

O PRS 34/2021 requer que as operações de crédito externo para o financiamento de governos estrangeiros ou de projetos de infraestrutura em que a União for credora sejam submetidas à autorização prévia do Senado Federal.

Nesse sentido, o PRS 34/2021 pretende dar ao Senado Federal o poder específico de intervir na atividade dos bancos públicos em suas operações de crédito internacionais, **o que a ABDE entende ser abusivo e, por conseguinte, inconstitucional por representar interferência indevida contra a prerrogativa do Poder Executivo**. As instituições financeiras são regidas por regulações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e são supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, que também está alinhado com acordos internacionais, que estabelecem normas, procedimentos e boas práticas para os supervisores bancários no mundo, visando o bom funcionamento do sistema financeiro internacional.

O Senado Federal já tem o poder constitucional de convocar a autoridade responsável ou o próprio Presidente da República em caso de prática de ato que comprometa a soberania nacional, concedendo benefícios creditícios indevidos, por exemplo. Além disso, a participação de instituições financeiras, públicas ou privadas, no comércio internacional constitui regra e não exceção no contexto das nações, mas os dirigentes desses agentes respondem pela licitude de seus atos, não havendo necessidade de uma excepcional intervenção do Poder Legislativo. Assim, o PRS afronta constitucionalmente diversos princípios. Ao propor ao Senado Federal a função de fiscalizar, modificar ou inviabilizar o funcionamento das instituições financeiras públicas, o PRS 34/2021 viola o princípio da separação dos poderes consagrada no artigo 2.º da Constituição Federal de 1988.

Cabe salientar que as instituições financeiras públicas são empresas integrantes da administração indireta, com personalidade jurídica e patrimônios próprios e se submete ao regime jurídico aplicado às empresas privadas, tendo autonomia técnica, administrativa e financeira e gestão contábil e financeira regida pela Lei das Sociedades Anônimas, pois exploram a atividade econômica (serviços financeiros), aplicando-se a elas o art. 173, §1º, II, CF/88 e, por conseguinte, os princípios da ordem econômica (art. 173, CF/88). Assim, o PRS provocaria uma distorção e impactaria a isonomia de mercado. Desta forma, a vedação de operações de crédito no exterior pelas instituições financeiras controladas pela União, sem aval prévio do Senado, intervém de forma extremada na atividade econômica privada, afrontando princípios constitucionais relacionados ao pleno exercício da autonomia da vontade, com restrição à livre iniciativa, (art. 1º, IV e art. 170, caput, todos da CF), liberdade de empresa e da livre concorrência (art. 170, IV da CF, liberdade de contratar (art. 5º, II da CF) e proporcionalidade e razoabilidade (art. 5º, §2º da CF).

Ainda, vislumbra-se inconstitucionalidade na proposta, por aparentar extrapolar a competência do Senado Federal, estabelecida no art. 52 da Constituição Federal. Entende-se que o conceito de operação de crédito constante na Constituição traduz a ideia de endividamento do ente público, porém esse normativo tem o potencial de atingir pessoas jurídicas de direito privado que virão a ser credoras e não devedoras. Em outras palavras, em não havendo assunção de dívida perante o credor (onerosidade), não há que se falar em operação de crédito para os fins em comento. Porquanto não caberia ao Senado Federal disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, mas sim, estabelecer limites ao endividamento público, a fim de assegurar o equilíbrio das contas públicas. Cumpre realizar, neste ponto, uma observação: em não se tratando de dívida pública, as aludidas despesas não deveriam se sujeitar às limitações impostas pelo Senado Federal, na forma do art. 52 da Magna Carta, sob pena de ferir-se a Separação dos Poderes, constitucionalmente consagrada, com a interferência descabida do Poder Legislativo no âmbito reservado ao Poder Executivo.

Além disso, as operações de financiamento às exportações são formalizadas por meio de contratos, os quais, quando envolvem partes domiciliadas em outros países e têm interface com outros sistemas jurídicos, podem ser classificados como contratos internacionais regidos pelo direito privado.

Ressalta-se que, historicamente, esse tipo de modalidade de operação é executado tradicionalmente por bancos oficiais de outros países, por não terem tais restrições. Inclusive, aportam recursos em operações de crédito similares no Brasil. Essas operações são formas de ampliar relações diplomáticas e comerciais entre os países, cuja competência é do Poder Executivo.

Do total de 528 bancos de desenvolvimento e instituições financeiras de desenvolvimento no mundo, mapeadas pela Universidade de Pequim e pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), 90 têm operações internacionais, ou seja, 17%. Essas 90 instituições representam um total de USD 7,5 trilhões em ativos.

Ranking de maiores bancos com operações internacionais:

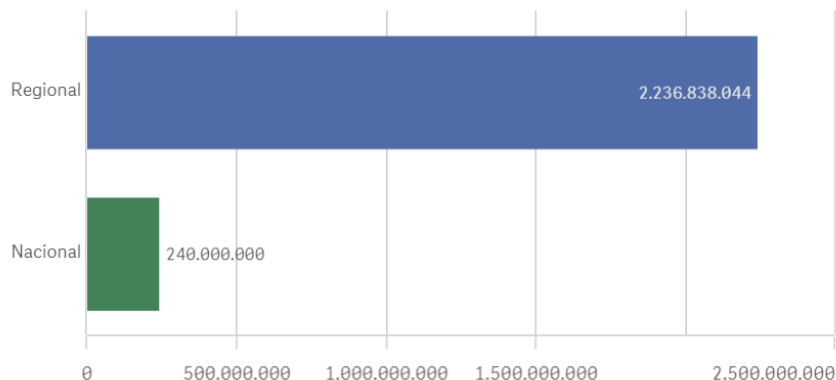
1	China Development Bank	CDB
2	The Export-Import Bank of China	China Eximbank
3	European Investment Bank	EIB
4	KfW Development Bank	KfW
5	The World Bank	World Bank
6	Japan Finance Corporation	JFC
7	Korea Development Bank	KDB
8	Development Bank of Japan	DBJ
9	Japan Bank for International Cooperation	JBIC
10	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES

Fonte: Agência Francesa de Desenvolvimento e Universidade de Pequim, 2023.

Podemos citar também outros exemplos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento de países estrangeiros, sua regulação e atuação no Brasil:

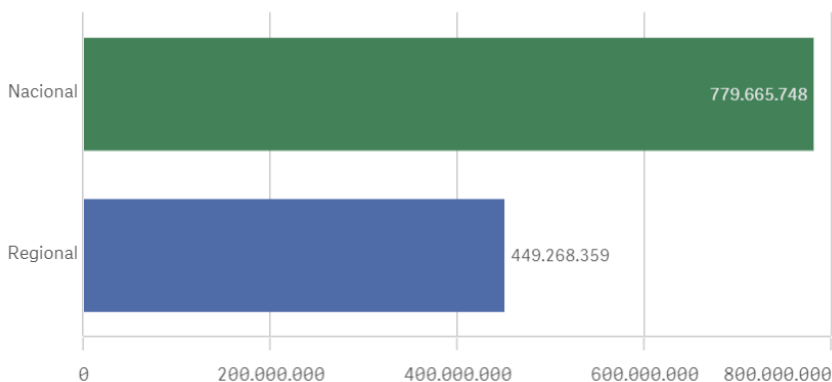
- A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) tem um contrato de objetivos e políticas com o Estado francês e implementa as orientações definidas pela Comissão Interministerial de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (CICID), presidida pelo Primeiro-Ministro. A AFD financiou a linha 13 do metrô de São Paulo, ligando a estação La Luz e o aeroporto internacional de Guarulhos (300 000 000 EUR, a serem pagos em 20 anos). Encontram-se na COFIEX as seguintes operações de financiamento da AFD:

Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)



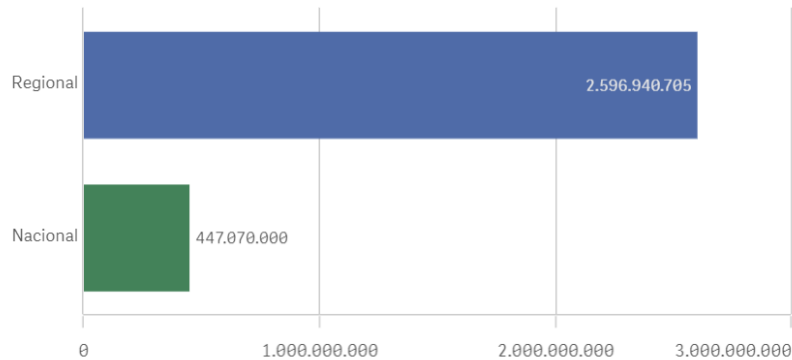
- O KFW (Banco de Desenvolvimento Alemão) está sob a supervisão legal direta do Ministério Federal das Finanças em comunhão com o Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Energia. O KFW está em fase de preparação e assinatura, para financiar programas de saneamento no Nordeste no montante de US\$ 127.187.590 (em 5 anos). Encontram-se na COFIEX as seguintes operações de financiamento do KFW:

Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)



- A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) tem seu desempenho avaliado anualmente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MOFA), já que este é o responsável pelo planejamento das políticas de cooperação para o desenvolvimento e assegura uma estreita colaboração com os ministérios e agências governamentais responsáveis pela implementação das atividades de desenvolvimento. A JICA está executando, no Brasil, o Projeto Ação MetrÓpole que busca implementar o sistema troncal de ônibus (BRT) na região metropolitana de Belém (PA) para mitigar o congestionamento de trânsito e contribuir para melhoria do meio ambiente e da condição de vida da população. Foram investidos cerca de US\$ 258 milhões. Também assinou um acordo de empréstimo com o Estado de Santa Catarina para implementar o Programa de Saneamento Ambiental no valor estimado de US\$ 136 milhões. Encontram-se na COFIEX as seguintes operações de financiamento do JICA:

Valor de empréstimo por Abrangência - (Valores em US\$)



- Ainda, o CDB (Caribbean Development Bank) é regulado pelo governo central da Jamaica, e no caso do ICO (Instituto de Crédito Oficial), a Secretaria de Estado de Economia da Espanha é responsável, tanto pela administração estratégica do Instituto, quanto pela avaliação e controle dos resultados de suas atividades.
- O Korea Development Bank – KDB (Banco de Desenvolvimento da Coreia) foi o principal fornecedor de fundos para os setores de alta tecnologia e começou a expandir seus negócios internacionais e de banco de investimento para se tornar um banco de investimento competitivo em nível mundial. O objetivo era apoiar as empresas da República da Coreia que operavam no exterior, subscrever títulos corporativos e apoiar projetos de fusão e aquisição.” KDB Bank é co-supervisionado pela Comissão de Serviços Financeiros da Coreia (o "FSC"), pelo Serviço de Supervisão Financeira da Coreia (o "FSS") e pelo Banco da Coreia ("BOK").

Nenhum deles tem suas operações fiscalizadas ou controladas pelo poder legislativo de suas respectivas nações. Pelo princípio da reciprocidade, a não participação do Brasil em operações de financiamento em outros países poderia também inibir investimentos estrangeiros no Brasil. Neste momento, é urgente e relevante o Brasil se posicionar no cenário internacional como lócus estratégico de oportunidades, pautado pelas agendas de futuro. Há enormes possibilidades de geração de negócios e de fortalecimento das relações comerciais brasileiras, além de oportunidades de captação de recursos internacionais para financiar a transição rumo a um modelo de desenvolvimento mais sustentável, resiliente e justo. Assim, acreditamos que as relações diplomáticas e comerciais entre as diferentes nações têm que ser fortalecidas para que, juntas, possam promover esse desenvolvimento sustentável, que se tornou um desafio global.

As principais economias do mundo possuem sistemas robustos de financiamento e garantias às exportações e intensificam suas estratégias agressivas para ampliar suas exportações e dominarem novos mercados. Infelizmente, no Brasil, observa-se o movimento contrário: alguns instrumentos e ferramentas de apoio ao fomento à exportação foram eliminados ou mesmo inviabilizados. E a medida agora proposta do PRS 34/2021 deverá gerar mais burocracias, custos, desperdícios de tempo e incertezas em geral quanto ao processo, o que poderá inviabilizar novas operações.

As exportações e seus financiamentos são atividades complementares e não substitutas às atividades domésticas, sendo ambas necessárias para trajetórias de desenvolvimento bem-sucedidas dos países. As exportações geram emprego, renda e divisas para o Brasil. Em todo o mundo, existem sistemas de apoio à exportação estruturados para atender as empresas de seus países e as empresas brasileiras ficariam em franca desvantagem em relação a seus competidores se não houvesse os mesmos instrumentos financeiros disponíveis para elas. Em diversos setores, se não conseguem exportar, as empresas não obtêm escala de produção, ficam ultrapassadas tecnologicamente e sua existência no próprio Brasil fica ameaçada

Outra preocupação é com relação à própria operacionalização do processo de aprovação das operações pelo Senado Federal. Atualmente, as operações de empréstimos com garantia soberana, por exemplo, levam, em média, 9 a 18 meses para sua aprovação final, por conta de todo o trâmite processual a ser percorrido. Haveria enorme dificuldade e custos para essas operações de crédito mencionadas no PRS 34/2021 ao entrarem no fluxo de aprovação pelo Senado federal.

Conclusão

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) se manifesta contrária à aprovação do PRS 34/2021, por entender que significaria a violação dos princípios da separação dos poderes, da ordem econômica, da proporcionalidade e da razoabilidade; bem como, por configurar uma intervenção abusiva no sistema financeiro nacional (que já é regulado e fiscalizado pelo Banco Central do Brasil e segue as regras do Acordo de Basileia e demais acordos internacionais), na exploração de atividade econômica de pessoas jurídicas de direito privado, nas relações diplomáticas com nações estrangeiras (de competência do Poder Executivo), e no poder de autogestão dessas instituições. A ABDE acredita também que a medida pode enfraquecer as relações diplomáticas e comerciais do Brasil.