



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 416-A, DE 2015** **(Do Sr. Chico Alencar e outros)**

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); tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela rejeição (relator: DEP. AUGUSTO COUTINHO).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É obrigatória 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).

Art. 2º O Banco Central do Brasil e a Receita Federal do Brasil regulamentarão o previsto no Art 1º no prazo de até 30 dias após a publicação desta lei, de modo a vedar que remessas de recursos para o exterior declaradas como pagamento de importações sejam feitas por instituições financeiras sem observar a vinculação automática entre os sistemas constantes no Art. 1º.

Art. 3º O descumprimento desta lei pela instituição financeira implicará em multa equivalente ao triplo do valor da remessa.

### **JUSTIFICATIVA**

A reforma cambial de 2006 extinguiu a vinculação automática dos contratos de câmbio de importação às Declarações de Importação (DI), no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) e Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). Tal desvinculação abriu enorme brecha para remessas ilegais de recursos ao exterior em nome de laranjas, falsamente declaradas como pagamento de importações, conforme apurado na recente operação “Lava Jato”, e amplamente noticiadas pela imprensa.

Tal brecha é um dos fatores que contribuem para que brasileiros mantenham recursos no exterior de forma secreta e não declarada à Receita Federal / Banco Central, conforme também mostrado no recente caso das contas do banco HSBC na Suíça.

Apesar de autoridades governamentais alegarem que tal vinculação seria desnecessária, argumentando que o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) deve ser comunicado sobre remessas suspeitas, a apuração de tais denúncias leva tempo, abrindo brecha para os agentes remeterem livremente recursos para o exterior e ocultando seu destino.

O argumento de que tal vinculação atrasaria os fluxos cambiais e operações de importações também é falso, dado que tal vinculação seria automática nos sistemas do Banco Central e Receita Federal do Brasil.

Ante o exposto, peço aos demais pares o apoio ao presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 24 de fevereiro de 2015.

Chico Alencar  
Deputado Federal – PSOL/RJ

Cabo Daciolo  
Deputado Federal – PSOL/RJ

Edmilson Rodrigues  
Deputado Federal – PSOL/PA

Ivan Valente  
Deputado Federal – PSOL/SP

Jean Wyllys  
Deputado Federal – PSOL/RJ

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 416, de 2015, busca obrigar a vinculação automática de contratos de câmbio de importação a Declarações de Importação (DI), no Sistema de Informações do Banco Central (SISBACEN) e Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). A proposição é de autoria do Nobre Deputado Chico Alencar e outros.

Pretendem os autores, com os dois primeiros artigos da proposição em apreço, que se torne obrigatória a vinculação automática de contratos de câmbio de importação a Declarações de Importação nos sistemas acima mencionados, SISBACEN E SISCOMEX.

Com o art. 2º, pretendem os Autores que o Banco Central do Brasil (BCB) regulamente, no prazo de trinta dias da publicação da Lei eventualmente resultante dessa proposição, “de modo a vedar que remessas de recursos para o exterior declaradas como pagamento de importações sejam feitas por instituições financeiras sem observar a vinculação automática entre os sistemas constantes no Art. 1º.”

Com o art. 3º busca-se definir que o descumprimento da Lei, caso a

presente proposição venha a ser sancionada, implicará multa equivalente ao triplo do valor da remessa.

O Projeto de Lei nº 416, de 2015, deixou de incluir em seu texto a cláusula de vigência. Deixamos, porém, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a adequação do texto às normas referentes à elaboração legislativa.

A Mesa distribuiu a proposição às Comissões de Finanças e Tributação, que o analisará tanto no mérito quanto nos termos do art. 54 do RICD, e à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, para verificar o disposto no art. 54 do RICD. Esse Projeto de Lei nº 416, de 2015, tramita em regime ordinário e em caráter conclusivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação o nobre parlamentar Helder Salomão elaborou Parecer em que pede a aprovação da matéria. Segundo o Deputado Relator, sua aprovação é necessária para ajudar a prevenir crimes de lavagem de dinheiro e de remessa ilegal de divisas. Caso seja aprovado, o Projeto de Lei nº 416, de 2015, viria, sempre segundo o nobre Deputado Helder Salomão, restabelecer sistemática que vigeu no Brasil por longos anos, até ser alterada no bojo da onda de desregulamentação financeira na primeira década do presente século.

No entanto, a proposição em debate não chegou a ser votada naquela Comissão. Isso por que em 31/05/2017 o senhor Presidente da Casa deferiu pedido de redistribuição, para incluir entre as Comissões responsáveis pela sua análise a presente Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas, emendas e tive a honra de ser designado para relatar essa importante proposição.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O Projeto de Lei nº 416, de 2015, de autoria do nobre deputado Chico Alencar e outros, trata de matéria que, em nosso entendimento, seria mais bem normatizada por Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) e/ou por Circular do BCB.

A questão abordada pela proposição é basicamente procedimental, ou seja, quais os procedimentos de ordem cambial adequados à realização de uma importação e ao controle por parte das autoridades monetárias.

São diversas as Circulares do BCB a regular tais procedimentos, e entendemos que essa é a instância correta para tratar dos detalhes de como se dá a liberação e os controles das divisas à disposição da economia nacional.

Quanto à regulamentação em vigor editada pelo CMN e pelo BCB, destacamos a Resolução nº 3.568/08, que estabelece regras para as operações em questão em alinhamento ao regime de livre flutuação da taxa de câmbio. Tal Resolução é regulamentada pela Circular nº 3.691/13, e trazemos a seguir alguns aspectos relevantes de tal normativo combinados com a legislação já em vigor:

1. as instituições financeiras autorizadas a realizar tais operações pelo BCB devem seguir a regras de qualificação e identificação dos clientes, de verificação das responsabilidades das partes e da legalidade das operações realizadas além de toda legislação e regulamentação cambial tanto do BCB quanto de outras entidades do governo federal.
2. as instituições autorizadas devem desenvolver mecanismos que permitam evita a prática de operações que configurem artifício que objetive burlar os instrumentos de identificação, de limitação de valores e de cadastramento de clientes;
3. exigência de documentação completa, que, caso ausente no dossiê da operação sujeita a instituição autorizada às penalidades previstas na legislação em vigor, podendo ensejar na repatriação do valor em moeda estrangeira transferido indevidamente;
4. caso seja verificada qualquer ilegalidade ou contrariedade às normas do CMN ou do BCB, a instituição autorizada deve efetuar comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);
5. caso tal violação envolvam instituições situadas em países que não aplicam ou aplicam insuficientemente as recomendações do

Grupo de Ação contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi), as instituições devem registrar em relatório o exame de tais operações para verificação pela auditoria do BCB e verificação pelo COAF.

Importante lembrar que os processos de importação são dinâmicos e devem ser o mais simples possível, de forma a permitir que um maior número de empresas participe do comércio internacional.

A generalização do acesso ao comércio exterior é, sem margem a dúvida, benéfica à economia e à sociedade de qualquer país, e o Brasil não é exceção. Além disso, a simplicidade dos processos ligados à importação e à exportação deve ser objeto de constante preocupação, pois medidas que venham gravar a atividade, sem gerar benefícios visíveis, devem ser evitadas.

Sem dúvida, tal simplificação será sempre bem-vinda, desde que resguardada a capacidade de supervisão por parte das autoridades. Essa capacidade é necessária para, de um lado, permitir que elas possam impedir que desvios ocorram e, por outro lado, para que possam e possam consultar os dados relevantes para identificar eventuais desvios e punir os responsáveis. Assim, coloque-me à disposição do BCB para apoiar qualquer medida que venha a lhe dar ou ampliar as possibilidades aqui mencionadas.

A proposição aqui analisada trata, apenas, de contratos de câmbio de importação. Ou seja, resume-se a contratos que tenham como razão de ser uma importação. Noutras palavras, a eventual aprovação da norma não teria implicações sobre as remessas de ordem financeira, como por exemplo para financiar estudos no exterior, ou mesmo para constituir disponibilidades no exterior ou, digamos, para aquisição de ativos tais como imóveis ou recebíveis. Essas operações, por sua própria natureza, não carecem de um documento de importação, pois de fato não há importação associada a elas.

A eventual aprovação da presente proposição, não obstante, viria onerar as empresas e também o governo, pois implicaria no acréscimo de etapas burocráticas nos processos de importação.

Por outro lado, como mencionado anteriormente, ressaltamos que as operações de câmbio com indício de lavagem de dinheiro já são comunicadas ao

COAF pelas instituições financeiras.

Relevante lembrar que o COAF atua eminentemente em prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Criado pela Lei nº 9.613/98, e tem como competências receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (quando concluir pela existência de crimes previstos na referida lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito); coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem o combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores; disciplinar e aplicar penas administrativas; e regular os setores econômicos para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio.

O controle dessas operações é essencial, mas não pode ser feito em detrimento da competitividade do nosso país. Ou seja, a proposta não agrega em nada em termos de transparência, nem em termos de combate à lavagem de dinheiro, e ainda aumenta os custos de empresas, bancos e governo e, em última instância, resultará em aumento nos preços cobrados dos consumidores.

Pelas razões apresentadas, conclamamos os nobres colegas a nos acompanhar e **VOTAMOS PELA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 416, DE 2015.**

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado AUGUSTO COUTINHO

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 416/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Augusto Coutinho, contra o voto do Deputado Helder Salomão. O Deputado Helder Salomão apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vinicius Carvalho - Vice-Presidente, Augusto Coutinho, Cesar Souza, Helder Salomão, Jorge Côte Real, Marcelo Matos, Marcos Reategui, Mauro Pereira, Vaidon Oliveira, Conceição Sampaio, Goulart, Herculano Passos, Joaquim Passarinho e Vitor Lippi.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2017.

Deputado LUCAS VERGILIO  
Presidente

**VOTO EM SEPARADO**

(Do Sr. 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 deveria ter sido apreciado pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Contudo, por força da aprovação do Requerimento 6507/17, de autoria do Dep. Fernando Monteiro, a proposição teve seu despacho inicial alterado, incluindo-se a CDEICS.

Quando na CFT este parlamentar fora designado relator e apresentou parecer pela aprovação que, apesar de ter constado em pauta por inúmeras reuniões, não foi sequer discutido.

À matéria não foram apresentadas emendas houvesse sido apresentada ao projeto.

**II – VOTO DO RELATOR**

Como esta matéria não foi apreciada pela CFT, recuperamos a quase integralidade de nosso parecer apresentado naquele colegiado.

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 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

---

<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.

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 ilicitamente 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.

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 reinstituição da vinculação entre operações de câmbio e declarações de importação, nos moldes sugeridos pela proposição em exame.

Pelo exposto, votamos **pela aprovação** do Projeto de Lei nº 416, de 2015.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2017.

Deputado HELDER SALOMÃO

Relator

**FIM DO DOCUMENTO**