



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

SF/255590.68934-58

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº
6139, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, que
*altera a Lei nº 12.712 de 30 de agosto de 2012, para
estabelecer o sistema brasileiro de crédito oficial à
exportação.*

Relator: Senador **FERNANDO FARIAS**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 6.139, de 2023, de autoria do Senador Mecias de Jesus, que altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, na parte que trata do seguro de crédito à exportação, e estabelece o *sistema brasileiro de crédito oficial à exportação*.

A matéria já foi apreciada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), que aprovou o Parecer (SF) nº 44, de 2024 – CRE, favorável à proposição na forma da Emenda nº 1 – CRE (Substitutivo). A relatoria coube ao Senador Esperidião Amin. Caberá a esta Comissão, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, decidir terminativamente.

O projeto visa estabelecer regras gerais para o apoio oficial ao crédito à exportação. São também estabelecidas novas regras para o Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior (FGCE), e é sistematizado o apoio oficial prestado por intermédio de financiadores e seguradores privados.

Mais especificamente, o FGCE passa a também cobrir o risco comercial em operações de crédito com prazo inferior a dois anos.



Assinado eletronicamente, por Sen. Fernando Farias

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5146689566>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

Adicionalmente, equiparam-se a operações de crédito ao comércio exterior (i) todas as modalidades de apoio previstas em acordos internacionais subscritos pelo Brasil, (ii) as garantias a operações internas do setor de aviação civil e (iii) as operações que financiem a parcela executada no Brasil de projetos binacionais ou plurinacionais. Por fim, as coberturas previstas passam a contar com aval incondicional da União, que as honrará quando o patrimônio do fundo for insuficiente.

A Emenda nº 1 – CRE, a seu tempo, prevê que a garantia contra o risco comercial enfrentado pelas micro, pequenas e médias empresas cobrirá operações com prazo de até 750 dias na fase de pré-embarque, no lugar dos 180 dias admitidos atualmente. Essa alteração afeta tanto a Lei nº 12.712, de 2012, como a Lei nº 9.818, de 1999, que criou o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

A emenda também estabelece que a exposição do FGCE não poderá exceder o valor máximo estabelecido pelo Senado Federal, ouvida a Câmara de Comércio Exterior (Camex). Caberá à Camex aprovar a política de subscrição de risco desse mesmo fundo e o valor segurado que exceder o patrimônio líquido do fundo, que deverá ser incluído no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), analisar os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhe são submetidas.

Na Justificação do PL nº 6.139, de 2023, o Senador Mecias de Jesus destaca o seguinte:

Apesar de essencial à eficácia da política industrial, comercial e de política externa, a política de crédito oficial à exportação padece há mais de 8 anos de letargia decorrente de dois fatores essenciais: i) insegurança jurídica dos gestores públicos para a continuidade da aplicação das regras vigentes dado o volume de questionamentos no





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Farias

âmbito da Corte de Contas; e ii) desatualização das ferramentas do crédito oficial à exportação à atual prática mundial.

Nesse sentido, busca a proposta (...) atualizar a disciplina relacionada ao Seguro de Crédito à Exportação, conferindo eficácia ao já previsto na Lei nº 12.712 de 2012 – que criou o FGCE, mas sem capitalização suficiente do fundo para conferir agilidade e segurança jurídica aos financiadores das exportações brasileiras.

Pretende-se, portanto, corrigir tal problema, estimulando novas fontes de custeio a esses mecanismos de modo a reforçar o lastro do seguro de crédito à exportação e conferindo aval incondicional da União às operações com essas ferramentas, a fim de assegurar que sejam classificados como garantia soberana do Brasil pelos financiadores privados à exportação.

Como assinalado pelo Senador Esperidião Amin, no relatório submetido à CRE, o projeto em comento pretende assegurar que o FGCE: (i) permita a cobertura de operações que atualmente estão desabastecidas pela iniciativa privada; (ii) assegure que o seguro de crédito brasileiro seja bem aceito por instituições estrangeiras; (iii) alinhe nossas operações com regras internacionais específicas; (iv) esclareça que a alteração de natureza jurídica do fundo não faz incidir a legislação sobre seguros privados; e (v) contemple novas fontes de financiamento.

Especialmente relevante para esta Comissão é a promoção da aceitação do seguro de crédito brasileiro, associada à permissão do aval pela União, ora proibido pela Lei nº 12.712, de 2012. A derrubada dessa vedação permitirá que os seguros sejam recebidos por operadores internacionais como garantia soberana, lastreada pelo Brasil, tal como já ocorre com o FGE. Essa modalidade conta com melhor classificação de risco e consequentemente condições e encargos favorecidos, reduzindo o custo de crédito de exportadores brasileiros e promovendo a entrada de seus produtos em diferentes mercados.

Atualmente, apenas o FGE está em operação, uma vez que a União ainda não editou o decreto autorizando a integralização de recursos ao FGCE. Dessa forma, as alterações na Lei nº 12.712, de 2012, surtirão efeito somente quando o fundo for estabelecido. Assim, não se aplicam as disposições do art. 167, § 7º, da Lei Maior, do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e da Lei nº 15.080, de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO para 2025).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

Não obstante o inegável mérito da proposta apresentada e do substitutivo aprovado, entendo ser oportuno que se insira mais uma alteração à Lei nº 9.818, de 1999. Trata-se de permitir que as operações de seguro de crédito para projetos de investimentos produtivos em território nacional que visem à produção de bens e à prestação de serviços, **destinados à exportação brasileira, de alta intensidade tecnológica ou relacionados à economia verde** também estejam contempladas pelo seguro de crédito à exportação. Assim, cria-se a possibilidade para que a cadeia de exportação seja contemplada desde o seu início, contribuindo para fortalecer o potencial dos exportadores brasileiros.

Adicionalmente, julgo que o projeto também deveria alterar a Lei nº 10.184, de 2001, que dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais, no intuito de normatizar o financiamento às exportações de serviços e permitir a retomada, nos moldes das melhores práticas internacionais, do apoio público a essa modalidade de comércio realizada pelas empresas brasileiras.

Cabe recordar que os programas públicos de apoio à exportação existem há mais de cem anos nos países desenvolvidos e, nas últimas décadas, têm se difundido também nos países em desenvolvimento com ambições industriais. As instituições denominadas agências de crédito à exportação desfrutam de mandatos de governo para concessão de apoio oficial por meio de financiamentos (empréstimos) ou seguros e garantias aos financiadores privados, valendo-se, sobretudo, de recursos públicos, com o objetivo de gerar emprego e renda em seus países de origem.

A relevância do apoio à exportação reside em uma característica única da atividade: ela simultaneamente gera empregos, por meio de uma fonte de demanda alternativa à doméstica, e gera divisas em moeda estrangeira, que ajuda a fortalecer o balanço de pagamentos dos países. Existem hoje mais de noventa agências de crédito à exportação no mundo e quase todos os países industrializados contam com tais instituições ou estruturas correlatas que desempenham essa função.

Em segundo, no que se refere ao apoio às exportações de serviços, cabe reforçar que seus benefícios são percebidos ao longo de toda a cadeia de fornecedores e subfornecedores de bens/materiais/equipamentos e serviços brasileiros que atendem à empresa brasileira exportadora que realiza o projeto





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

no exterior. Os financiamentos às exportações de serviços de engenharia realizados pelo BNDES entre **2007 e 2015 movimentaram uma rede de 4.044 fornecedores diretos no Brasil, sendo 2.785 microempresas e empresas de pequeno porte (MPME)**. Apenas essa parte imediata da cadeia de fornecimento incluiu, em cada um dos anos considerados, pelo menos oitocentas empresas e 400 mil trabalhadores empregados no Brasil. Esses números chegaram a mais de mil empresas (em diversos anos) e mais de 750 mil empregos (em 2014), registrando ao final uma média de 1.001 empresas e 590 mil pessoas empregadas por ano.

O apoio se mostrou um importante impulsionador do uso de fornecedores nacionais nas obras internacionais das construtoras brasileiras. De 2003 a 2012, as empresas brasileiras de engenharia e **construção apoiadas exportaram dezenove vezes mais bens brasileiros para os mercados em que atuavam com apoio do BNDES** do que para outros países onde atuavam sem financiamento do BNDES, o que é uma evidência do efeito positivo do apoio à exportação de serviços. Vale mencionar também o impacto financeiro das operações de crédito. Foram **desembolsados pelo BNDES R\$ 22,2 bilhões, que retornaram aos cofres públicos, incluindo o Fundo de Amparo ao Trabalhador, na forma de pagamentos de US\$ 13,3 bilhões de principal e juros (equivalentes a R\$ 41,7 bilhões, considerando o câmbio das datas dos repagamentos)**.

Outro desafio que, em determinadas circunstâncias, requer atuação complementar do setor público no mercado de crédito é a obtenção de grandes volumes de recursos em moedas conversíveis e com longo prazo de pagamento. Essa necessidade é percebida de forma heterogênea, de acordo com a maturidade dos mercados de capitais acessíveis aos exportadores nacionais.

A proposta de alteração da Lei nº 10.184, de 2001, relaciona as formas de apoio do BNDES às operações de financiamento ao comércio exterior que podem ser realizadas nas fases denominadas pré-embarque e pós-embarque. Também esclarece que o financiamento do BNDES às exportações estará submetido às diretrizes e orientações estabelecidas em regulamento do Poder Executivo.

O § 1º do novo art. 3º-A também buscou esclarecer que o financiamento do BNDES deve aderir às definições internacionais de exportação de serviços decorrentes do Acordo Geral sobre o Comércio de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

Serviços (GATS, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em vigor desde janeiro de 1995.

O § 2º do novo art. 3º-A objetiva pacificar o entendimento de que as condições de operacionalização do crédito estabelecidas pelo BNDES em seu financiamento às exportações de serviços seguem práticas internacionais, as quais, por sua vez, já vêm sendo seguidas pelos demais mecanismos brasileiros de apoio oficial ao crédito à exportação, pelas instituições financeiras, pelas agências de crédito à exportação e pelos organismos multilaterais. Destaque-se que tais práticas podem variar conforme os mercados concorrentes, com destaque à expressiva participação do crédito público da China. Além disso, utiliza-se a mesma terminologia empregada na legislação aplicável vigente.

No que diz respeito ao valor máximo do financiamento que o BNDES pode oferecer em uma operação de crédito às exportações de serviços, o § 3º do novo art. 3º-A determina que esse limite seja estabelecido em consonância com as melhores práticas internacionais, como, p. ex., o Acordo sobre Normas de Conduta para Apoio Oficial em Créditos à Exportação (*Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*¹), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De forma a conferir maior transparência e previsibilidade à política, estabelece-se que a participação máxima será um percentual do valor total a ser pago pelo importador pelos bens e serviços exportados, incluindo exportações realizadas a partir de terceiros países e excluindo o custo direto incorrido pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador (gastos locais). O valor previsto no § 3º considerará benefícios e despesas indiretas em sua integralidade, ou seja, aplicados sobre todos os custos incorridos pelo exportador com bens e serviços.

É sabido, por meio de diferentes estudos sobre práticas internacionais, que apoiar uma determinada parcela de gastos locais em projetos envolvendo exportações nacionais é uma estratégia bastante difundida entre as agências de crédito à exportação. Ao não apoiar determinados gastos locais previstos como necessários para a realização de projetos que geram demanda para as exportações brasileiras, diminui-se a competitividade

¹ Disponível em: <https://one.oecd.org/document/TAD/PG%282023%297/en/pdf>. Acesso em 22 de abril de 2025.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

nacional, em benefício de exportações a partir de outros países cujas agências permitem tal apoio combinado.

Ainda que o BNDES não financie tradicionalmente o custo incorrido pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador ou em terceiros países, foi incluída essa possibilidade com o objetivo de equiparar o apoio brasileiro às práticas de elegibilidade de concorrentes ou cofinanciadores públicos estrangeiros, haja vista que o financiamento a parte dos gastos locais necessários à viabilidade dos projetos é prática usual de agências de crédito à exportação estrangeiras. Com vistas a maior transparência, o limite da participação dos gastos locais ficará definido em regulamento do Poder Executivo.

Foi prevista no § 4º medida que tem por objetivo assegurar que pessoas jurídicas de direito externo que estejam inadimplentes com o Brasil sejam impedidos de acessar novos financiamentos enquanto perdurar a referida inadimplência. Caso haja renegociação de dívida, devidamente formalizada nos termos da Lei nº 9.665, de 1998, a análise de novas operações de crédito poderá ser retomada.

Conforme o § 5º, a proposta também busca consolidar na legislação o compromisso do BNDES em apresentar à sociedade os resultados de suas atividades de apoio à exportação, especialmente em termos de objetivos, recursos utilizados e alcance dos resultados de política pública. Tal inclusão reforça a posição de transparência do BNDES e consubstancia o compromisso firmado pelo Banco junto aos órgãos de controle no sentido de evidenciar e dar publicidade à efetividade do apoio à exportação. O BNDES deverá manter seu *site* atualizado, contendo informações sobre as suas operações de financiamento às exportações de serviços contratadas com entes soberanos, nos termos do art. 62 da Lei nº 12.527, de 2011.

Em respeito à competência de fiscalizar do Poder Legislativo, **propõe-se consignar em lei, conforme o § 6º, a obrigação de submissão anual à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal de informações acerca da carteira de financiamentos**, a exemplo do que ocorre em outras agências de crédito à exportação. A apresentação dos resultados permitirá ao Congresso Nacional acompanhar periodicamente o apoio operacionalizado pelo BNDES, avaliando os benefícios diretos e indiretos auferidos pela sociedade brasileira com a atividade. A inclusão, também, de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

aspectos socioambientais das atividades reforça o compromisso do Banco com a transparência e responsabilidade social e ambiental.

Um ponto que merece atenção é o uso da expressão “melhores condições” no art. 2º do Substitutivo, ao tratar da atuação de financiadores e seguradores privados. A redação vigente pode ser interpretada como uma referência direta a condições de preço ou encargos, o que poderia gerar insegurança jurídica ao induzir comparações com instrumentos de natureza pública, sujeitos a regimes normativos distintos. Para evitar interpretações ambíguas e preservar a clareza normativa do dispositivo, recomenda-se a supressão do adjetivo “melhores”, sem prejuízo dos objetivos do Projeto, que permanece orientado à ampliação do envolvimento do mercado privado nas operações de apoio oficial ao crédito à exportação.

Em consequência dessas observações, proporei um conjunto de subemendas à Emenda nº 1 – CRE, que promove as seguintes alterações no texto: (i) tornar facultativa a consulta pública que precede a elaboração e a atualização do regulamento de que trata o *caput* do art. 3º do projeto; (ii) acrescentar menção explícita ao Ministério da Fazenda no dispositivo que trata da integralização de cotas pela União ao FGCE; (iii) estabelecer que a cobertura do seguro de crédito à exportação para projetos de investimentos produtivos em território nacional visará a produção de bens e a prestação de serviços, destinados à exportação brasileira, de alta intensidade tecnológica ou relacionados à economia verde; (iv) vincular o financiamento à exportação de bens ou serviços nacionais; (v) ajustar a redação do art. 2º e (vi) introduzir ajustes na ementa e de técnica legislativa.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, na forma da Emenda nº 1 – CRE (Substitutivo), acrescida das subemendas a seguir:

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 6139, de 2023:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Farias

“Estabelece o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001.”

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 6139, de 2023, com a redação dada pela Emenda nº 1 – CRE, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Financiadores e seguradores privados poderão ser habilitados na condição de operadores de modalidades indiretas de apoio oficial ao crédito à exportação, com o objetivo de fomentar a participação do mercado privado na provisão de soluções de financiamento e instrumentos de garantia às operações de exportação.”

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Dê-se ao parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei nº 6139, de 2023, com a redação dada pela Emenda nº 1 – CRE, a seguinte redação:

“**Art. 3º**

Parágrafo único. A elaboração e a atualização do regulamento de que trata o *caput* poderão ser precedidas de consulta pública, ouvidos os representantes dos exportadores e de financiadores e seguradores.”

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Dê-se nova redação ao § 1º do art. 27 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, com a redação dada pelo art. 6º do Projeto de Lei nº 6139, de 2023, na forma da Emenda nº 1 – CRE, nos termos a seguir:

“**Art. 27.**.....

§ 1º A integralização de cotas pela União será autorizada por decreto e se realizará por transferência de recursos, bens e direitos próprios a critério do Ministério da Fazenda.

.....” (NR)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Dê-se ao *caput* do art. 7º do Projeto de Lei nº 6139, de 2023, com a redação dada pela Emenda nº 1 – CRE, a seguinte redação:

“**Art. 7º** A Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....”

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Acrescente-se o § 2º ao art. 1º da Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, com a redação dada pelo art. 7º do Projeto de Lei nº 6139, de 2023, na forma da Emenda nº 1 – CRE, nos termos a seguir, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 1º**.....

.....

§ 2º Para fins de utilização dos recursos do FGE, consideram-se compreendidas no seguro de crédito à exportação as operações de seguro de crédito para projetos de investimento produtivo em território nacional, que visem a produção de bens e a prestação de serviços, destinados à exportação brasileira, de alta intensidade tecnológica ou relacionados à economia verde, entendida como modalidade econômica orientada pela descarbonização e pela promoção da eficiência no uso de recursos, reduzindo os riscos ambientais e a escassez ecológica, conforme diretrizes, limites e condições fixados pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), observado regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.” (NR)

SUBEMENDA Nº – CAE À EMENDA Nº 1 – CRE

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, com a redação dada pela Emenda nº 1 – CRE, o seguinte art. 8º, renumerando-se o artigo subsequente:

Art. 8º A Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Farias

“**Art. 3º-A** As operações de crédito à exportação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e de suas subsidiárias têm por finalidade financiar:

I – as atividades produtivas das empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços; e

II – a comercialização no exterior de bens e serviços realizada por empresa brasileira exportadora.

§ 1º As operações de financiamento à exportação de serviços de que trata este artigo observarão as orientações quanto à elegibilidade, ao reconhecimento e à comprovação das exportações estabelecidas em regulamento do Poder Executivo federal, e os modos de prestação de serviços estabelecidos no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio.

§ 2º Nos financiamentos à exportação de serviços, as condições devem ser estabelecidas de acordo com as características de cada operação e ter como referência a prática internacional, na forma estabelecida em regulamento.

§ 3º O valor máximo do financiamento à exportação de serviços estabelecido pelo BNDES será definido com base no valor do contrato comercial de exportação, o qual, em consonância com as melhores práticas internacionais, é considerado como o valor total a ser pago pelo importador pelos bens e serviços exportados, incluídas as exportações realizadas a partir de países terceiros e excluído o custo incorrido pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador.

§ 4º É proibida, nos financiamentos à exportação de serviços, a concessão de novas operações de crédito entre o BNDES e as pessoas jurídicas de direito público externo inadimplentes com a República Federativa do Brasil, exceto nas hipóteses em que houver a formalização da renegociação da dívida.

§ 5º O BNDES manterá atualizadas, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, informações financeiras sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, observados os princípios da transparência e da publicidade, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 6º O BNDES deverá apresentar à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, anualmente, relatório com informações sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, com a indicação do objeto, das condições financeiras, dos resultados para a economia brasileira e dos principais aspectos socioambientais avaliados.”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

“**Art. 3º-B** Os custos incorridos pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador e as exportações realizadas a partir de países terceiros poderão ser financiados, conforme diretrizes e limites estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal, em consonância com as melhores práticas internacionais.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

