

Revista Brasileira de Comércio Exterior



A revista da FUNCEX

Ano XXXVII

157

Outubro,  
Novembro e  
Dezembro de  
2023

# EXPANDIR AS EXPORTAÇÕES

Câmbio e Trade Finance  
Política Industrial e Comercial:  
Semicondutores



Imagem de Roman por Pixabay



**FUNCEX**



**fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

**EDITORIAL****2 Expandir as exportações e internacionalizar as empresas***Antônio Carlos da Silveira Pinheiro***ENTREVISTA****4 José Luis Pinho Leite Gordon***Diretor de Desenvolvimento Produtivo, Inovação e Comércio Exterior do BNDES***COMENTÁRIO INTERNACIONAL****10 A virada do algodão. Agora é esperar pela indústria***George Vidor***DESAFIOS 2023 - 2024****14 Combinando política industrial e comercial: semicondutores e o Brasil***Renato Galvão Flores Jr.***20 Oriente Médio: a nova fronteira para a exportação brasileira***Ric Scheinkman e Marcello Vinicius de Oliveira Faria Araújo***CÂMBIO****26 O Cartel de Câmbio***Roberto Giannetti da Fonseca***38 Nova lei cambial: prestes a completar um ano, quais foram seus avanços e o que ainda precisa ser feito***Zilda Mendes***TRADE FINANCE****40 Trade finance usando Renminbi***Hsia Hua Sheng***44 Green Tech Inovar & Exportar***Lilian Aliprandini***RASTREABILIDADE****46 Considerações para um Sistema de Rastreabilidade e Monitoramento na Pecuária Brasileira***Camila Dias de Sá, Fernanda K. Lemos e Marcos Sawaya Jank***ORIENTAÇÃO EXTERNA****54 Expansão da orientação externa e da cultura exportadora em municípios: sugestões para o caso do Rio de Janeiro***Daiane Santos e Henry Pourchet***PRÁTICAS DE COMEX****64 Fundamentos para formação técnica para o mercado de câmbio***Evandro Caciono*

# José Luis Pinho Leite Gordon

Diretor de Desenvolvimento Produtivo, Inovação e Comércio Exterior do BNDES



Fotografia: Stefano Figalo. Divulgação: BNDES.

.....  
Formado em economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com várias publicações na área de indústria e inovação. Foi assessor especial do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Educação. Foi Diretor de Planejamento e Gestão da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) e Presidente da Embrapii. A partir de janeiro de 2023, assumiu como Diretor de Desenvolvimento Produtivo, Inovação e Comércio Exterior do BNDES.

**1) O Brasil está hoje em situação cambial confortável graças ao considerável volume de reservas internacionais sob a gestão do Banco Central e a saldos recordes na balança comercial, acumulados em grande parte pelos resultados das exportações de agrominérios e petróleo bruto. Embora exporte para 190 mercados, há uma grande concentração de vendas para o mercado chinês. O que fazer para diversificar mais o nosso comércio e reduzir vulnerabilidades no médio prazo? Como o BNDES enxerga esse cenário?**

A China (US\$ 2,7 trilhões em importações em 2022), os Estados Unidos (US\$ 3,4 trilhões) e a União Europeia (US\$ 3,1 trilhões) compõem o conjunto dos três maiores importadores de bens da economia mundial. Pelo perfil de importações da China, com elevada concentração em *commodities* agrícolas e minerais, é natural que esse país seja nosso maior mercado de destino.

O Brasil vem liderando as conversas na negociação de um acordo entre o Mercosul e a União Europeia que facilitaria o acesso das empresas brasileiras ao mercado europeu, possibilitando a expansão do comércio exterior e dos investimentos internacionais com escopo diversificado, abrangendo desde os setores extrativos até a indústria de transformação. Os Estados Unidos também são um parceiro comercial importante em vista do surgimento de novas tecnologias, com o emprego crescente da inteligência artificial e dada a escala e o volume de seu mercado consumidor.

O caminho para a expansão das exportações brasileiras tem sido pavimentado também internamente, com a implementação de normativos, a realização de concessões e o fortalecimento dos marcos regulatórios para o investimento em infraestrutura. A participação do BNDES está inserida nesse contexto, com vistas à promoção da competitividade e da produtividade das empresas brasileiras, de forma equilibrada e sustentável.

O BNDES iniciou em 2023 uma retomada estratégica do apoio às exportações brasileiras, inicialmente com bens industriais. O Banco reduziu sua remuneração básica nas linhas de financiamento de pré-embarque e, para essa condição de apoio, aprovou uma dotação de R\$ 2,0 bilhões que, potencializando novos negócios, resultou na aprovação de operações no total de R\$ 4,7 bilhões. Com dados compilados até outubro de 2023, essa alteração representou um valor de apoio 21% superior ao de 2022, distribuído em 49 operações com mais de 40 empresas diferentes, enquanto em 2022 foram apenas 18 operações com 12 empresas.

Na linha de financiamento ao pós-embarque, as aprovações até outubro de 2023 já são 115% superiores às aprovações totais de 2022, o que demonstra que o fato de o BNDES ter indicado que o apoio à exportação voltou a ser prioritário induziu o aumento da procura por essa forma de apoio. Nesse segmento, a maior parte dos clientes beneficiados são empresas de pequeno porte.

Essa retomada, que se deverá consolidar com a tramitação do projeto de lei que autoriza o BNDES a criar uma subsidiária dedicada ao apoio às exportações de bens e serviços, reaproxima o Banco de sua trajetória histórica de apoio às empresas brasileiras no mercado internacional, que é superior a US\$ 100 bilhões nos últimos 25 anos.

**2) Existe a expectativa de que, com uma matriz energética mais limpa, mesmo com o esperado incremento da oferta de gás natural extraído da camada do pré-sal, a economia brasileira ingresse em um período de neoindustrialização. Isso é verdadeiro? Quais os setores que o BNDES enxerga com mais potencial nesse processo?**

Há oportunidades, por exemplo, para cadeias produtivas globais em países próximos a centros de consumo e que ofereçam energia limpa, segura, barata e abundante. Outras oportunidades estão na cadeia de mobilidade sustentável, incluindo desde a exploração e o beneficiamento de minérios para a transição energética (como lítio, nióbio e outros), passando pela oferta de biocombustíveis alternativos de baixo carbono (para veículos terrestres ou aeronaves) até a produção de veículos elétricos e bioelétricos.

No contexto da cadeia de exploração de minérios para a transição energética, por exemplo, o Brasil possui reconhecida riqueza geológica, com grande diversidade de

“

Neste ano, o BNDES já realizou captações na ordem de US\$1,4 bilhão e está em negociação para captar ainda mais recursos. O Banco está firme na sua missão de garantir os recursos necessários para o desenvolvimento do país e para o enfrentamento dos efeitos da emergência climática no menor custo possível

”

minerais, que inclui mais de 80 substâncias. Segundo o Serviço Geológico do Brasil (SGB-CPRM), o país possui pelo menos um depósito de classe mundial dos minerais críticos para transição energética, e com grande potencial para crescer. Além disso, o histórico de produção de materiais e competência tecnológica das empresas e instituições de pesquisa no Brasil capacita o país a avançar nas cadeias de refino de materiais e manufatura de componentes e bens de capital aplicados à geração de energias renováveis e eletromobilidade. Atualmente, o ritmo forte de desenvolvimento de projetos de lítio, níquel e terras raras é uma prova de que o Brasil trará grande contribuição para a oferta dos materiais críticos necessários para a descarbonização da economia.

É importante registrar que as ações destinadas a enfrentar os desafios associados à descarbonização da economia constituem o ponto central da Nova Política Industrial brasileira, orientada por missões para atender às demandas da sociedade brasileira e ancorada em alguns princípios, dentre eles a sustentabilidade.

Da mesma maneira, o novo PAC, com investimentos de quase R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil, também priorizou os investimentos em inclusão digital, educação, saúde, água e transporte. O eixo com mais recursos será o de Cidades Sustentáveis e Resilientes, que inclui medidas como a construção de novas moradias, a urbanização de comunidades, esgotamento sanitário e combate a enchentes.

Cabe mencionar ainda o Plano de Transformação Ecológica sob a liderança do Ministério da Fazenda, focalizado em medidas estruturantes como a criação do mercado regulado de carbono, a emissão de títulos soberanos sustentáveis, a criação de uma taxonomia sustentável nacional e a reformulação do Fundo Clima para financiar atividades que envolvem inovação tecnológica e sustentabilidade.

“

É importante registrar que as ações destinadas a enfrentar os desafios associados à descarbonização da economia constituem o ponto central da Nova Política Industrial brasileira, orientada por missões para atender às demandas da sociedade brasileira e ancorada em alguns princípios, dentre eles a sustentabilidade

”

Para dar conta dos desafios da neointustrialização, o BNDES está atuando no aperfeiçoamento de suas linhas de crédito. Para o apoio à inovação, por exemplo, foi criada recentemente uma linha que disponibilizará R\$ 20 bilhões para financiamento à Taxa Referencial (TR), mais barata que a Taxa de Longo Prazo (TLP) e mais condizente com os riscos que um projeto de inovação naturalmente carrega. Essa linha foi criada por iniciativa do Congresso Nacional, a partir, portanto, de uma discussão transparente com a sociedade.

Outra medida em elaboração é um projeto de lei que permitirá ao BNDES e aos demais bancos públicos emitirem a Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD), um instrumento com incentivo similar aos que os bancos comerciais já possuem (como a LCA e a LCI), mas focado no desenvolvimento do país e com repasse integral do incentivo para os clientes, implicando uma redução estimada de 1 p.p. em relação às taxas vigentes. A expectativa é de que sejam captados aproximadamente R\$ 10 bilhões por ano, valor muito inferior ao estoque de emissões de letras financeiras privadas.

No mesmo projeto de lei, há a proposta de uma pequena reforma na lei da TLP para que seja autorizado remunerar o FAT com a Selic e taxas prefixadas, atreladas à LTN e à NTN-F. Essa alteração resultará em flexibilidade para os empresários, que poderão, conforme a sua necessidade, optar por outras taxas em que o próprio Tesouro Nacional se financia, o que significa que essa medida não gerará impacto fiscal nem subsídio implícito.

O Fundo Clima também contará com uma ampliação de recursos na ordem de R\$ 10 bilhões, transformando-se assim num dos principais instrumentos de financiamento da transição climática do país.

Por fim, foram também retomadas as captações internacionais. Neste ano, o BNDES já realizou captações na ordem de US\$1,4 bilhão e está em negociação para captar ainda mais recursos. O Banco está firme na sua missão de garantir os recursos necessários para o desenvolvimento do país e para o enfrentamento dos efeitos da emergência climática no menor custo possível.

**3) O BNDES é uma importante alavanca para investimento e financiamento do setor de infraestrutura. Recentemente deu um apoio considerável a novas concessionárias da área de saneamento básico, dentro do esforço de universalização desses serviços até 2023. No entanto, continuamos com sérios gargalos na infraestrutura – especialmente no segmento de transportes – que compõem parte expressiva do cha-**

**mado custo Brasil. Qual a contribuição que o BNDES poderá dar na busca de soluções para que esses gargalos sejam removidos?**

O Brasil precisa de investimentos anuais em infraestrutura da ordem de 4,3% do PIB, mas vem aplicando cerca de apenas 1,7%. Os maiores *gaps* estão nos setores de transportes e saneamento. Para reduzir o hiato de investimentos no setor de infraestrutura, o BNDES atua em todo o ciclo dos projetos, desde a sua estruturação até a concessão do financiamento, destravando, assim, dois gargalos: projetos de qualidade e *funding* nas condições adequadas às características dos empreendimentos de infraestrutura. Com a estruturação de projetos, o Banco contribuiu para a melhoria na qualidade da modelagem de projetos e para a correta alocação de riscos nos contratos de concessão.

Quando ao crédito, o foco do BNDES está na mobilização de recursos públicos e privados para viabilizar a redução do hiato de investimentos no setor. O Banco vem aperfeiçoando sua política de crédito e garantias, ampliando a flexibilidade operacional e o apetite a risco, com destaque para os riscos de construção, por meio de mitigantes como contratos de construção EPC, seguro-garantia, contratos de suporte, contas reservas, e apresentação de diligências elaboradas por empresas independentes, entre outros requisitos. Isso já é uma realidade no apoio do BNDES ao setor de infraestrutura. O financiamento nas modalidades de *project finance non* ou *limited recourse*, menos dependentes de garantias fora do projeto, viabiliza o apoio a empreendimentos que demandam elevados volumes de investimento. O Banco também oferece garantia bancária para projetos de infraestrutura.

O BNDES desempenha um papel importante no desenvolvimento de instrumentos de mercado de capitais. O Banco estrutura emissões e garante compras firmes de debêntures, alavancando recursos para os projetos. Após o “Caso Americanas”, houve um forte fechamento do mercado de crédito privado, com uma redução drástica das emissões de instrumentos de mercados de capitais. Nesse contexto, o BNDES participou de emissões relevantes, desempenhando seu papel de banco de desenvolvimento e contribuindo para viabilizar os investimentos. Até nos casos em que o BNDES fica com uma fatia menor das ofertas, sua participação busca atrair outros investidores e aumentar a confiança nos papéis, por conta da capacidade do Banco de analisar os projetos.

Dessa forma, o BNDES está preparado e conta com ampla gama de instrumentos para contribuir com a redução do *gap* de investimentos no setor de infraestrutura,

“

O Banco vem aperfeiçoando sua política de crédito e garantias, ampliando a flexibilidade operacional e o apetite a risco, com destaque para os riscos de construção, por meio de mitigantes como contratos de construção EPC, seguro-garantia, contratos de suporte, contas reservas, e apresentação de diligências elaboradas por empresas independentes

”

incluindo o setor de transportes. Desde financiamento, com maior flexibilidade e apetite a risco, até estruturação de produtos de mercado de capitais, passando pela emissão de garantias e compromissos de compra firme de parcela das emissões, o Banco canaliza recursos e mobiliza *funding* privado.

**4) A Unctad, agora em outubro, realizou em Abu Dhabi, o seu World Investment Fórum analisando opções e caminhos para UNLOCK SUSTAINABLE FINANCE. Qual a estratégia que o BNDES poderá adotar para montar operações de cofinanciamento com recursos internacionais ou para acessar o mercado de capitais internacionais de finanças sustentáveis?**

Uma das prioridades do BNDES tem sido a busca de captações com o selo Environmental, Social and Governance (ESG) para financiar, em conjunto com o mercado, investimentos sustentáveis.

O BNDES realizou a primeira captação de *green bonds* de um banco brasileiro no mercado internacional em 2017, com volume total de US\$ 1 bilhão e vencimento em 2024. Para essa emissão, foi preparado um documento chamado *Green Bond Framework*, que descreve as políticas socioambientais do BNDES, bem como o uso e a gestão de recursos, o processo de avaliação e seleção de projetos e o reporte anual dos indicadores dos projetos. O *green bond* contou com uma *Second Opinion* da *Sustainalytics*, que fez uma avaliação independente das credenciais ambientais do BNDES, bem como do alinhamento do título verde aos *Green Bond Principles*.

A experiência adquirida no *green bond* permitiu que o Banco também fosse pioneiro no mercado local, com a emissão de R\$ 1 bilhão em Letras Financeiras Verdes (LFV) em 2020, baseadas no *Green Bond Framework*, um avanço relevante do mercado de títulos financeiros verdes. A captação, com vencimento de dois anos, foi inteiramente lançada no mercado doméstico brasileiro, com demanda superior a R\$ 7 bilhões. Assim como os *green bonds*, os recursos da LFV também foram usados para apoiar a geração de energia eólica ou solar e receberam um ateste de um auditor externo.

Em 2023 (até setembro), as emissões sustentáveis globais atingiram USD 642 bilhões, alcançando até hoje o volume acumulado de USD 3,5 trilhões desde 2014. A expectativa é de que o ritmo de emissões sustentáveis continue acelerado nos próximos anos, impulsionado por forte demanda de investidores, inovações em estruturas e expansão entre as classes de ativos e setores. O BNDES espera continuar tendo papel relevante nesse segmento, cumprindo sua missão de banco de desenvolvimento sustentável.

### 5) Em relação à transição energética justa no Brasil, quais as prioridades da atual gestão do BNDES?

O BNDES apresenta a *expertise* necessária para apoiar a transição energética justa na escala e na velocidade necessárias para que o mundo atenda às metas climáticas do Acordo de Paris, como mostra a sua história. O Banco apoiou o desenvolvimento e a expansão do setor de biocombustíveis no Brasil, incluindo o desenvolvimento do etanol de 2ª geração. Desde o ano 2000, foram mais de 120 projetos, adicionando mais de 10 bilhões

“

As micro, pequenas e médias empresas podem contar com o BNDES por meio de suas linhas de financiamentos à exportação para a produção e a comercialização. O objetivo é ampliar os horizontes dos empreendedores brasileiros, ao garantir condições de crédito compatíveis com as do mercado internacional, de forma que eles não fiquem em desvantagem em relação aos seus concorrentes no exterior

”

de litros de capacidade em biocombustíveis. Em eletricidade, também desde o ano 2000, foram R\$ 146 bilhões de aprovações, para 395 projetos.

Nossa experiência no apoio à energia eólica mostra o potencial do BNDES como financiador da transição energética. O BNDES apoiou o governo federal no Proinfra para a ampliação da oferta da geração da energia eólica no Brasil, com estruturação de uma cadeia produtiva local. Como resultado, houve uma ampliação de 18,2 GW de capacidade, equivalente a cerca de 73% da atual capacidade instalada da fonte no país. Os projetos apoiados somaram R\$ 52 bilhões em financiamentos aprovados.

É preciso pensar a nova fronteira de investimento com base na experiência passada, mas olhando os desafios futuros do Brasil. Cenários de transição mostram que é necessário ainda ampliar nossa capacidade em energia eólica e solar e melhorar a eficiência energética, focando, ao mesmo tempo, em novas tecnologias e no biometano. Novos combustíveis sustentáveis, como SAF e diesel verde, são fundamentais para solucionar as emissões em setores como o rodoviário e de aviação. O hidrogênio verde, ou de baixo carbono, também é uma fronteira importante, e o Brasil pode ter a oferta mais competitiva do mundo.

A nossa matriz energética, a mais limpa do mundo, nos dá vantagens competitivas. Outras tecnologias, como soluções para captura de carbono, metanol verde e eólica *offshore*, também estão no *pipeline* dos investidores e vêm sendo acompanhadas pelo Banco.

### 6) Micro, pequenas e médias empresas ainda estão muito ausentes do comércio exterior brasileiro. A maioria tem acesso a linhas de crédito ou a seguros de exportação. É possível e como o BNDES pode apoiá-las?

As micro, pequenas e médias empresas podem contar com o BNDES por meio de suas linhas de financiamentos à exportação para a produção e a comercialização. O objetivo é ampliar os horizontes dos empreendedores brasileiros, ao garantir condições de crédito compatíveis com as do mercado internacional, de forma que eles não fiquem em desvantagem em relação aos seus concorrentes no exterior. Na linha pré-embarque, as empresas brasileiras têm acesso a capital de giro para produzir e exportar, enquanto na linha pós-embarque, os recursos são para viabilizar a comercialização no exterior. O exportador brasileiro consegue oferecer prazo para os seus importadores pagarem e recebe à vista os recursos do BNDES, em reais.

Adicionalmente, as empresas exportadoras com receita em dólar ou atrelada à variação cambial contam hoje com a opção de incluir a taxa fixa BNDES em dólar (TFBD) como custo financeiro em linhas do Banco destinadas à aquisição de máquinas, equipamentos e insumos industrializados, projetos de investimento e capital de giro.

### **7) Finalmente, qual é a importância de o Brasil ter uma política de Promoção de Exportação de Serviços de Engenharia?**

No Brasil, é conhecida a necessidade de ampliar a complexidade e o valor agregado das vendas ao exterior. O financiamento de bancos públicos em apoio às exportações visa dotar os exportadores brasileiros de condições isonômicas frente aos seus concorrentes no mercado internacional. Esse apoio, feito principalmente pelo BNDES, ocorre com o Banco desembolsando aos exportadores o valor equivalente das exportações em reais e os importadores assumindo um pagamento em dólares para o BNDES ao longo do prazo do financiamento, o que, além de gerar renda e empregos no Brasil, traz ainda divisas para o país.

Mundo afora, as Agências de Crédito à Exportação (ECAs) obtêm mandato de seus governos para concessão de apoio oficial, por meio de financiamentos, seguros e garantias, valendo-se de recursos públicos. São mais de 115 ECAs no total, em mais de 90 países, destacando-se, dentre os maiores programas de apoio à exportação, Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Itália, Japão, Coreia do Sul e China. Países emergentes como Índia, México, Turquia e África do Sul, também adotam mecanismos bem-estruturados de apoio público à exportação.

A configuração vigente do sistema público de apoio à exportação no Brasil foi criada no início da década de 1990 e conta com um sistema robusto que envolve diversos instrumentos: i) financiamentos do BNDES e do Proex-Financiamento; ii) Seguro de Crédito à Exportação (SCE) com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE); e iii) mecanismo de equalização de taxas de juros por meio do Proex-Equalização.

O apoio à exportação de serviços de engenharia foi paralisado pelo BNDES em 2016, o que significou a retirada do Brasil de um mercado internacional que movimenta cerca de US\$ 500 bilhões por ano, com grande participação de exportações de países desenvolvidos e da China. O Brasil já demonstrou, ao conseguir participar desse mercado, qualificação como fornecedor de

um amplo conjunto de bens e serviços de alto valor agregado, inclusive em operações associadas a empreendimentos de elevado valor e prazo de execução, tais como obras de infraestrutura. Nesse contexto, a aprovação do mencionado projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional e a elaboração conjunta do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio e o TCU de um marco regulatório para o apoio ao financiamento de serviços permitirá ao BNDES ofertar às empresas brasileiras crédito que lhes permita concorrer com as empresas de outros países em igualdade de condições.

“

A nossa matriz energética, a mais limpa do mundo, nos dá vantagens competitivas. Outras tecnologias, como soluções para captura de carbono, metanol verde e eólica *offshore*, também estão no *pipeline* dos investidores e vêm sendo acompanhadas pelo Banco

”