



Nota Técnica SEI nº 1512/2025/MDIC

Assunto: Resposta ao Ofício SEI nº 4030/2025/MPO, de 04/07/2025 - Avaliação do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Senhora Subsecretária,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Em atenção ao Ofício SEI nº 4030/2025/MPO, que solicita manifestação técnica sobre a versão preliminar do relatório de avaliação do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), apresentamos, a seguir, as contribuições desta equipe técnica com relação ao conteúdo do documento, com vistas a subsidiar as discussões no Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).

ANÁLISE

2. De modo geral, o relatório preliminar traz algumas reflexões que parecem interessantes, ainda que em alguns casos a equipe técnica atualmente responsável pela coordenação da implementação do FGE possa ter opiniões divergentes quanto a algumas premissas e conclusões apresentadas no documento. Certamente o documento final será considerado no processo de aperfeiçoamento permanente que envolve a política. Importante mencionar que adicionalmente a esta Nota Técnica, será encaminhado arquivo contendo comentários ao relatório, em que são apontadas eventuais imprecisões encontradas no documento.

3. Inicialmente, em relação ao documento, entendemos que algumas considerações se fazem pertinentes.

4. Na página 13 do documento, ao descrever as atribuições do Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (Cofig), foi incluída a expressão “enquadrar e acompanhar as operações do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE)”, o que denota competência decisória do comitê, que foi revogada por meio do Decreto nº 11.718, de 28 de setembro de 2023. Atualmente, cabe ao Banco do Brasil e à Agência Brasileira Gestora de Garantias e Fundos Garantidores S.A. (ABGF) avaliar e enquadrar as operações do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), respectivamente. É verdade que a página eletrônica do Cofig na Internet ainda indicava o enquadramento de operações como atribuição do colegiado. A página, porém, foi recentemente atualizada.

5. Na página 25, a afirmação de que “Persistem desafios de concentração da carteira, baixa penetração entre MPMEs e limitado impacto na diversificação setorial e geográfica” parece desconsiderar o fato de que o foco da política do SCE, com lastro

no Fundo de Garantia às Exportações, é buscar atender demandas que não são supridas pelo mercado securitário privado. De fato, uma certa concentração de carteira é característica inerente à atividade de uma agência oficial de crédito à exportação. Isso porque instituições financeiras e seguradoras privadas costumam ter apetite por operações pulverizadas, mas não por transações de grande monta, elevado risco de crédito e longos prazos de amortização — uma vez que o arcabouço regulatório a que estão sujeitas lhes impõe um imperativo de diversificação de risco. Dessa perspectiva, um certo grau de concentração de risco é decorrência lógica da premissa de atuação em lacunas de mercado.

6. Ainda, caso a análise fosse sobre a concentração das carteiras no âmbito do mercado privado, no nosso entendimento, logo se chegaria à conclusão de que são também concentradas sobre operações com prazo inferior a dois anos, em que são oferecidas contragarantias facilmente executáveis, e nas quais haja menor nível de incerteza econômica associada, o que potencializa o lucro. Nesse sentido, ao buscar suprir falhas de mercado, é de se esperar que a carteira do FGE esteja concentrada sobre operações com prazos superiores a dois anos, nas quais as contragarantias oferecidas sejam de execução mais complexa, como no caso do setor aeronáutico, e nas quais as incertezas econômicas associadas sejam maiores, diminuindo a sua atratividade para o setor privado.

7. Na mesma página 25, a afirmação "nota-se a ausência de agentes regionais e de um canal estruturado para atendimento personalizado" não nos parece inteiramente adequada para o caso do programa de SCE. No entendimento desta equipe técnica, a demanda primeira de um potencial exportador é o acesso ao financiamento, que é oferecido por bancos comerciais, públicos ou privados. No caso das MPMEs, as principais modalidades de financiamento à exportação são o ACC, o ACE e o Proex (este último oferecido pelo Banco do Brasil em nome da União). Para ter acesso a esses produtos, podem ser exigidas garantias pelo exportador – o que leva à demanda pela contratação do SCE.

8. Dessa forma, entende-se que o estabelecimento de parcerias e vínculos estreitos com instituições financeiras é uma forma de promoção do programa mais eficiente, focalizada e econômica do que o estabelecimento de agentes regionais. Destaca-se que já há esforços em andamento nesse sentido. A SE-Camex e a ABGF mantêm contatos recorrentes com o Banco do Brasil, que, inclusive, desempenha papel ativo na construção de novas modalidades de cobertura do SCE, e com alguns bancos privados. Também foram iniciadas tratativas para o estabelecimento de parcerias com o Banco da Amazônia e o Banpará.

9. Convém mencionar, a esse respeito, que a ABGF possui responsabilidade contratual por ações de prospecção e divulgação do SCE, inclusive a participação em reuniões para apresentação de condições gerais do programa a potenciais solicitantes, nos termos de referência anexo ao contrato de prestação de serviços entre a União e a companhia.

10. Na página 30 são mencionadas as diretrizes do SCE/MPME estabelecidas pela Resolução Camex nº 33/2018. Com a publicação da [Resolução GECEX nº 734, de 20 de maio de 2025](#), a citada resolução foi revogada, sendo consequentemente introduzidas novas regras para a utilização do programa por MPMEs. Dessa forma, sugere-se que sejam feitas as devidas atualizações no documento. A mesma atualização também é necessária em outras sessões do documento.

11. Na mesma página, são citados o Relatório de Administração e o Relatório Integrado de Gestão da ABGF. É importante esclarecer que tais documentos tratam da atuação da companhia de maneira geral, não se tratando de documentos específicos sobre o FGE. A empresa produz mensalmente um relatório específico sobre o FGE,

chamado de Relatório de Desempenho. Além disso, deve-se destacar que a SE-Camex produz anualmente o Relatório de Gestão do FGE e o Relatório Anual sobre os Programas de Apoio Oficial ao Crédito à Exportação – documentos que não são citados na seção “4.1. Acompanhamento e avaliação da execução da política”, mas que constituem a principal fonte de informações sobre o desempenho do FGE apreciados pelos Colegiados da Camex.

12. Na mesma seção, na página seguinte, são citadas limitações analíticas nos relatórios citados, que não permitiriam “avaliar adequadamente, e de uma maneira sistêmica, os efeitos estruturantes da política sobre a inserção internacional das empresas apoiadas, a ampliação de mercados ou a diversificação setorial das exportações”. A esse respeito, destacamos que, além dos três relatórios mencionados acima (Relatório de Desempenho, Relatório de Gestão e Relatório Anual), há [bases de dados disponíveis na página do SCE na Internet](#) que podem ser consultadas, em especial: [Dados Operacionais](#) e [Exposição do FGE por País](#)

13. Na página 35, é citado que o “conteúdo nacional mínimo” é considerado para fins de enquadramento de operações pela ABGF. A esse respeito, solicita-se retificação do relatório preliminar, uma vez que a afirmação está factualmente incorreta. O SCE/FGE não opera com regra de “conteúdo nacional mínimo”, dado que isso não tem respaldo em qualquer normativo, legal ou infralegal. É possível que financiadores – a exemplo do BNDES e do Proex – operem com regras dessa natureza, mas isso decorre de seus próprios regulamentos, e não de exigência do SCE/FGE.

14. Na página 44, cita-se que há “morosidade na resposta a sinistros” como consequência da natureza contábil do FGE. Entende-se que essa afirmação carece de fundamentação no plano factual. A SE-Camex, a ABGF e o BNDES, atuando conjuntamente, realizam todos os procedimentos necessários para o pagamento de indenização dentro dos prazos previstos nos certificados de garantia de cobertura (CGC). Ainda que a questão orçamentária possa representar um risco de atraso no pagamento das indenizações, tal risco não se materializou – isto é, todas as indenizações, até hoje, foram pagas dentro dos prazos contratualmente pactuados. Assim, sugere-se que seja suprimida essa referência à “morosidade na resposta a sinistros”.

15. Na página 53, entende-se que as competências citadas do Conselho Estratégico da Camex não refletem o disposto no art. 3º do Decreto nº 11.428/2023. Sugere-se, portanto, a revisão do trecho em questão.

16. Na página 58, onde são listadas as competências da SE-Camex, é mencionada a validação da Nota Técnica Atuarial do FGE. No entanto, o órgão não possui essa atribuição, nem de fato nem de direito. Cabe aos colegiados da Camex aprovar alterações de normas e orientações que deverão ser refletidas nesse documento, e não a sua Secretaria-Executiva. Solicita-se, portanto, que seja feita a devida retificação no relatório.

17. Por fim, na página 71, quanto à afirmação de que “um dos objetivos do FGE é apoiar exportações de produtos de maior intensidade tecnológica”, entendemos que a finalidade precípua do FGE é dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação e, ainda, que se consideram compreendidas no seguro de crédito à exportação as operações de seguro de crédito interno para o setor de aviação civil. O apoio a produtos de maior intensidade tecnológica seria então um reflexo do atendimento a setores econômicos que não encontram oferta de produto equivalente no mercado privado.

SOBRE AS PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

18. **Proposta nº 1: Reformular o Sistema de Garantias Públicas (SGP)**

19. Sobre esse ponto, o Relatório preliminar menciona, na página 43, a limitação de acesso ao Sistema de Garantias Públicas aos gestores do programa, com a sugestão de integração de funcionalidades de compartilhamento de informações em tempo real entre diversos atores institucionais.

20. A esse respeito, convém informar que, no primeiro semestre de 2025, foi realizada reunião entre a SUCEX/SE-CAMEX e a ABGF com o intuito de reformular o Sistema de Garantias Públicas (SGP). Nessa reunião, a ABGF informou que já começou o processo de reformulação do SGP com objetivo de torná-lo mais moderno e funcional. Nesse novo SGP, a SE-CAMEX teria um perfil próprio para consulta dos dados sobre cada pedido de cobertura, além de elaboração de relatórios gerenciais.

21. No momento, o projeto do novo SGP está na etapa de atualização do mapeamento dos processos e especificação do produto, uma das mais importantes do projeto. A SUCEX já possui ponto focal para participação no projeto.

22. Ademais, convém enfatizar que a SUCEX/SE-CAMEX tomou a iniciativa de dar publicidade a dados agregados das operações do SCE. Dessa forma, há transparência dos dados, sem, contudo, infringir o sigilo das informações. Essa iniciativa se materializou em [painéis de dados](#) disponíveis na [seção do SCE no site da SE-CAMEX](#), assim como a disponibilização de tabelas com [dados das indenizações pagas](#) assim como a [exposição do FGE por país](#).

23. Dessa forma, apesar de não haver ainda uma interface pública do SGP para consulta do público externo, as informações sobre as operações e sobre o FGE e SCE estão sendo fornecidas de forma pública no site da SE-CAMEX. Os dados disponibilizados são atualizados periodicamente. Entende-se que essa sistemática é eficaz e, inclusive, mais segura do ponto de vista de segurança da informação, do que a disponibilização ampla de acesso ao SGP.

24. Assim, o diagnóstico da necessidade de reforma do SGP parece adequado. Contudo, sua conversão em instrumento de ampla divulgação de dados sobre a política pode não ser a melhor forma de fomentar a transparência ativa, à luz de preocupações com segurança da informação, complexidade de uma sistema nesse formato e custos envolvidos. Quanto à disponibilização de informações, por exemplo, entende-se que a divulgação por meio de painéis, que poderão no futuro ser atualizados automaticamente por meio de APIs, seria adequada e suficiente. Além disso, sobre a tramitação de documentos entre os órgãos envolvidos na administração, parece oportuno destacar que com a adoção do SEI, não parece fazer sentido a criação de um sistema paralelo em que seja feita a troca de documentação. Nos parece que eventualmente a criação de um sistema que busque abranger todas as etapas do processo, poderia gerar redundância com sistemas já existentes.

25. Por fim, a esse respeito, cumpre destacar que a submissão de pedidos de cobertura de médio e longo prazo passaram a ser feitas via Portal Único Siscomex, e não mais pelo SGP. Assim, o sistema gerido passou a servir como ferramenta gerencial e de submissão de pedidos de apoio em operações de MPME, ao passo que a janela única de comércio exterior do Governo Federal passou a servir como principal interface com os usuários do programa. Para o novo SGP, deverá também ser adequado o processo para submissão das operações de MPMEs por meio do mesmo portal.

26. Proposta nº 2 – Definir política de priorização de beneficiários e ampliação de mercados

27. Assim como no caso discutido na seção anterior, relativo aos desafios de concentração da carteira com o FGE, esta recomendação parece partir da premissa de que os gestores e formuladores da política devem exercer um papel indutor, selecionando os beneficiários do programa com base em critérios estratégicos. Na

prática, contudo, o programa busca cobrir riscos pelos quais atores privados não possuem apetite, quais sejam, de operações de ticket elevado, longo prazo de repagamento e garantias de difícil acionamento. Assim, acaba havendo, na prática, uma concentração do apoio em determinados beneficiários, em decorrência das características da comercialização de seus bens e serviços e do funcionamento do mercado bancário e segurador privado, e não de uma priorização de beneficiários intencional.

28. Um exemplo dessa abordagem pode ser verificado no processo de [reformulação das diretrizes do SCE para MPMEs](#). No novo regulamento aprovado pelo Gecex, passou a haver uma regra específica de apoio ao setor defesa – para o qual não se aplica o limite de exportações anuais aplicável aos demais setores econômicos. Isso não se deveu a uma decisão estratégica de priorizar o setor de defesa, mas sim à constatação de que há lacunas de mercado específicas nesse segmento, que justificariam um tratamento especial. Na legislação e no regulamento do programa há outros casos de setores que recebem tratamento diferenciado, em razão de lacunas de mercado particulares. É o caso, por exemplo, das coberturas de obrigação contratual para o setor de defesa e das coberturas a operações de mercado interno do setor aeronáutico.

29. Não obstante, alterações e adequações são feitas no sentido de atender eventuais especificidades de setores específicos, conforme no exemplo acima. Assim, é possível que seja feito um esforço de verificar proativamente, sem que haja necessariamente uma demanda do setor privado nacional, quanto à necessidade de criação de produtos ou regras específicas para atendimento de setores determinados, que podem considerar as priorizações presentes nas diversas políticas públicas que norteiam a atuação do governo federal. Cabe destacar, no entanto, que não é identificada uma necessidade de priorização de alguns setores em detrimento aos demais, uma vez que não há um cenário de restrição na capacidade do FGE de conceder coberturas. Dado o nível de alavancagem atual do fundo, há espaço para a concessão de garantias em volume muito superior ao atualmente verificado.

30. [Proposta nº 3 – Instituir Política Integrada de Gestão de Riscos do FGE](#)

31. Efetivamente, há diversos atores envolvidos na gestão do FGE – a exemplo da SE-Camex, da ABGF, do BNDES e dos colegiados da Camex. Isso poderia levar a falhas na atribuição de responsabilidades sobre a condução da política e, consequentemente, no mapeamento dos riscos envolvidos. No entanto, entendemos que a SE-Camex acompanha de forma ativa todas as diferentes dimensões do FGE e atua proativamente na mitigação de riscos.

32. Por exemplo, a SE-Camex executa o acompanhamento do orçamento para o pagamento de indenizações, utilizando metodologia estatística robusta para estimar os possíveis *defaults* que podem ocorrer em determinado exercício (SEI nº 51824251), antecipando-se, portanto, a possível insuficiência de recursos. Isso indica uma postura ativa de mitigação de riscos operacionais da política. O órgão, ademais, acompanha a atuação do BNDES como gestor contábil, tendo estabelecido um Manual de Procedimentos que o banco deve seguir, o que também indica a abrangência da atuação da SE-Camex na política pública em questão.

33. No caso da atuação da ABGF, a SE-Camex é responsável pela fiscalização do contrato, tendo inclusive elaborado um mapa de riscos, associado ao processo de contratação da empresa.

34. Quanto à execução orçamentária, é também realizado acompanhamento constante pela SE-Camex, que é responsável pela elaboração da proposta orçamentária e autorização para a realização dos pagamentos.

35. Dessa forma, ainda que a proposta tenha o mérito de institucionalizar a gestão de risco do FGE, é importante enfatizar que, a despeito da pluralidade de atores envolvidos, há acompanhamento centralizado da política pela SE-Camex. Entretanto, caso seja apontada alguma fragilidade específica da atual sistemática, serão implementados os ajustes necessários com a brevidade possível.

36. Proposta nº 4 – Definir critérios objetivos para escalonamento de decisões estratégicas ao Conselho Estratégico da Camex

37. Entendemos que há, de fato, ausência de critérios claros para o encaminhamento de temas ao Conselho Estratégico da Camex (CEC) e ao Gecex. Isso decorre de uma atribuição de competências pouco específica nos decretos aplicáveis.

38. Em particular, a redação do Decreto nº 11.428, de 02 de março de 2023, atribui ao CEC a competência para “estabelecer orientações para [...] a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive aquelas relativas ao Seguro de Crédito à Exportação”; e, ao Gecex, a competência para “complementar as diretrizes do Conselho Estratégico para [...] cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive aquelas relativas ao Seguro de Crédito à Exportação e aos procedimentos para a sua implementação”.

39. Adicionalmente, o Decreto nº 4.993/2004, atribui ao Cofig a competência de “estabelecer parâmetros e condições a serem observados [...] pela Secretaria-Executiva da CAMEX, na qualidade de representante da União, para a concessão de garantia às operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE, observadas as diretrizes e os critérios definidos pela CAMEX”.

40. Dessa forma, no regulamento vigente, há um colegiado responsável por “estabelecer orientações”, outro por “complementar diretrizes” e um terceiro por “estabelecer parâmetros e condições”. Diante de casos concretos, efetivamente surgem incertezas sobre a que colegiado se deve submeter um determinado tema. Isso acaba exigindo uma decisão caso a caso, na maioria das vezes baseadas em interpretações da norma realizadas pela Consultoria Jurídica do MDIC.

41. A própria Sucex, portanto, compartilha do diagnóstico de que há necessidade de aprimoramento do regulamento vigente. Não obstante, entendemos que, na estrutura de governança atual, não há “indefinição de fronteiras” no que diz respeito às competências dos atores em temas operacionais, ao contrário do que é colocado como evidência respaldando a proposta. Como anteriormente mencionado nesta nota técnica, e discutido no próprio relatório preliminar, desde o ano passado a ABGF possui competência para executar as tarefas referentes à implementação do SCE, em especial a aprovação de operações e emissão de coberturas, não cabendo ao Cofig, Gecex ou CEC tomar decisões de natureza estritamente operacional, como ocorria no passado.

42. Proposta nº 5 – Reforma Institucional do FGE

43. Conforme se depreende da documentação enviada no curso da avaliação do FGE, a área técnica da SE-Camex – e, anteriormente, da Sain/MF – possui historicamente o diagnóstico de que uma fonte de disponibilidades de elevada liquidez, apartada do Orçamento Geral da União, contribuiria com o fortalecimento da política brasileira de crédito à exportação. Com efeito, a dependência de recursos orçamentários, independentemente dos resultados contábeis do FGE, representa uma importante fonte de risco para a implementação da política. Contudo, a questão orçamentária atualmente não impacta de forma direta que capacidade de cobertura do FGE, uma vez que a dotação é utilizada para o pagamento de indenizações e despesas correlacionadas e a concessão de novas coberturas tem como parâmetro métricas ligadas ao patrimônio líquido do Fundo.

44. Não obstante, a capacidade de implementação de uma reforma dessa natureza extrapola as competências da SE-Camex, uma vez que envolve mudança legislativa e uma eventual capitalização de um fundo financeiro, o que geraria impacto orçamentário significativo – ainda que pontual.

45. A esse respeito, vale mencionar o Projeto de Lei nº 6139, de 2023, aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em decisão terminativa em julho deste ano. Tal PL, ao alterar aspectos estruturais do FGCE, iria na direção de criar um lastro para o SCE independente do Orçamento Geral da União, mas com garantia subsidiária da União – o que garantiria a atratividade do instrumento para as instituições financeiras. Não obstante, trata-se de um projeto ainda em tramitação, cuja efetiva implementação exigirá, ainda, a capitalização do FGCE e elaboração do marco operacional e infralegal necessários.

46. Assim, entendemos que a proposta de retomada da reforma institucional do FGE tem fundamentação técnica adequada. Contudo, é importante notar que, embora a estrutura de lastro do SCE atual seja uma fonte de risco para a continuidade da política, ela não impede necessariamente a condução de um programa bem-sucedido. Inclusive, há diversos exemplos de agências de crédito à exportação estrangeiras que atuam exclusivamente com o orçamento público como fonte de recursos para pagamento de indenizações, e isso não impediu que elas adquirissem excelente reputação como garantidoras e seguradoras de crédito. No próprio caso do SCE/FGE, como notado acima, não há exemplos de atrasos no pagamento de indenizações, mesmo diante de alguns sinistros significativos.

47. A partir desse entendimento, a equipe da Sucex está engajada, no momento, em melhorias incrementais no programa dentro de sua estrutura atual, com a definição de novos produtos e o aprimoramento da estrutura de governança, além de ações que buscam mitigar os riscos operacionais na implementação do programa.

48. Dessa forma, a recomendação em questão está em linha com o diagnóstico técnico desta Subsecretaria. Sua efetiva implementação, contudo, depende da iniciativa de outros atores, inclusive do Congresso Nacional. Partindo da premissa de que o modelo atual possui falhas, mas não é completamente disfuncional, o entendimento atual desta Subsecretaria é de que convém atuar em sua melhoria incremental, como forma de ação mais efetiva e imediata – considerando os esforços malogrados de mudança estrutural envidados no passado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

49. A presente Nota Técnica apresenta as principais impressões da equipe técnica da Subsecretaria de Crédito à Exportação quanto aos apontamentos trazidos pelos Relatório Preliminar apresentado no contexto da avaliação Fundo de Garantia à Exportação (FGE) no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Adicionalmente, será enviado documento complementar contendo comentários mais pontuais e eventuais imprecisões identificadas no documento analisado.

50. Assim, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Secretaria Executiva deste MDIC, seguida de envio ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
DANIEL ANSELMO MARECHAL
Coordenador-Geral de Finanças e Conformidade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
RAQUEL REZENDE ABDALA
Subsecretária de Crédito à Exportação



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Rezende Abdala, Subsecretário(a)**, em 23/07/2025, às 18:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Anselmo Marechal, Coordenador(a)-Geral**, em 23/07/2025, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52471109** e o código CRC **800AF828**.

Referência: Processo nº 03101.003213/2024-29.

SEI nº 52471109