



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PARECER

#### PROJETO DE LEI Nº 416, DE 2015

Obriga a vinculação automática de contratos de câmbio de importação a Declarações de Importação (DI), no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) e Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex).

**Autor:** Deputado CHICO ALENCAR

**Relator:** Deputado HELDER SALOMÃO

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 416, de 2015, de autoria do Deputado Chico Alencar e outros, tem por objetivo reestabelecer a vinculação entre contratos de câmbio de importação e Declarações de Importação (DI) nos Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) e Sistema Integrado Comércio Exterior (Siscomex), de forma a ampliar o controle sobre as remessas de recursos para o exterior.

Segundo seus autores, a derrubada da referida vinculação, levada a efeito por inovações legais e infralegais realizadas em meados da década passada, teria facilitado o envio ilegal de divisas ao exterior e a prática de crimes correlatos.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o projeto deve ser apreciado por esta Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O exame da Comissão de Finanças e Tributação deverá atentar-se ao mérito e à adequação financeira e orçamentária da proposição.

Em 22 de abril de 2015, encerrou-se o prazo regimental para recebimento de emendas nesta Comissão, sem que nenhuma emenda houvesse sido apresentada ao projeto.

É o relatório.

#### II – VOTO DO RELATOR

##### **Do exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI-CFT), de 29 de maio de 1996, que "*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*".

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Em semelhante sentido vai a determinação contida no art. 9º da NI-CFT, *in verbis*:



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO HELDER SALOMÃO – PT/ES

*Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.*

O projeto de lei em questão, que visa a obrigar a vinculação automática de contratos de câmbio de importação a Declarações de Importação (DI), no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) e no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), não tem repercussão direta nos Orçamentos da União, uma vez que se reveste de caráter essencialmente normativo, sem impacto quantitativo financeiro ou orçamentário públicos.

#### **Do mérito**

Somos chamados a enfrentar aqui o importante e urgente tema da relação entre a regulação cambial e a prevenção à remessa irregular de dinheiro para o exterior, à lavagem de dinheiro e a outros ilícitos no âmbito do sistema financeiro. Os ilustres autores do Projeto de Lei nº 416, de 2015, buscaram identificar problemas institucionais que dificultam o controle acerca da ocorrência de tais crimes e, em consequência, aumentam os incentivos para seu cometimento. Movidos por tal objetivo, os nobres parlamentares detectaram consequências problemáticas de uma alteração na legislação cambial promovida pela chamada reforma cambial de 2006. Trata-se da desvinculação entre contratos de câmbio de importação e declarações de importação apresentadas a autoridades públicas para fins de controle. A proposição em exame intenta o restabelecimento de tal vinculação.

Senhor Presidente e nobres Pares, permitam-me descrever em mais detalhes o problema em questão. Em 2006, a Medida Provisória (MPV) nº 315, de 3 de agosto daquele ano, alterou regras de natureza cambial aplicáveis à exportação de mercadorias e serviços. Aquele diploma, convertido na Lei nº 11.371, de 28 de novembro seguinte, transferiu ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a atribuição de definir o percentual das divisas provenientes da venda de produtos para o estrangeiro que poderiam ser mantidas no exterior. Até, então, os recursos obtidos com exportações deveriam ser trazidos ao Brasil e convertidos em moeda nacional. Essa exigência era designada pela expressão “cobertura cambial”.

O CMN, em um primeiro momento, decidiu flexibilizar as exigências de cobertura cambial e liberou a manutenção em contas estrangeiras de até 30% (trinta por cento) dos valores recebidos pelos exportadores (redação original do art. 1º da Resolução CMN nº 3.389, de 4 de agosto de 2006). Posteriormente, com a edição da Resolução CMN nº 3.548, de 12 de março de 2008, os produtores brasileiros foram liberados para manter no exterior a totalidade dos recursos recebidos com transações comerciais internacionais.

A tais atos normativos infralegais somou-se a Circular nº 3.325, de 24 de agosto de 2006, expedida pelo Banco Central do Brasil (BCB), que alterou o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI). A Circular BCB nº 3.325, de 2006, além de se referir a operações de exportação, tratou de alterar também regras de controle pertinentes a operações de importação.

As mais polêmicas dessas inovações disseram respeito às revogações da obrigatoriedade de vinculação da Declaração de Importação (DI) ao contrato de câmbio e, em determinados casos, da exigência de apresentação de Licença de Importação (LI) no momento da contratação de operações de câmbio com instituições financeiras.

A fim de formarmos juízo sobre a adequação ou não da mencionada desvinculação, procuramos refletir sobre duas questões: por que o Estado brasileiro decidiu flexibilizar tais controles de natureza cambial e quais as consequências das modificações legais produzidas com tal propósito. É o que queremos responder a seguir.

A reforma cambial de 2006 insere-se no contexto mais amplo da abertura financeira promovida pelo Brasil e por outras economias emergentes na década de 1990. Em meio a circunstâncias como avanços nas telecomunicações, aumento de transações comerciais e a derrocada do



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO HELDER SALOMÃO – PT/ES

regime de paridades cambiais acordado em Bretton Woods, as décadas de 1970 e 1980 assistiram ao aumento da pressão pela derrubada de controles de capitais, a limitar operações financeiras internacionais.

Naquele contexto, uma série de estudos econômicos apresentaram fartas evidências empíricas sobre a correlação entre integração financeira e crescimento econômico, no sentido de que a ampliação dos fluxos internacionais de capitais seria acompanhada por melhorias em indicadores econômicos. Isso valeria especialmente para países periféricos, pois o dinheiro acumulado nos países desenvolvidos tenderia a fluir para economias em que a produtividade fosse mais baixa, onde haveria oportunidades de investimento com maior potencial de retorno.

Para tomar parte no ambiente de maior integração financeira, o Brasil não pode prescindir de uma série de alterações normativas. É que, até o fim da década de 1980, convivíamos com escassez crônica de moeda conversível e consequentes crises periódicas de balanço de pagamentos<sup>1</sup>. Dessa maneira, a disciplina das operações de compra e venda de moeda estrangeira então em vigor havia sido erguida sob a égide da vulnerabilidade às restrições externas. Ao cuidar do mercado de câmbio e as transações internacionais, a preocupação do Estado brasileiro sempre se concentrava em disciplinar minuciosa e rigorosamente os negócios com moedas estrangeiras, com a construção de regimes cambiais complexos e recheados de instrumentos de controle.

Como se vem de dizer, essa situação mudou radicalmente na década de 1990. Com os movimentos de liberalização financeira levados a efeito em diversos países e, particularmente, com a adesão brasileira ao Plano Brady em 1992, nossa conta de capitais passou a registrar elevação de fluxos financeiros líquidos ingressados no País. A fim de aumentar a inserção internacional da economia brasileira e daí colher benefícios econômicos, sucessivos governos promoveram modificações no campo da regulação cambial. Isso implicou a abolição de uma série de controles e estruturas burocráticas que, no novo cenário de aumento de fluxo de capitais, pareciam obsoletos.

Nesta ocasião, interessa-nos particularmente a alteração regulamentar que desvinculou contratos de câmbio de declarações de importação. Em especial, é preciso considerar quais foram os resultados dessa iniciativa, para que se possa avaliar se os seus objetivos iniciais foram alcançados, se tal medida produziu consequências inesperadas e se algum tipo de correção de rota se faz necessário.

A experiência brasileira recente revela que, apesar de estar voltada a reduzir burocracia considerada anacrônica, permitindo a alocação de recursos de modo mais eficiente, a desvinculação entre contratos de câmbio e declarações de importação gerou também um efeito colateral. Essa inovação normativa facilitou a simulação de importações, um mecanismo útil a enviar recursos obtidos ilícitamente para o exterior e dar aparência de legalidade ao recebimento de dinheiro oriundo de práticas criminosas.

Se alguma dúvida ainda restasse sobre esse fato, ela seria dissipada com a notícia de que, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para averiguar a prática de malfeitos na Petrobras (CPI da Petrobras), um dos acusados de envolvimento no esquema de remessa ilegal de dinheiro para o exterior afirmou haver brechas propositais. Eis um trecho de sua fala naquela ocasião:

*“A empresa não faz remessa de carga e não faz frete. A empresa opera 300 mil dólares por dia, e ninguém verifica (...) Mas isso continua a acontecer hoje, mesmo depois da Operação Lava Jato”.*

Longe de constituir problema circunscrito à esfera penal, a lavagem de dinheiro e as práticas de corrupção, de forma mais ampla, impactam severamente a economia do País. Na medida em que produzem instabilidade, tais condutas criminosas prejudicam a segurança institucional tão cara aos investidores e à realização de negócios que conduzam ao nosso crescimento.

<sup>1</sup> Cf. VAN DER LAAN, C. R. Marco Legal do Mercado de Câmbio e de Fluxos de Capitais: há possibilidades de aprimoramento? Desregulamentação recente e perspectivas institucionais. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2014 (Texto para Discussão nº 161). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 12 fev. 2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO HELDER SALOMÃO – PT/ES

Aí se encontra, portanto, um grave problema da reforma cambial de 2006. Ao perseguir o crescimento econômico por meio da redução de burocracias, os atos infralegais que a compuseram fragilizaram o sistema de controle sobre ilícitos financeiros.

Hoje, parece-nos certo que a calibragem da regulação cambial focada apenas na integração financeira e relaxada quanto ao controle do fluxo de recursos deve ser repensada. Os órgãos e entidades competentes do governo precisam articular um sistema mais propício a identificar a ocorrência de crimes financeiros relativos a operações cambiais, permitindo a aplicação de punições que funcionem como um desestímulo a tais condutas.

Enquanto não sejam construídos mecanismos de controle nesses moldes, quer-nos parecer conveniente a reinstauração da vinculação entre operações de câmbio e declarações de importação, nos moldes sugeridos pela proposição em exame.

Pelo exposto, votamos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento desta Comissão quanto à sua adequação financeira e orçamentária. Quanto ao mérito, **votamos pela aprovação** do Projeto de Lei nº 416, de 2015.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado HELDER SALOMÃO  
Relator

2015-7728