa do que as condições de mercado, mesmo para empresas de países desenvolvidos.

Esse subsídio coloca as empresas brasileiras em uma condição conveniente para competir no mercado internacional, mas pode levantar problemas. Isso pode levar a responsabilidades legais para o Brasil com organizações, como a OMC. Além disso, representa um encargo fiscal que é compartilhado pela sociedade como um todo, enquanto os recursos poderiam ser aplicados em questões que podem ser mais urgente.

Consequentemente, uma alternativa para uma nova metodologia para equalização das operações de exportação seria simplesmente rever os spreads máximos permitidos. A análise técnica do impacto na redução do risco-país sobre os custos de financiamento das exportações de empresas brasileiras ao longo dos últimos sete anos determinariam o nível de redução do spread recomendado. No entanto, esta não é uma questão puramente técnica. Em seguida, nas seções seguintes uma metodologia de equalização que considera outros aspectos relevantes relativas ao financiamento das exportações será sugerida.

3.2 ALGUNS FATOS SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DO PROEX

PROEX é um programa criado para apoiar as exportações para os setores estratégicos da economia, utilizando qualquer financiamento ou mecanismos de compensação. Em 2011, a maior parte das exportações que utilizaram mecanismo de equalização eram compostas de máquinas e equipamentos (72%), seguido de transportes (20%) e serviços (8%).

Os fundos do mecanismo de equalização eram praticamente exclusiva para grandes empresas, 96% dos recursos e 99% das operações em 2011 foram atribuídos a grandes empresas, embora as pequenas e médias empresas constituíssem 26% das empresas beneficiado ($n = 7$). A maioria dos exportadores era baseada no Estado de São Paulo (60%), Minas Gerais e Santa Catarina ficaram empatados na segunda posição (12% cada) (MDIC, 2011).

Em comparação, o mecanismo de financiamento no mesmo ano, foi utilizado principalmente para apoiar o agronegócio (58%), e produtos têxteis e de couro (24%) das exportações. Os recursos foram distribuídos de forma mais uniforme entre as empresas de diferentes tamanhos do que no mecanismo de equalização. As grandes empresas receberam 47% dos fundos; empresas médias (300 a 60 empregados) tiveram 35% dos recursos, enquanto os pequenos receberam 8% do total dos recursos. O estado de São Paulo mais uma vez foi o mais representado, com 44% dos exportadores, e Rio de Grande do Sul exportações representaram um adicional de 29% (MDIC, 2011).

A tabela 1 resume as principais figuras do programa entre 2001 e 2011, o que nos permite identificar algumas das suas virtudes e problemas. Por exemplo, podemos ver o alcance do programa ainda é muito limitado. Considerando-se o instrumento de financiamento, o número de empresas que se beneficiaram do programa variou entre 300 e 450, aproximadamente, no período considerado. Quanto ao instrumento de equalização, o número é ainda menor, apenas beneficiando menos de 40 empresas por ano:

Tabela 1: Resultados resumidos do PROEX 2001/2011

Estatística	Instrumento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de empresas	Proex Fin.	294	308	341	409	452	337	358	359	400	371	312
	Proex Equal.	216	152	53	44	32	32	35	37	35	31	34
Gastos em M US\$	Proex Fin.	411	388	269	286	429	383	332	297	279	432	552
	Proex Equal.	477	115	303	153	232	192	184	180	158	118	185
Exportações financiadas US\$	Proex Fin.	464	438	308	326	492	437	375	335	305	505	635
	Proex Equal.	8193	2024	4064	2871	3041	3570	4039	4603	4000	3539	3499
Número de operações	Proex Fin.	958	1075	928	1142	1746	1391	1660	1366	1509	1478	1354
	Proex Equal.	4930	911	900	1217	1710	1716	2125	2900	2513	2657	2531

Fonte: Banco do Brasil - Boletim PROEX 2001-2011.

No período, o volume de dinheiro gasto diminuiu de um máximo de US\$ 888 milhões em 2001 para US\$ 737 milhões em 2011, com cerca de 74% alocados no mecanismo de financiamento e os outros 26% gastos com equalização. A diminuição acentuada do investimento do programa no período pode ser explicado por uma combinação de uma diminuição na oferta de fundos, devido a restrições orçamentárias governamentais e uma crescente participação de fundos privados, especialmente no mecanismo de financiamento.

O número de negócios que se beneficiaram do mecanismo de equalização, que cresceu de forma constante desde 2002, chegando a quase 3.000 negócios em 2008. Este resultado pode estar relacionado com o volume significativo das exportações, que foram beneficiadas

com o mecanismo de equalização, atingindo US\$ 4,6 bilhões em 2008 e diminuindo em 2010/2011 com cerca de US\$ 3,5 bilhões. Estes resultados refletem uma característica importante do mecanismo de equalização, que é a sua capacidade de alavancagem. Uma vez que este mecanismo não exigiria fundos governamentais para financiar o principal do volume exportado, mas apenas uma pequena parte da operação representada pelo desconto de taxa de juros, um volume relativamente pequeno de fundos pode se beneficiar de um significativo volume de exportações, como mostra a tabela 1.

3.3 AVALIAÇÕES ANTERIORES DO PROEX

As tentativas anteriores para avaliar o PROEX focaram na estimativa do impacto do programa global sobre o crescimento e diversificação das exportações. Assim, utilizando um modelo econométrico, Moreira e Santos (2001) analisaram a contribuição PROEX para o crescimento da exportação de manufaturados, de 1991 a 2000. Os resultados permitiram concluir que PROEX teve um impacto positivo sobre o crescimento das exportações de bens manufaturados.

Moreira et al. (2006) estendem o modelo original e desenvolveram um modelo econométrico para medir o impacto do PROEX de 1991 a 2005. Eles também encontraram evidências de que o PROEX influenciou positivamente o crescimento e a diversificação das exportações brasileiras no período considerado. Alguns estudos tentaram identificar os problemas enfrentados pelas empresas na medida em que o financiamento público e privado são considerados (CNI, 2002; BLUMENSCHHEIN; LEON, 2002; VEIGA; IGLESIAS, 2000). As principais dificuldades encontradas foram recursos limitados, excesso de burocracia, acesso à informação, exigência de garantias, e os custos elevados.

Como mencionado anteriormente, os mecanismos de mercado foram beneficiados com a redução dos custos de financiamento. A redução progressiva do risco-país foi responsável por um crédito de melhor qualidade para as empresas brasileiras. Medido pelo Emerging Markets Bonds Index (EMBI) o risco país brasileiro diminuiu cerca de 75% nos últimos 7 anos. Quanto aos critérios da OECD, o risco-país do Brasil caiu de 6 a 3, em uma escala de 0 a 7 (OECD, 2007).

No entanto, as empresas brasileiras ainda não são capazes de competir nos mesmos níveis de empresas de países desenvolvidos, na medida em que as disponibilidades dos fundos e os custos são considerados. A existência de mecanismos de mercado não implica que um programa de apoio oficial não é necessário. No entanto, o reconhecimento de importantes

mudanças no ambiente econômico torna necessário pensar em melhorar e adaptar os mecanismos e critérios adotados nos programas oficiais.

Ao nosso conhecimento, há uma falta de estudos empíricos dedicados à avaliar a eficácia do programa (PROEX), em termos de atingir seus objetivos específicos, bem como a gestão e aspectos operacionais do programa, apesar de iniciativas internacionais serem abundantes. No entanto, Wilkinson e Brouthers (2000) afirmam que a maioria das avaliações usam percepções qualitativas da qualidade e eficácia dos programas de promoção de exportação em vez de avaliações com base em dados de exportação. Embora o uso de percepções dos usuários dos programas é importante, ele tem diversas limitações em relação à avaliação do impacto real dos programas de promoção das exportações.

4 UM MODELO DE AVALIAÇÃO

Gestores públicos enfrentam um desafio contínuo: como lidar com uma crescente demanda por políticas e serviços públicos que exigem crescimento da despesa pública em um ambiente de capacidade limitada para aumentar as receitas governamentais (BARZELAY, 2001). Frequentemente, a solução sugerida para este dilema é a implementação de "reformas administrativas" abrangentes para redefinir o papel e o tamanho do setor público, ou de uma "Reforma Tributária" para melhorar a força financeira das finanças públicas. O problema com esta abordagem de "grandes reformas" é que elas são tecnicamente controversas, politicamente complexas e demoradas. Embora a preocupação e compromisso com "mudanças estruturais" não devem ser abandonados, os gestores públicos precisam buscar soluções para melhorar a eficiência, a qualidade e a governança do setor público no curto prazo, o que pode ser alcançado com uma melhor gestão e avaliação de desempenho.

Wholey (2012) afirma que a Gestão de Desempenho e Sistemas de Avaliação do Programa de tem um efeito sinérgico, porque quando os dados e indicadores de desempenho são coletados em uma base regular a Avaliação de Programas torna-se mais viável, menos onerosa e mais útil. Além disso, a demanda por esses sistemas de avaliação tendem a ser maiores após as agências medirem seus programas, com as entradas, processos, produtos e resultados.

Portanto, a implementação de sistemas de avaliação de programas e políticas públicas permitem mudanças incrementais na qualidade da gestão pública (COSTA; CASTANHAR, 2003). No caso específico de avaliação do Programa de Promoção de Exportações, a avaliação é essencial por duas razões principais. Primeiro, um programa de avaliação bem concebido é susceptível de fornecer informações úteis para melhorar as estratégias de

promoção das exportações e do conhecimento sobre os benefícios das políticas pode ser capaz de aumentar a consciência e a vontade das empresas para solicitar os programas (BELOC; DI MAIO, 2011).

O sistema de avaliação proposto compreende dois componentes diferentes. O primeiro componente é um painel de indicadores que possam ser utilizados pelos gestores do programa para verificar em que medida as metas do programa estão a ser alcançados, a fim de fazer recomendações para ajustes e melhorias no programa. O segundo componente é uma metodologia para definir a taxa de equalização para os empréstimos beneficiados pelo programa.

Este segundo componente é a parte mais importante do sistema de avaliação, uma vez que pode afetar a governança do programa em vários aspectos, tais como: a definição do volume dos subsídios e custos do programa, a melhoria da eficácia, melhorando a transparência na gestão do programa, ajudando o país a cumprir com os regulamentos internacionais.

4.1 A ESTRUTURA LÓGICO E INDICADORES DO PROGRAMA

Embora o foco principal deste estudo fosse desenhar uma metodologia mais eficaz para o subsídio de equalização, alguns indicadores de avaliação foram calculados para o programa como um todo. O objetivo aqui é fornecer informações para os gestores do programa, em especial para as autoridades fiscais no Brasil sobre a eficiência, eficácia e impacto do programa. Os objetivos do Programa foram identificados e descritos, usando um instrumento de Estrutura Lógica (PFFEIFER, 2000; MOKATE, 2002). A Estrutura Lógica desenvolvida para a USAID como uma ferramenta para ajudar a conceituar um projeto e analisar as premissas utilizadas (ROSENBERG; POSNER, 1979). A Estrutura Lógica tem provado ser uma ferramenta valiosa para elaboração do projeto, implementação, monitoramento e avaliação. A Estrutura Lógica do Programa está na Tabela 2:

Tabela 2 - Estrutura Lógica do PROEX

Objetivos	Indicadores	Fonte
Aumentar as importações (1)	Crescimento das exportações financiadas pelo programa	Banco do Brasil
Melhorar a eficácia financiamento (2)	Valor exportado por cada dólar gasto	Banco do Brasil
	Participação das exportações beneficiadas pelo programa no total das exportações	Banco do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
Aumentar o número de empresas exportadoras (3)	Mudança no número de empresas beneficiadas	Banco do Brasil
	Período médio de utilização do PROEX	Departamento do Tesouro / Ministério da Fazenda
Melhorar o acesso das pequenas empresas ao financiamento de exportação (4)	Valor exportado por cada dólar gasto pelo tamanho da empresa	Departamento do Tesouro / Ministério da Fazenda
	Estrutura de exportação por tamanho da empresa (PROEX x Total)	Banco do Brasil e MDIC
Diversificar das exportações (5)	Estrutura de exportação por setor da indústria (PROEX x Total)	Banco do Brasil, MDIC e Banco Central do Brasil

De acordo com a Estrutura Lógica desenvolvida para o programa, os objetivos 1 e 5 são compostos por apenas um indicador, enquanto os objetivos 2, 3 e 4 têm dois indicadores cada. É importante mencionar que os indicadores foram selecionados através de um processo iterativo com os gestores do programa. Procurou-se compilar um grupo relevante de indicadores para monitoramento contínuo que também poderia ser usado como uma ferramenta de gestão. Suas definições são apresentadas a seguir:

- A. **Crescimento das exportações financiadas pelo programa** - Este indicador expressa o percentual de aumento ou diminuição anual das exportações beneficiadas pelo programa:

$$Gt = \left[\left(\frac{\text{Exportações financiadas pelo PROEX em } t}{\text{Exportações financiadas pelo PROEX em } t-1} \right) - 1 \right] \times 100. \quad t = \text{ano considerado} \quad (1)$$

Se o indicador é positivo reflete um crescimento nas exportações PROEX financiados, enquanto os resultados negativos indicam uma diminuição.

- B. **Valor exportado por cada dólar gasto** - Este indicador é o valor anual das exportações financiadas dividido pelo dinheiro gasto no programa. Ele representa o valor que está sendo exportado para cada dólar emprestado e é calculado da seguinte forma:

$$B = \frac{\text{Exportações financiadas pelo PROEX (\$)}}{\text{Gastos PROEX (\$)}} \quad (2)$$

C. Participação das exportações beneficiadas pelo programa no total das exportações - Este indicador expressa a representatividade das exportações beneficiadas pelo PROEX sobre o valor total das exportações brasileiras. Calcula-se como se segue:

$$C = \frac{\text{Exportações financiadas pelo PROEX (\$)}}{\text{Total de Exportações (\$)}} \quad (3)$$

Quanto mais próximo de 100%, maior é o impacto do programa. Pelo contrário, as percentagens perto de 0% indica um baixo impacto.

D. Crescimento do número de empresas beneficiadas - Este é um indicador que representa a variação percentual anual, positivo ou negativo, de empresas beneficiadas pelo programa:

$$Dt = \left(\frac{\text{Número de empresas beneficiadas em } t}{\text{Número de empresas beneficiadas em } t - 1} - 1 \right) \times 100. \quad t = \text{ano considerado} \quad (4)$$

Portanto, os resultados positivos indicam um aumento de empresas beneficiadas quando comparados com o ano anterior. Um percentual negativo expressa a diminuição das empresas beneficiadas.

E. Prazo médio de utilização da PROEX - Este indicador expressa quantos anos, em média, as empresas usaram o PROEX, durante um período de tempo específico. Para o cálculo deste indicador, todas as empresas que utilizaram PROEX durante o período definido são listados. Para cada ano, um valor é atribuído à empresa: 1 se utilizou recursos do PROEX ou 0 se não usaram fundos do PROEX. Consequentemente, a soma para cada empresa será igual ao número de anos que tiveram financiamento PROEX. O indicador final é o resultado da média de todas as empresas. O indicador foi calculado para um período de tempo de quatro anos.

$$E = \text{Média} \sum_{t=1}^4 Nt$$

Onde $t = \text{ano}$ e $N = 1$ se a empresa solicitou PROEX, 0 se não

Este indicador é um *proxy* do "turnover" (volume de negócios) de empresas no programa. Um valor alto indica que, uma vez que a empresa tem acesso ao programa, isso irá beneficia-la de forma contínua e um valor menor indicará um maior volume de negócios dos beneficiários no programa.

F. Valor exportado por cada dólar gasto pelo tamanho da empresa - Este indicador compara as exportações pelo tamanho da empresa com o volume de dinheiro gasto pelo programa nesse determinado segmento de tamanho de firma. O objetivo deste indicador é avaliar se a eficiência dos fundos pode estar relacionado com tamanho da empresa. Calcula-se como se segue:

$$F = \frac{\text{Exportações PROEX por tamanho da empresa } i}{\text{Gastos do programa em empresa do tamanho } i'}$$

Quando i = tamanho da empresa – pequena, média ou grande

G. Estrutura de exportação por dimensão da empresa (PROEX x Total) - Este indicador compara uma parte de um segmento em particular de tamanho da empresa, sobre o total das exportações beneficiadas pelo PROEX, para essa parcela do segmento tamanho da empresa no total das exportações brasileiras. Calcula-se como se segue:

$$Gi = \left(\frac{\text{Exportações PROEX por tamanho de empresa } i}{\text{Total de Exportações PROEX}} \right) - \left(\frac{\text{Total de Exportações por tamanho de empresa } i}{\text{Total de Exportações}} \right)$$

Onde i = tamanho da empresa – micro, pequena, média ou grande

Um sinal positivo significa que as empresas de um tamanho específico têm maior representatividade nas exportações beneficiadas pelo PROEX em comparação com as exportações totais do programa, enquanto um sinal negativo significa maior participação no total das exportações em comparação com o total de exportações beneficiadas pelo PROEX.

Por exemplo, mesmo que as grandes empresas tenham grande representatividade na equalização do PROEX, elas têm uma parcela ainda maior das exportações totais. Para as pequenas empresas o sinal é positivo para ambos os modos de financiamento, provando que o programa estimula o seu acesso às exportações.

H. Estrutura de exportação por setor (PROEX x Total)

Este indicador compara a participação dos principais setores apoiados pela PROEX com o seu desempenho em relação às exportações totais brasileiras. A primeira parte da fórmula

indica cada ação do setor sobre as exportações beneficiadas pelo programa, enquanto a segunda parte representa cada ação do setor no valor total das exportações brasileiras.

$$H_j = \text{Ação do Setor de Exportação Proex } j (\%) - \text{Ação Total do Setor de Exportação } j (\%)$$

Portanto, um sinal positivo significa que um setor específico tem maior representatividade nas exportações PROEX do que sobre as exportações brasileiras totais, enquanto que um sinal negativo significa maior representatividade no total das exportações.

A Tabela 3 resume os valores dos indicadores definidos para o período 2003-2011, apenas para equalização de mecanismo de taxa de juros. Apesar de ter calculado os indicadores, tanto para o financiamento direto e os mecanismos de compensação, optamos por apresentar e discutir apenas o desempenho do mecanismo de equalização de taxa de juros, como o principal objetivo da pesquisa foi o de estabelecer uma taxa ótima de subsídios para equalização programa. Também tomamos esta decisão com base na maior proporção de exportações financiadas através de subsídio de equalização (85%), e o espaço limitado para apresentar resultados para os dois subsídios.

Tabela 3 - Indicadores PROEX 2003/2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Mudança de exportações geradas através do programa	101,20%	-	5,90%	17,40%	13,20%	13,90%	13,10%	11,50%	-1,10%
B. Valor exportado por cada dólar gasto	13,42	18,79	13,14	18,61	21,98	25,51	25,33	29,91	18,88
C. Participação das exportações geradas pelo programa no total de exportações	5,56%	2,98%	2,57%	2,60%	2,51%	2,33%	2,60%	1,80%	1,40%
D. Mudança no número de empresas beneficiadas	-65,10%	17,00%	27,30%	0,00%	9,40%	5,70%	13,50%	26,20%	9,70%
E. período médio de utilização da PROEX	-	-	-	2,24	2,5	2,27	-	-	-
F. valor exportado por cada dólar gasto (de acordo com o tamanho da empresa)									
Grande	16,17	20,72	14,84	23,14	25,79	25,63	25,24	30,04	18,12
Pequenas e Média	1,7	6,93	5,38	8,04	11,14	24,59	26,03	29,54	17,69
G. Compartilhar por dimensão da empresa (PROEX x Total)									
Grande	8,10%	5,80%	1,60%	-4,40%	-5,10%	-4,80%	-8,40%	-3,60%	1,30%
Pequenas e Médias	-8,00%	-5,60%	-1,40%	4,50%	5,30%	4,90%	8,40%	3,60%	-1,30%
H. Participações por setor da empresa (PROEX x Total)									
Transportes	70,30%	47,30%	58,80%	59,00%	58,10%	56,20%	28,40%	35,20%	12,20%
Máquinas e Equipamentos	4,80%	14,00%	12,20%	16,40%	17,20%	18,90%	25,70%	29,60%	64,00%
Serviços	-10,50%	-6,50%	-5,90%	-9,80%	-9,00%	-7,30%	10,80%	3,00%	-6,30%

Fonte: Banco do Brasil, MDIC, Ministério da Fazenda, Banco Central.
Dados não disponíveis: -

Podemos ver que, apesar de um crescimento negativo em 2004, o volume das exportações que utilizam o mecanismo de equalização cresceu a uma taxa significativa no período considerado, o que reflete a eficácia do instrumento, medida pelo indicador A, enquanto em 2011 refletiu um pequeno decréscimo. Além disso, a produtividade do programa passou por um crescimento contínuo no período, como mostra o indicador B. O volume de exportações geradas por cada dólar investido no programa quase dobrou no período, passando de 13,42 (2003) para 29,91 em 2010, com uma diminuição do desempenho em 2011 com o indicador B atingindo 18,88. Esse resultado reflete o fato de que nos últimos cinco anos, o volume de subsídio requerido tinha diminuído significativamente, também confirmado pelo indicador C, que mostra uma dependência decrescente das exportações para o benefício na taxa de equalização (variando de 5,56 em 2003 para 1,4 em 2011).

Um dos resultados mais decepcionantes é a diminuição do número de empresas beneficiadas entre 2003 e 2006. Embora tenhamos observado que esse número voltou a crescer depois de 2006, ainda é muito baixo. O número total de empresas beneficiadas é de apenas 346 em 2011, em comparação com 510 em 2001. Quanto à produtividade (ou elasticidade) dos recursos investidos no programa para gerar exportações, o indicador F mostra que a diferença entre grandes e pequenas e médias empresas está diminuindo no período considerado, quase convergindo para um valor semelhante ao de 2008 e nos anos subsequentes.

O indicador G reflete um resultado interessante. Podemos ver na tabela 3 que de 2003 a 2008 a representatividade das grandes e pequenas e médias empresas do PROEX, em comparação com o total das exportações passou por uma mudança radical. Assim, até 2005, as grandes empresas foram mais representadas no PROEX do que na exportação total e que o perfil foi alterado após esse ano. Por outro lado, as pequenas e médias empresas foram sub-representadas no programa PROEX até 2005 e tornaram-se sobre-representadas a partir de 2005. Este resultado pode indicar que o programa está beneficiando uma proporção crescente de pequenas e médias empresas, o que é um dos objetivos do programa.

Quanto à representação do sector da indústria, o indicador H mostra uma concentração significativa e crescente nas indústrias de Transportes e Máquinas e Equipamentos. Ao considerar o período médio de utilização do PROEX, o indicador E mostra que há uma aparente estabilidade, com um período médio de utilização que varia de 2,24 a 2,5 anos para os anos com dados disponíveis.

O painel de indicadores mostra que, para o período considerado, o programa alcançou resultados muito positivos, como o aumento da produtividade e o aumento do acesso das pequenas e médias empresas, mas também mostrou resultados decepcionantes, como a diminuição do número de empresas e uma maior concentração do setor. Este tipo de resultados reforça a necessidade de estender a metodologia de avaliação, discutindo a governança do programa, que será desenvolvida na seção seguinte.

4.2 METODOLOGIA DE CONFIGURAÇÃO DA EQUALIZAÇÃO

A segunda parte do modelo de avaliação consiste em uma metodologia de fixação do subsídio de equalização da taxa de juros para operações de exportação, como alternativa para a prática atual de concessão da subvenção máxima permitida por lei. O modelo procuraria, portanto, assegurar uma utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos, bem como os aspectos estratégicos relacionados com o uso do programa para promover as exportações brasileiras e beneficiar uma gama mais ampla de empresas e setores, especialmente as pequenas e médias empresas. Além disso, o modelo proposto estava interessado com os aspectos legais dos subsídios, a fim de evitar passivos futuros para o Brasil.

O modelo proposto define um conjunto de critérios mensuráveis para as operações do PROEX, a fim de calcular a propagação de equalização mais consistente dentro dos limites estabelecidos por lei. Hoje em dia, o spread é definido com base no que chamamos de "critérios legais". A legislação atual estabelece os produtos que podem ser beneficiadas (Brasil, MDIC, 2002), bem como o prazo máximo de financiamento permitido para cada produto. Também estabelece percentagens máximas de equalização de acordo com o período de financiamento (BANCO CENTRAL, 1999).

O modelo propõe a classificar as operações de acordo com os critérios "comerciais" e "estratégicos". Critérios comerciais estão relacionados com a possibilidade de obter outras fontes de financiamento público. Critérios estratégicos estão relacionados com o objetivo de diversificar as exportações PROEX, oferecendo as empresas brasileiras de financiamento condições comparáveis às do mercado internacional.

Para cada critério um esquema de classificação foi criado. Cada operação de financiamento é classificada de acordo com os critérios sugeridos. A soma ponderada dos critérios comerciais resulta em um fator a ser deduzido do percentual máximo de equalização. A soma dos critérios estratégicos resulta em um fator de aumento da subvenção concedida (redução da taxa de juros). O *spread* de equalização recomendado é calculado como se segue:

Spread recomendado = spread máximo permitido – fator comercial + fator estratégico

O spread máximo permitido é representado por critérios legais, conforme definido pela legislação vigente². O fator comercial corresponde a critérios comerciais e o fator estratégico é equivalente aos critérios estratégicos, conforme definido da seguinte forma:

Tabela 4 - Critérios comerciais e estratégicos

Critérios comerciais	Suposições
1. Classificação da empresa	Quanto maior a classificação, melhor as taxas de financiamento à disposição da empresa
2. Valor das exportações	Quanto maior o valor de exportação, melhor as taxas de financiamento disponíveis para a empresa
3. Garantias	Quanto melhor forem as garantias oferecidas, melhor as taxas de financiamento disponíveis para a empresa
4. Risco-país do importador	Quanto melhor o risco-país, melhores serão as condições de financiamento disponíveis
Critérios estratégicos	Suposições
5. Distribuição de recursos por setor	Meta: não se concentrar mais de 50% dos fundos em um setor exclusivo
6. Distribuição de fundos pela empresa	Meta: não se concentrar mais de 40% dos recursos em uma única empresa

Quanto à classificação empresa, a ideia inicial era usar um sistema de uma empresa de rating internacionalmente conhecido. No entanto, uma vez que muitas empresas que utilizam PROEX tem capital estrangeiro, não seria possível encontrar uma escala comparável entre eles. Portanto, uma classificação alternativa foi sugerida com base nas informações disponíveis sobre o assunto: o tamanho da empresa, fonte de capital (nacional / estrangeiro) e posto nas exportações brasileiras.

A respeito das garantias, a proposta é classificar previamente possíveis garantias que uma empresa possa oferecer a este tipo de operação de acordo com uma escala de rating. O risco-país é o definido pela OECD - Classificação de Risco-País - que define 8 níveis de risco para os países. Assim, foi elaborada então, a planilha que calcula o spread recomendado com base nos dados informados sobre a operação, ou seja, os critérios legais, comerciais e estratégicas.

4.2.1 Testando a metodologia para estabelecer operações

Usando informações fornecidas pelo gestor do programa, foram feitas simulações de operações específicas e para um mês inteiro (fevereiro de 2006) até se chegar ao modelo

² Duas condições são verificadas antes do spread final. Em primeiro lugar o spread recomendado não pode ser maior do que o máximo permitido; se isso acontecer, o spread máximo permitido é considerado, segundo, a taxa de juros resultante pode não ser maior do que CIRR; se isso acontecer, o spread recomendado será a diferença entre os juros concedido pelo financiador e CIRR.

proposto. Por exemplo, uma operação submetida ao modelo passou pela primeira verificação, mas teve sua taxa final menor do que CIRR, forçando uma redução no *spread* recomendado.

Uma simulação agregada também foi feita, considerando todas as operações a partir de fevereiro de 2006. Foram identificadas informações sobre período de financiamento, o valor das exportações e o país importador de cada operação. Informações sobre o *rating* da empresa e concentração de fundos no sector e empresa foram aproximadas. Enfrentando a falta de informações sobre garantias, essas foram definidas de acordo com o tamanho da empresa.

Uma operação de amostra com as seguintes características foi utilizada para a simulação da metodologia para calcular o *spread* recomendado:

Tabela 5 - Características da amostra de parâmetros de operação

Características da operação	
Nome da empresa	XYZ
Valor das exportações	USD 4.108.747,83
Número de pagamentos	10
País importador	México
Tamanho da empresa	Grande
Posição no ranking de exportações	111º
Classificação de garantias	A

Considerando as características apresentadas na tabela 5, o *spread* máximo é de 1,5% ($L = 1.5$). O próximo passo é o cálculo do reduto comercial, com base em três fatores: *rating* da empresa, classificação de garantia e de risco de país do importador. O terceiro passo é o cálculo do fator estratégico, de acordo com a concentração de recursos para a empresa e o setor em que atua. Depois que todos os parâmetros são calculados, os dados são inseridos em uma planilha feita customizada, onde o novo *spread* recomendado é calculado automaticamente.

A última etapa envolve a validação do *spread* calculado. Para o processo de validação, os juros disponíveis do financiador devem ser informados. Se o *spread* recomendado é superior ao percentual máximo permitido de equalização, a equalização máxima legal é utilizada, se menor que o *spread* recomendado é considerado validado.

Para utilização do modelo, a CIRR deve ser atualizada mensalmente, considerando uma segunda validação. Se a taxa para o exportador é inferior à CIRR, então a CIRR é usada

(spread é a diferença entre a taxa de juros do financiador e da CIRR). Se a taxa resultante é maior do que a CIRR, então, a taxa calculada é validada e o spread recomendado é validado.

Os dados de 142 empresas exportadoras foram processados através da planilha mencionada. Dessas, 134 foram consideradas grandes empresas, e 8 de tamanho médio. As firmas estrangeiras foram mais frequentes (104), com 38 empresas de capital nacional. O número de pagamentos variou de 2 a 20 (média = 9.47). A taxa de juros média disponível de financiamento foi de 6,97% (min = 6,84, max = 7,34). O risco-país variou de 0 a 7 (Classificação de Risco da OECD), enquanto o valor mais frequente (moda) é 0.

Garantias para as empresas foram classificadas na maior parte A (n=89), seguido de certificação BBB (n=28), AAA (n=14), AA (n=6), CC (n=6), BB (n=1) e B (n=1).

O custo total foi calculado multiplicando-se a equalização do *spread* pelo valor financiado. O valor anterior era de US\$ 10.168.674. Usando a nova metodologia, o custo resultante foi quase 30% menor do que o custo calculado com spreads reais (novo cálculo totalizou US\$ 7.199.247). Os novos spreads recomendados tiveram média de 0,82 (min = 0,25, max = 1,74).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A implementação de indicadores sugeridos, bem como o seu acompanhamento contínuo, tornará possível verificar o alcance das políticas públicas, tornando-se uma importante ferramenta de gestão. Como esperado, as simulações realizadas para testar o modelo sugerido de equalização produziram resultados satisfatórios. No entanto, os critérios estabelecidos foram baseados somente em pesquisas e dados históricos de operações. Além disso, as relações de causa-efeito entre as variáveis foram baseadas em pressupostos teóricos, e não em variáveis manipuladas. Para estabelecer causalidade, um design experimental deve ser utilizado, uma vez que os dados utilizados foram *cross-section*, os resultados devem ser interpretados com cuidado.

Portanto, testar ainda mais as relações, bem como validar os critérios definidos com os gestores do programa e com outros agentes envolvidos, como os bancos e as empresas, irá produzir resultados mais precisos. Além disso, a análise de impacto da redução do spread sobre as empresas brasileiras que financiam as taxas podem indicar estatisticamente a necessidade de reduzir a propagação de equalização. Por isso, algumas recomendações são listadas para a melhoria do modelo:

1. Modelo econométrico para fornecer validação empírica com a metodologia ajuste de equalização. É necessário testar as relações entre os critérios utilizados e seu impacto sobre os custos de financiamento. Além disso, uma vez tendo relações testadas, o peso de cada critério deve ser calculado no sistema como um todo.
2. A avaliação do impacto da redução do risco-país sobre as taxas de financiamento das empresas brasileiras para a exportação (desde 1999), a fim de atualizar os spreads máximos definidos por lei.
3. Entrevistas entre as empresas que usam ou usaram PROEX, assim como entre aquelas que têm de exportações como uma atividade importante, mas nunca o usaram. É necessário identificar os motivos de uma possível falta de demanda.

Apesar de eventuais limitações, o estudo lança luz para outras questões importantes. Por exemplo, algumas propostas relacionadas ao programa estão sendo discutidas, tais como: criação de um fundo de conta de rolagem para reduzir a dependência dos incentivos sobre o orçamento governamental e incentivo para estimular o interesse da empresa no programa e disposição dos intermediários financeiros a ofertar o programa como um produto de financiamento.

Vale a pena mencionar a importância da transparência das informações para evitar futuras discussões e litígios na OMC. Além disso, para evitar disputas, não é somente taxa de financiamento mínimo que importa, mas também todo o "pacote financeiro" oferecido com o apoio público, incluindo garantias, maturidade, etc.

A importância de uma avaliação contínua do programa de realização de metas é mais do que relevante. Os resultados da avaliação também podem ajudar o governo a assegurar a coerência entre as metas do programa com outros aspectos do ambiente institucional, bem como outras políticas públicas e programas. Isso poderia levar a melhorias na eficácia do programa e na gestão pública em geral.

REFERÊNCIAS

BAER, W. The Brazilian boom 1968-72: an explanation and interpretation. **World Development**, v. 7, n. 8, ago. 1973.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. California: Univ. of California Press, 2001. v. 3.

BCB. Banco Central do Brasil. 2012. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

_____. **Boletim Seção Balanço de Pagamentos**: BCB Boletim/BP. 2013.

- BELLOC, M., DI MAIO, M. Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries. International Growth Centre, **Working Paper** No. 11/0248, 2011.
- BERNARD, A. B.; JENSEN, J.B. Exporters, jobs, and wages in U.S. manufacturing: 1976–1987. **Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics**, p. 67–119, 1995.
- BLOMSTRÖM, M.; KOKKO, A. Multinational corporations and spillovers. **Journal of Economic Surveys**, v. 12, n. 2, 1998.
- BLUMENSCHNEIN, F.; LEON, F. L. L. Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In: BNDES. **O desafio das exportações**. BNDES 2002.
- BRAZIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 58**, 10 de Abril, 2002.
- CASSIMAN, B.; GOLOVKO, E.; MARTÍNEZ-ROS, E. Innovation, exports and productivity. **International Journal of Industrial Organization**, v. 28, p. 372–376, 2010.
- CENTRAL BANK. **Circular nº 2.881**. 19 nov. 1999.
- CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Os problemas da empresa exportadora brasileira**. Brasília, 2002.
- FEDER, G. On exports and economic growth. **Journal of Development Economics**, v. 12, n. 1–2, p. 59–73, 1982.
- FEINBERG, R. E. **Subsidizing success: the export-import bank in the U.S. economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- HARRISON, A.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries. **NBER Working Papers**, 15261, 2009.
- HARRIES, H. **Financing the Future. KfW: the German bank with a public mission**. Frankfurt am Main: Verlag Fritz Knapp GmbH, 1998.
- KAVOUSHI, R. M. Export expansion and economic growth: further empirical evidence. **Journal of Development Economics**, v. 14, p. 241–250, 1984.
- LUSTOSA DA COSTA, F.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 37, n. 5, p. 969–92, set/out. 2003.
- MDIC. Ministerio do Desenvolvimento Industria e Comercio Exterior. **Boletim PROEX**. 2011.
- MELITZ, M. J. International trade and heterogeneous firms. In: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (Eds.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. 2. Ed. London: McMillan, 2008.
- MOKATE, K. M. Convertiendo el “Monstruo” en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. **Políticas públicas de exportação**: o caso do PROEX. Textos para Discussão - IPEA, v. 836, p. 45, 2001.

MOREIRA, S. V.; TOMICH, F.; RODRIGUES, M. G. **PROEX e BNDES-EXIM: Construindo o Futuro**. Textos para Discussão - IPEA, v. 1156, p. 33, 2006.

NEVEN, D.; SEABRIGHT, P. **European industrial policy**: the airbus case. In: Economic Policy. Norwich, 1995.

OECD. **Export Credit Financing Systems**: in OECD member countries and non-members economies. 2005.

_____. **Country risk classifications of the participants to the arrangement on officially supported exports**. Oct. 2007.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 1, jan./mar. 2000.

PREBISCH, R. O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, ano 3, n. 3, set. 1949.

RICHARDSON, J. D; RINDAL, K. **Why exports matter**: more! Washington, DC: the Institute for International Economics and the Manufacturing Institute, 1996.

ROSENBERG, L. J.; POSNER, L. D. **The logical framework**: a manager's guide to a scientific approach to design and evaluation. Washington, DC: Practical Concepts, 1979.

SECRETARIA DE COMERCIO E SERVICOS. **Serviços**: panorama do comércio internacional. 2012. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1347547603.pdf>.

SCHANK, T.; SCHNABEL, C.; WAGNER, J. Do exporters really pay higher wages? First evidence from German linked employer-employee data. **Journal of International Economics**, v. 72, n. 1, p. 52–72, 2007.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. 10. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

TAYLOR, C.; HENISZ, W. **U.S. manufacturers in global marketplace**. Report 1058, the Conference Board, 1994.

TYLER, W. G. Growth and export expansion in developing countries: some empirical evidence. **Journal of Development Economics**, v. 9, p. 121–130, 1981.

UN, United Nations. **United Nations e-government survey 2012**: E-Government for the People. 2012. Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm>.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. A política de financiamento à exportação no Brasil. In: REDIPEA/BID. **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Oct. 2000.

_____.;_. Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados. **Temas de Economia Internacional – 02**. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, 2003.

WILKINSON, T. J.; BROUTHERS, L. E. An evaluation of state sponsored promotion programs. **Journal of Business Research**, 2000.

WHOLEY, J. S. Using evaluation to improve program performance and results. In: MARVIN, C. A. (Ed.). **Evaluation roots: a wider perspective of theorists' views and influences**. 2. Ed. Cambridge: SAGE Publications, 2012.