

Nota Técnica nº 04/23

Brasília, 29 de setembro de 2023.

Aos Excelentíssimos Srs. Senadores,
Senado Federal
Brasília - DF

Assunto: PL 1156/2023, de autoria do Senador Cleitinho (Republicanos/MG), que Altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para dispor acerca da concessão de financiamento ou qualquer modalidade de empréstimo, inclusive mediante concessão de garantias, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES às organizações internacionais, Estados estrangeiros ou entidades privadas por estes controladas direta ou indiretamente.

Posicionamento: A ABDE é contrária ao Projeto de Lei 1156/2023. A **proposição vai na contramão da prática internacional** ao estabelecer uma nova etapa política para aprovações de operações de crédito oficiais que serão executados fora do país. O PL também **incorre em diversas inconstitucionalidades materiais e gera burocracia desnecessária** que tornará a política pública inviável, devido ao aumento de prazo, da insegurança jurídica e redução da competitividade das empresas brasileiras frente aos concorrentes estrangeiros.

I. TEXTO INICIAL

O PL altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, por meio das seguintes alterações:

“Art. 5º

§ 2º A concessão de financiamento ou qualquer modalidade de empréstimo, inclusive mediante concessão de garantias, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, é vedada às organizações internacionais, Estados estrangeiros ou entidades privadas por estes controladas direta ou indiretamente, que estejam inadimplentes em relação às obrigações contraídas com qualquer ente federativo ou entidade da Administração Pública Indireta, enquanto perdurar a inadimplência.

Art. 5º-A Compete ao Senado Federal autorizar previamente, por voto favorável da maioria absoluta, a concessão de financiamento ou qualquer modalidade de empréstimo, inclusive mediante concessão de garantias, pelo BNDES, às organizações internacionais, Estados estrangeiros ou entidades privadas por estes controladas direta ou indiretamente.”

Justificativa resumida do PL:

Segundo o autor do projeto, o que motiva a apresentação do PL são as recentes declarações do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, acerca de possível financiamento, via BNDES, de gasoduto na Argentina. Acrescenta que é de conhecimento comum, que o atual governo, demonstra intenção em financiar/conceder empréstimos a países, atualmente inadimplentes e insolventes, com desempenho econômico catastróficos.

Assim, de acordo com o autor, o projeto se faz necessário para resguardar da ocorrência de empréstimos públicos com base em critérios estritamente ideológicos, contrariamente aos critérios técnicos.

II. PARECER APRESENTADO NA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (CRE)

O relator da matéria na CRE, Senador Sérgio Moro (União/PR), realizou duas modificações no texto:

1. Um deles diz respeito à redação proposta para o § 2º do art. 5º da Lei nº 5.662, de 1971, que da forma como está redigida pode dar a entender que o tomador de empréstimo junto ao BNDES é o Estado estrangeiro ou a organização internacional, em vez de empresa instalada no Brasil que exporta bens ou serviços. Sendo assim, o relator inseriu uma emenda a fim de afastar essa interpretação.
2. Propôs a supressão do art. 5-A, uma vez que as competências privativas do Senado Federal estão definidas no art. 52 da Constituição Federal, não podendo ser ampliadas, mediante aprovação de um PL. Tampouco é possível a fixação, por meio de lei, de quórum para as deliberações desta Casa, haja vista o comando constitucional que estabelece que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47). A disciplina, portanto, está prevista no texto constitucional e não pode ser alterada.

III. ANÁLISE DA ABDE

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), na condição de instituição representativa dos interesses do Sistema Nacional de Fomento (SNF), formado por 34 instituições públicas de desenvolvimento (bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos comerciais estaduais, bancos cooperativos, além da Finep e do Sebrae), **vem trazer ao conhecimento desse ilustre Senado Federal a sua posição contrária à aprovação do PL 1156/2023**.

As instituições partícipes da Associação, que em seu conjunto são denominadas de Sistema Nacional de Fomento (SNF), representam 45% do mercado creditício brasileiro e 74% dos investimentos de longo prazo, atuando, especialmente, em setores e segmentos prioritários para o desenvolvimento sustentável do país, como o financiamento à infraestrutura, à inovação, ao agronegócio, ao setor público e o apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). As instituições do Sistema Nacional de Fomento têm como característica marcante a força de sua representatividade regional (veja o mapa a seguir):



O PL 1156/2023 institui que a concessão de financiamento ou qualquer modalidade de empréstimo, inclusive mediante concessão de garantias, pelo BNDES, seja vedada às organizações internacionais, Estados estrangeiros ou entidades privadas por estes controladas, que estejam inadimplentes em relação às obrigações contraídas com qualquer ente federativo ou entidade da Administração Pública Indireta, enquanto perdurar a inadimplência. Além disso, estabelece competência ao Senado Federal autorizar previamente, por voto favorável da maioria absoluta, o financiamento no exterior.

Ao analisar o projeto, 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 ao bom funcionamento do sistema financeiro internacional.

Primeiramente, vale destacar que 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 PL afronta constitucionalmente diversos princípios.

Ainda, vislumbra-se inconstitucionalidade na proposta, por aparentar extrapolar a competência do Senado Federal, conforme destacado no parecer do relator da matéria na CRE, Senador Sérgio Moro (União/PR), 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.

Em segundo lugar, é importante contextualizar o apoio do BNDES às operações de crédito. O banco oferece dois tipos de financiamento às exportações: (i) pré-embarque, que é o financiamento à produção de bens destinados à exportação, como um capital de giro para a empresa produzir e exportar e (ii) pós-embarque, que é o financiamento à comercialização no exterior de itens exportados do Brasil. Esse último trata-se de dinheiro à vista para o exportador brasileiro, em que o importador paga a prazo. Em todas as modalidades de apoio à exportação do BNDES, os desembolsos são realizados no Brasil, em reais, para o exportador brasileiro e não há remessa de recursos para o exterior, o dinheiro fica no Brasil.

Entre 1991 e 2022, mais de 1500 exportadores brasileiros foram apoiados pelo BNDES, sendo atendidas as exportações de praticamente todos os setores industriais do Brasil, com especial destaque aos bens de maior complexidade produtiva, como aeronaves, embarcações, equipamentos de geração e transmissão elétrica, ônibus, caminhões, máquinas industriais e agrícolas. Na modalidade de comercialização, as exportações brasileiras foram destinadas a 48 países, sendo que o Estados Unidos ocupa o primeiro lugar como país destino das exportações apoiadas pelo BNDES. Todas as operações contaram com garantia do Fundo Garantidor de Exportação (FGE) – fundo contábil que é alimentado pelos prêmios de seguro (mais de 100 países têm instrumento similar). Não possui recursos do contribuinte.

Dessa forma, o objetivo do apoio do BNDES é fortalecer o setor exportador brasileiro como promotor de geração de emprego, renda, divisas e produtividade. O banco busca garantir que os exportadores brasileiros não fiquem em desvantagem em relação a seus concorrentes de outros países, igualando as condições de crédito com o mercado internacional.

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. O PL 1156/2023 deverá gerar mais burocracias, custos, desperdícios de tempo e incertezas em geral quanto ao processo, o que poderá inviabilizar novas operações em um cenário já bastante negativo. Por exemplo, o apoio público dos demais países corresponde a 8%, em média, das exportações. Nos últimos 5 anos, a participação média dos desembolsos do BNDES na pauta brasileira foi de apenas 0,4%, ante 3,5% no final da década passada.

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:

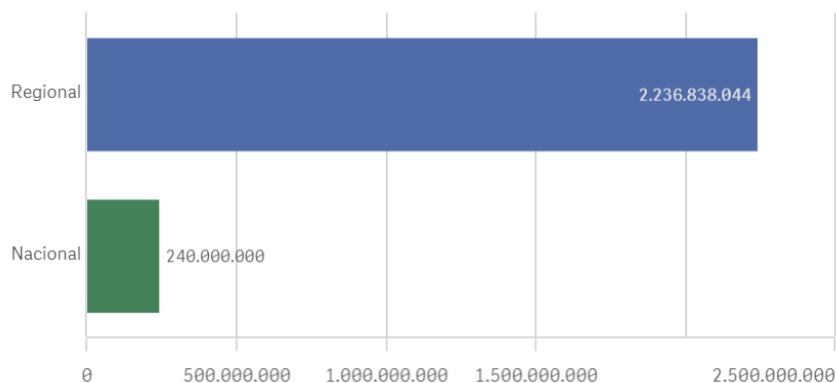
1	China Development Bank	CDB
2	The Export-Import Bank of China	China Eximbank
3	European Investment Bank	EIB
4	KfW Development Bank	KfW
5	The World Bank	World Bank
6	Japan Finance Corporation	JFC
7	Korea Development Bank	KDB
8	Development Bank of Japan	DBJ
9	Japan Bank for International Cooperation	JBIC
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:

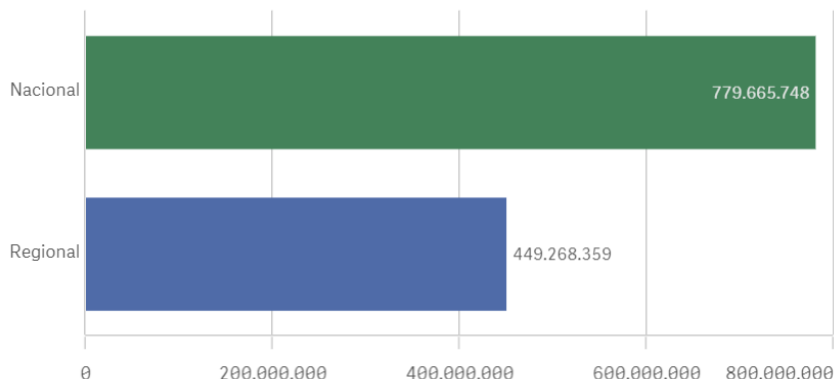
- A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) tem um contrato de objetivos e políticas com o Estado francês e implementa as orientações definidas pela Comissão Interministerial de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (CICID), presidida pelo Primeiro-Ministro. A AFD financiou a linha 13 do metrô 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\$)



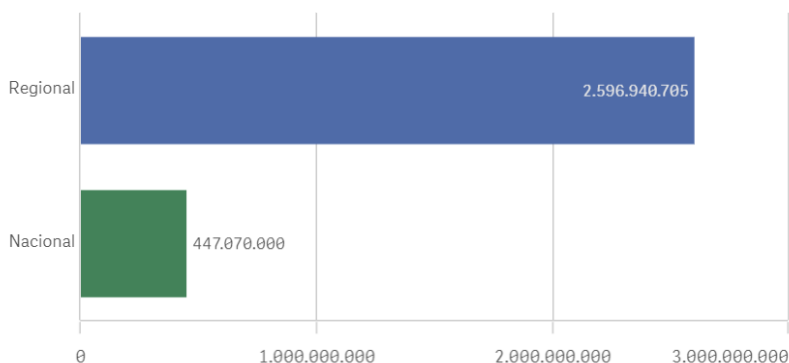
- O KfW (Banco de Desenvolvimento Alemão) está sob a supervisão legal direta do Ministério Federal das Finanças em comunhão com o Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Energia. O KfW está em fase de preparação e assinatura, para financiar programas de saneamento no Nordeste no montante de US\$ 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").

Diante disso, observa-se que nenhuma dessas instituições 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.

IV. CONCLUSÃO

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) se manifesta contrária à aprovação do PL 1156/2023, por entender que significaria a violação dos princípios da separação dos poderes por representar interferência indevida contra a prerrogativa do Poder Executivo. Também se vislumbra inconstitucionalidade no projeto, por aparentar extrapolar a competência do Senado Federal estabelecida no art. 52 da Constituição Federal. Além disso, a ABDE acredita que a medida vai na contramão da prática internacional ao estabelecer uma nova etapa política para aprovações de operações de crédito oficial que serão executados fora do país, impactando negativamente a competitividade das empresas brasileiras frente aos concorrentes estrangeiros e reduzindo as exportações brasileiras.