

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 508, DE 2009

Dispõe sobre a ampliação das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES voltadas ao financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros, estabelecendo as condições para que realize operações de seguro de crédito à exportação e contratações de resseguro e co-seguro em virtude dessa atividade.

Autor: Comissão Especial destinada ao exame e avaliação da Crise Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão no Comércio

Relator: Deputado JURANDIL JUAREZ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 508, de 2009, de autoria da “Comissão Especial destinada ao exame e a avaliação da Crise Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão no comércio”, busca criar as condições para a expansão das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES voltadas ao comércio exterior.

O art. 1º indica o objeto da lei, mencionando que se trata da ampliação das ações do BNDES voltadas ao financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros, estabelecendo as condições para que realize operações de seguro de crédito à exportação e contratações de resseguro e co-seguro em virtude dessa atividade.

O art. 2º altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, que enquadra o BNDES na categoria de empresa pública, e dá outras providências. A alteração é efetuada no art. 5º do referido diploma legal por meio da renumeração do atual parágrafo único para § 1º e do acréscimo dos §§ 2º a 4º.

O § 2º acrescido ao art. 5º da Lei nº 5.662, de 1971, enumera, de forma não exaustiva, ações específicas que podem ser executadas para o financiamento das exportações de bens e serviços brasileiros. Essas operações são: (i) seguro de crédito à exportação; (ii) garantia de empréstimos mediante o recebimento de garantias do exportador; (iii) empréstimo direto ao importador estrangeiro, do setor público ou privado, de bens e serviços brasileiros, com juros compatíveis aos praticados no mercado internacional; (iv) empréstimo ao exportador brasileiro de bens ou serviços com juros compatíveis com os praticados no mercado internacional, inclusive para capital de giro; (v) equalização de taxas de juros aos praticados no mercado internacional nos financiamentos relacionados à exportação de bens ou serviços brasileiros, bem como nos financiamentos à produção de bens destinados à exportação; e (vi) financiamento à realização de estudos de viabilidade de empreendimentos e de projetos que tenham o potencial de expandir, ainda que futuramente, as exportações de bens e serviços brasileiros.

O § 3º acrescido ao art. 5º da Lei nº 5.662, de 1971, dispõe que as operações do § 2º citado priorizarão produtos de alto valor agregado; serão disponibilizadas inclusive para micro e pequenas empresas e para exportações de bens e serviços de pequeno valor; e levarão em consideração a existência, no exterior, de assistência financeira oficial a produtos ou serviços similares àqueles oferecidos pelo exportador brasileiro.

Por fim, o § 4º acrescido ao art. 5º da Lei nº 5.662, de 1971, estabelece que as operações de seguro de crédito à exportação serão realizadas por meio de subsidiária do BNDES criada para executar as ações necessárias ao financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros.

O art. 3º da proposição altera o Decreto-Lei nº 73, de 1966, que passa a vigorar acrescido do artigo 73-A, que dispõe que a subsidiária do BNDES criada para executar as ações necessárias ao financiamento às exportações equipara-se a sociedade seguradora, desde que para a realização de operações de seguro de crédito à exportação e de contratação de operações de resseguro e co-seguro em virtude dessa atividade.

O § 1º do art. 73-A dispõe que se considera concedida, para a referida subsidiária do BNDES, a autorização para o funcionamento de sociedade seguradora. O § 2º estabelece que essa subsidiária observará as disposições do Decreto-Lei nº 73, de 1966, e as demais leis e regras aplicáveis às operações das sociedades seguradoras, e estarão submetidos à regulação e fiscalização do órgão regulador e fiscalizador de seguros, inclusive no que se refere à constituição de reservas técnicas e manutenção de capital em virtude de suas operações, e o § 3º dispõe que essa regulação e fiscalização não prejudica a atuação dos demais órgãos reguladores e fiscalizadores do BNDES e suas subsidiárias, no âmbito exclusivo de suas atribuições.

O art. 4º da proposição acrescenta o § 4º ao art. 3º da Lei Complementar nº 126, de 2007, que dispõe, entre outros aspectos, sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação. Esse parágrafo dispõe que, para a realização de operações de seguro de crédito à exportação e de contratação de operações de resseguro e co-seguro em virtude dessa atividade, equipara-se a cedente a subsidiária do BNDES criada para executar as ações necessárias ao financiamento às exportações.

Já o art. 5º da proposição altera a Lei nº 6.704, de 1979, que por sua vez dispõe, essencialmente, sobre o seguro de crédito à exportação. A alteração é efetuada por meio de nova redação conferida ao art. 2º do referido diploma legal, que passa a dispor que a subsidiário do BNDES criada para executar as ações necessárias ao financiamento às exportações também poderá operar com o seguro de crédito à exportação, vedando-se-lhes operações em qualquer outro ramo de seguro.

Por fim, o art. 6º dispõe que essa Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a justificação do autor, a Comissão Especial que avaliou os efeitos da crise econômico-financeira sobre o comércio, quase todos os países industrializados contam com agências de

crédito à exportação, sendo que, atualmente, um de seus principais papéis é a oferta de seguros e garantias, sendo o seguro de crédito às exportações mecanismo essencial para garantia de riscos que dificultem as vendas no comércio internacional.

Destaca o autor que os riscos comerciais das operações de financiamento às exportações com prazo inferior a dois anos são garantidas, geralmente, por seguradoras de mercado, mas que as operações que envolvem riscos comerciais em financiamentos com prazo superior a dois anos ou riscos políticos e extraordinários são seguradas com recursos da União alocados no Fundo de Garantia à Exportação – FGE, vinculado ao Ministério da Fazenda.

Ressalta ainda que a realização de seguro de crédito à exportação com garantia de recursos públicos do FGE é realizada por meio de uma empresa contratada por processo licitatório para prestar à União serviço de análise de risco das operações de médio e longo prazos para a concessão da apólice. Atualmente, essa empresa seria a Seguradora Brasileira de Créditos à Exportação – SBCE, de capital eminentemente estrangeiro. O sócio estrangeiro seria a Coface - *Compagnie Française d'Assurance pour Le Commerce Extérieur*, de forma que, atualmente, o seguro de crédito à exportação garantido pelos recursos da União no FGE seria efetuado, preponderantemente, por meio da *expertise* dessa empresa francesa.

Contudo, o autor entende que há relevante importância estratégica em que essa *expertise* seja detida pelo Estado. Assim, defende a proposta de autorizar o BNDES a criar subsidiária que possa, com recursos próprios, atuar nas atividades de seguro de crédito ao comércio exterior, inclusive podendo concentrar diversos instrumentos disponíveis de apoio ao exportador brasileiro de bens e serviços.

O autor observa que, atualmente, o BNDES ainda não se configura como uma instituição nos moldes do *Eximbank*, a agência oficial de crédito à exportação dos Estados Unidos da América, que analisa as operações que realiza e assume, mediante contragarantias, o risco das operações. Em oposição, nas operações brasileiras de seguro de crédito à exportação, o BNDES não assumiria riscos, não respondendo, assim com recursos de seu patrimônio líquido.

Nesse contexto, o autor defende a proposta de criar as condições para que o BNDES, por meio de subsidiárias, passe a exercer o papel de um *Eximbank*, realizando amplas operações de apoio às exportações de bens e serviços, assumindo parte dos riscos envolvidos, repassando outros, o que poderia gerar a necessidade de uma transformação que envolverá um processo de aprendizagem significativo, de forma que não seria um processo rápido ou isento de custos. Contudo, destaca que os custos, embora possam ser expressivos, seriam transitórios, de forma que o Brasil possa venha a contar, ainda que em um prazo longo, com uma instituição plenamente capacitada para realizar as ações de um *Eximbank*.

A proposição, que tramita em regime de prioridade, está sujeita à apreciação por parte deste Colegiado, que se manifestará quanto ao mérito; da Comissão de Finanças e Tributação, quanto ao mérito e adequação financeira ou orçamentária; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É importante destacar, preliminarmente, que a presente proposição foi elaborada pela Comissão Especial “destinada ao exame e avaliação da Crise Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão no comércio”.

É oportuno observar que essa Comissão Especial foi criada por Ato da Presidência de 2 de março de 2009, e iniciou suas atividades em 24 de março daquele ano, estabelecendo como objetivo a elaboração de relatório que analise os efeitos da crise no âmbito do comércio externo e interno, de forma a elaborar um conjunto de propostas a ser encaminhadas ao Poder Executivo e ao País.

O Projeto de Lei Complementar elaborado pela Comissão trata de tema de extrema importância para a expansão da inserção brasileira no comércio internacional ao estabelecer as condições para a criação de uma instituição que concentre as atividades de apoio ao comércio exterior brasileiro, atuando em moldes similares aos do *Export-Import Bank of the United States*, também conhecido como *Eximbank*.

A propósito, é importante destacar que, em 13 de maio de 2009, a referida Comissão Especial realizou Audiência Pública com a participação do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Sr. Luciano Coutinho, que destacou que diversos países do mundo contam com um Eximbank já desde o fim da 2ª Guerra Mundial, ao contrário do Brasil, que não o tem, contando apenas com um *Eximbank* pela metade. Destacou que, muito embora não se consiga criar uma instituição nesses moldes da noite para o dia, seria oportuno que pudéssemos pensar no projeto de criação de uma subsidiária do BNDES que pudesse ter um papel de *Eximbank*. Essa seria uma questão oportuna, que exigiria uma mudança no ordenamento jurídico, de forma que fosse inclusive autorizado a trabalhar com seguros e garantias.

O Projeto de Lei Complementar que ora apreciamos busca cumprir esse papel. Trata-se do estabelecimento das condições para que essa subsidiária possa atuar adequadamente como uma efetiva agência de crédito à exportação.

O autor apropriadamente aponta que, atualmente, um dos principais papéis dessas agências é exatamente a oferta de seguros e garantias, sendo o seguro de crédito às exportações um mecanismo essencial para garantia de riscos que dificultem as vendas no comércio internacional. O objetivo desse mecanismo é segurar as exportações de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação.

No Brasil, as operações que envolvem riscos comerciais em financiamentos com prazo superior a dois anos ou riscos políticos e extraordinários são seguradas com recursos da União alocados no Fundo de Garantia à Exportação – FGE, vinculado ao Ministério da Fazenda. Contudo, a realização de seguro de crédito à exportação com garantia de recursos

públicos do FGE é realizada por meio de uma empresa contratada mediante licitação para prestar à União serviço de análise de risco das operações de médio e longo prazos para a concessão da apólice.

Conforme o autor, atualmente essa empresa é a Seguradora Brasileira de Créditos à Exportação – SBCE, de capital eminentemente estrangeiro. O sócio estrangeiro seria a Coface (*Compagnie Française d'Assurance pour Le Commerce Extérieur*). Em 3 de julho de 2008, a Coface, elevou sua participação na empresa de 27,5% para nada menos que 75,85%, tratando-se de ato de concentração que, inclusive, foi submetido à apreciação do Cade, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em 17 de setembro de 2008. A questão é que, assim, o seguro de crédito à exportação, garantido pelos recursos da União, é efetuado, preponderantemente, por meio da *expertise* dessa empresa francesa.

Desta forma, concordamos com a avaliação do autor que há relevância estratégica em que esse conhecimento seja detido pelo Estado brasileiro, por meio de subsidiária do BNDES que atue nas atividades de seguro de crédito ao comércio exterior e que concentre diversos instrumentos de apoio ao exportador brasileiro de bens e serviços, ainda que, para tanto, o BNDES tenha de passar por um processo de aprendizagem expressivo, especialmente no que tange à assunção de riscos, com o desencadeamento da necessidade de adequação de sua estrutura para a realização dessa tarefa.

Consideramos ainda que esse tema ultrapassa o âmbito da crise econômico-financeira que atingiu o País a partir do terceiro trimestre de 2008. A questão deve ser encarada sob a ótica do longo prazo, independentemente da conjuntura atual, muito embora possamos também destacar que, no que se refere ao comércio exterior, os efeitos da crise ainda estão muito presentes. Afinal, recentemente, ao final de março de 2010, nossas exportações ainda se apresentavam em patamar 21,4% inferior ao observado em setembro de 2008. Se observarmos as expectativas de mercado correntes, será apenas no início do ano de 2012 que retomaremos ao mesmo nível de exportações observadas no ano de 2008.

Nesse contexto, nosso entendimento é no sentido de que o comércio exterior é atividade estratégica para a economia brasileira, que merece o apoio que os países industrializados já disponibilizam às suas próprias economias. Somos, assim, favoráveis ao mérito da proposição. Não obstante, há alguns pontos específicos do Projeto que podem ser corrigidos ou aprimorados.

Observamos que a redação da ementa e a de diversos dispositivos menciona a ampliação das ações do BNDES voltadas ao financiamento às exportações. Todavia, consideramos mais apropriado utilizar o termo fomento às exportações, uma vez que o apoio ao comércio exterior não se concretiza apenas por meio de financiamentos, como é o caso do próprio seguro de crédito à exportação

Adicionalmente, entendemos que poderia ser aprimorada a redação da alínea “a” do novo § 3º do art. 5º da Lei nº 5.662, de forma a estabelecer que suas disposições não sejam aplicáveis somente a bens, mas também a serviços. Ademais, consideramos oportuno mencionar que a priorização de que trata o dispositivo é relacionada às exportações desses bens ou serviços.

Por fim, constatamos outras falhas pontuais na Proposição, como a existente no art. 3º, que apesar de acrescentar um único artigo ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, utiliza uma referência no plural; e no art. 4º, que altera a regra estabelecida no art. 2º, e não no art. 3º, da Lei Complementar nº 126, de 2007.

A propósito, como as referidas alterações afetam diversos dispositivos da proposição, optamos por apresentar, assim, um substitutivo.

Desta forma, em face do exposto, **manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 508, de 2009, na forma do substitutivo anexo**, cuja redação procura contemplar os aspectos comentados.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado JURANDIL JUAREZ
Relator