SF/21023.07086-70

PARECER Nº 311, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 5387, de 2019, da Presidência da República, que *dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no País e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil; altera as Leis nºs 4.131, de 3 de setembro de 1962, 4.728, de 14 de julho de 1965, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.371, de 28 de novembro de 2006, e o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933; e revoga as Leis nºs 156, de 27 de novembro de 1947, 1.383, de 13 de junho de 1951, 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, 2.698, de 27 de dezembro de 1955, 4.390, de 29 de agosto de 1964, 5.331, de 11 de outubro de 1967, 9.813, de 23 de agosto de 1999, e 13.017, de 21 de julho de 2014, os Decretos-Leis nºs 1.201, de 8 de abril de 1939, 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, 9.602, de 16 de agosto de 1946, 9.863, de 13 de setembro de 1946, e 857, de 11 de setembro de 1969, a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dispositivos das Leis nºs 4.182, de 13 de novembro de 1920, 3.244, de 14 de agosto de 1957, 4.595, de 31 de dezembro de 1964, 5.409, de 9 de abril de 1968, 6.099, de 12 de setembro de 1974, 7.738, de 9 de março de 1989, 8.021, de 12 de abril de 1990, 8.880, de 27 de maio de 1994, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.803, de 5 de novembro de 2008, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 13.292, de 31 de maio de 2016, e 13.506, de 13 de novembro de 2017, e dos Decretos-Leis nºs 2.440, de 23 de julho de 1940, 1.060, de 21 de outubro de 1969, 1.986, de 28 de dezembro de 1982, e 2.285, de 23 de julho de 1986.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

SF/21023.07086-70

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 5.387, de 2019, como descrito na ementa, aprovado pela Câmara dos Deputados.

O PL está estruturado em seis capítulos. O capítulo I, denominado "Disposições Preliminares", é composto de um artigo em que são apresentados os temas que serão disciplinados no Projeto, bem como define o que são residentes e não residentes em seu parágrafo único. Na sequência, o capítulo II, denominado "Do Mercado de Câmbio", dispõe sobre a regulamentação do mercado de câmbio no país, enquanto o capítulo III trata da regulamentação do capital brasileiro no exterior, bem como do capital estrangeiro no país. O capítulo IV dispõe sobre a compilação das estatísticas macroeconômicas oficiais pelo Banco Central do Brasil. O capítulo V denominado de "Disposições Gerais" apresenta uma série de dispositivos para as transações no mercado de câmbio, e atribui competências ao Banco Central do Brasil para sua regulamentação. O capítulo VI apresenta uma série de alterações e revogações de normativos legais que versam sobre o mercado de câmbio e temas conexos que devem se tornar obsoletos diante do PL nº 5.387, de 2019.

O capítulo II é composto pelos arts. 2º a 7º. O art. 2º estabelece que as operações no Mercado de Câmbio são livres, observada a legislação e diretrizes do Conselho Monetário Nacional e regulamento do Banco Central do Brasil.

O art.3º dispõe que as operações nesse mercado somente podem ser realizadas por instituições autorizadas a operar nesse segmento por meio de regulamento a ser editado pelo Banco Central do Brasil.

O art. 4º estabelece responsabilidades dessas instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio. Inclui dispositivo importante que estabelece de que essas instituições deverão adotar medidas de controles para prevenir prática de atos ilícitos, incluindo lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

O art. 5º define as competências do Banco Central para regulamentar esse mercado. Acrescenta a esse rol a competência para regulamentar contas em moeda estrangeiras no país, incluindo procedimentos para abertura e movimentação. O § 1º dá competência para que o Banco Central exija das instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio a disponibilização de informação e exibição de documentos de modo a que possa exercer sua atividade de fiscalização. O § 2º dispõe que os ativos de organismos internacionais e bancos centrais estrangeiros são impenhoráveis e imunes à execução quando utilizados no desempenho de suas funções próprias, não podendo ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou outro ato de constrição judicial. O § 3º estende essa garantia aos bens e direitos de instituições domiciliadas ou com sede no exterior, que prestem serviços de compensação, liquidação e custódia no mercado internacional mantidos em contas especiais (definidas no inciso XI do caput do art. 5º). O § 4º dispõe sobre o tratamento das contas em reais de titularidade de não residentes.

O art. 6º dispõe sobre cumprimento de ordens de pagamentos, atribuindo ao Banco Central do Brasil competência para regulamentar esses pagamentos e trata dos bancos autorizados a operar no mercado de câmbio que devem obter informações sobre as instituições com as quais realizam suas transações de modo a compreender plenamente sua natureza, atividade, reputação e qualidade da supervisão em que está sujeita, bem como avaliar seus controles internos em matéria de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

O art. 7º trata do cancelamento ou a baixa na posição de câmbio referentes a contratos de compra de moeda estrangeira que amparem adiantamentos em reais e dá competência ao Conselho Monetário Nacional para regulamentar o artigo.

O capítulo III, denominado “Do Capital Brasileiro no Exterior e do Capital Estrangeiro no País”, é composto pelos arts. 8º a 10. O art. 8º apresenta a definição jurídica de capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no país, enquanto o art. 9º dispõe que será dispensado tratamento jurídico idêntico ao capital estrangeiro no país e ao capital nacional em igualdade de condições. Os arts. 8º e 10 dispõem sobre uma série de competências do Banco Central relacionadas à regulamentação, bem como monitoramento das operações realizadas.

O capítulo IV, denominado “Das Informações para a Compilação de Estatísticas Macroeconômicas Oficiais pelo Banco Central do Brasil”, é composto pelo art. 11. O artigo apresenta proteções e

SF/21023.07086-70

obrigações da autoridade monetária com relação à proteção dos dados obtidos no exercício de suas funções, e sigilo das informações e regulamentação do tema. O dispositivo facilita a requisição de dados dos residentes de modo a apurar eventuais infrações ou crimes, resguardando as informações obtidas no exercício de sua autoridade. Ainda, busca alinhar essas medidas às melhores práticas internacionais.

No capítulo V, denominado "Disposições Gerais", são apresentadas uma variedade de disposições sobre questões especificas do mercado de câmbio.

Um mecanismo é a autorização à realização de compensação privada de créditos ou valores entre os residentes e não residentes (art. 12), nas hipóteses previstas em regulamento do Banco Central do Brasil. O capítulo trata das situações em que seria admitida a estipulação de pagamento em moeda estrangeira de obrigações exequíveis em território nacional (art. 13).

O art. 14 ainda dispõe sobre as instituições que realizarão o ingresso e saída de moeda nacional e estrangeira no país e sob quais condições essas operações devem ser realizadas. Atribui ao Banco Central a competência para regular o tema sob as diretrizes do Conselho Monetário Nacional. Trata ainda das penalidades em caso de descumprimento, dando competência à Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia para regulamentação de casos de ingresso no país de valores que não tenham sido declarados acima do limite de US$ 10.000,00 (dez mil dólares norte-americanos), assim como, nos casos de pena, perdimento desses valores em favor do Tesouro Nacional.

O art. 15 estabelece que as instituições bancárias poderão investir no exterior os recursos captados no país ou no exterior e realizar operações de crédito de financiamento a não residentes – observadas a regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil.

O art. 16 exclui as operações de câmbio efetuadas na forma estabelecida na alínea "a", do art. 4º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que dispõe que *constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou,*

SF/21023.07086-70

ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito.

O art. 17 autoriza a criação de convênios de compartilhamento de informações entre o Banco Central e órgãos e entidades da administração pública, respeitados o sigilo das operações financeiras e sigilo fiscal.

O art. 18 busca dar maior efetividade ao estabelecimento de exigências e de procedimentos especiais no mercado de câmbio. Atribui competência ao Banco Central do Brasil para estabelecer exigências e procedimentos diferenciados na regulamentação da Lei.

O art. 19 inova ao dispor que a Lei objeto deste PL quando aprovada não se aplicará a operações de compra ou venda de moeda estrangeira em espécie, no valor de até US $ 500 (quinhentos dólares dos Estados Unidos) ou o equivalente em outras moedas, que forem realizadas no país, de forma eventual e não profissional, entre pessoas físicas.

O capítulo VI, das "Disposições Finais", altera ou revoga os dispositivos legais existentes que versem sobre mercado de câmbio e temas conexos, de novo a adequar ao novo ordenamento jurídico imposto pelo PL (arts. 20 a 28).

Nesse sentido, o art. 20 estabelece que as infrações aplicáveis à lei resultante e os regulamentos a serem editados pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central deverão obedecer ao disposto no capítulo II do PL em análise e no art. 36 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.

Já os artigos 21 a 26 atualizam a legislação vigente relacionada ao mercado de câmbio para que esta fique condizente com o proposto pelo PL em análise. Nesse sentido, promovem alterações no Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, e nas Leis nºs 4.131, de 3 de setembro de 1962; 4.728, de 14 de julho de 1965; 8.383, de 30 de dezembro de 1991; 10.192, de 14 de fevereiro de 2001; e 11.371, de 28 de novembro de 2006.

O art. 27 busca simplificar o ambiente de negócios dispondo que instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio não poderão exigir do cliente documentos, dados ou certidões que estejam disponíveis (próprias bases de dados ou bases de dados públicas e privadas que disponham de

SF/21023.07086-70

amplo acesso). Ainda, faculta ao cliente apresentar os documentos, caso queira.

O art. 28 revoga uma série de dispositivos que se tornam anacrônicos com a publicação desta Lei, devendo ser revogados.

Por fim, o art. 29 estabelece a *vacatio legis* de um ano.

Foram oferecidas quatro emendas no prazo regimental.

SF/21023.07086-70

II – ANÁLISE

O PL foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados por meio da Mensagem Presidencial nº 483/2019, consoante inciso VII do art. 22 da Constituição Federal.

O Projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados na forma de um substitutivo que foi enviado ao Senado Federal para apreciação desta Casa. O PL será avaliado no Plenário seguindo o rito estabelecido no período de pandemia. Sendo assim, passaremos a avaliar questões relacionadas à constitucionalidade e juridicidade da norma.

Quanto à constitucionalidade, não possui vícios de iniciativa ou competência, já que é de autoria da Presidência da República e que, segundo os incisos I do art. 24 e VII do art. 22 da Constituição Federal (CF) de 1988, compete à União legislar sobre direito econômico e política de câmbio. Assim, trata-se de matéria que adentra a competência legislativa do Congresso Nacional, conforme o inciso XIII, do art. 48 da Constituição Federal.

Acerca dos aspectos materiais, não há óbices à aprovação do projeto, uma vez que este não fere quaisquer das normas ou dos princípios basilares da CF, em especial, as cláusulas pétreas expostas no § 4º do art. 60 da Carta Magna.

Quanto à técnica legislativa, o PL nº 5.387/2019 tem escopo bem definido, versa apenas sobre matéria que envolve mercado de câmbio e temas conexos.

Entendemos que o objetivo primordial da lei é obter a autorização legal para promover o aperfeiçoamento do mercado cambial e evitar questionamentos legais acerca da competência do Banco Central do Brasil em imprimir maior modernização do mercado cambial, dado que as leis vigentes sobre o assunto foram adotadas em outro contexto econômico.

Nesse sentido, cumpre-nos ressaltar que o projeto de lei é dotado de juridicidade, uma vez que traz inovações ao ordenamento normativo vigente e possui aplicabilidade e coercibilidade.

Não há novos elementos de despesas. Assim, no que tange à adequação orçamentária e financeira, percebemos que não há óbices ao Projeto.

Passamos a analisar o mérito a seguir.

Inicialmente, é essencial entender que o mercado de câmbio no Brasil é regulado por uma série de normas jurídicas esparsas, algumas com mais de 100 anos de existência, que foram criadas em um contexto de restrições severas de balanços de pagamentos, crises econômicas, alta dívida externa.

Esse contexto sofreu alterações importantes nas últimas duas décadas. No período de 2000 a 2010, o país adotou uma estratégia de acumular reservas internacionais, passando de um pouco mais de US$ 35 bilhões, em fevereiro de 2001, a mais de US$ 307 bilhões, em fevereiro de 2011, auxiliado pelo boom das *commodities* e grande liquidez internacional. O país contava com pouco mais de US$ 355 bilhões em janeiro de 2021.

O Brasil passou de devedor a credor internacional, com o estoque de reservas internacionais, e vem procurando aumentar o fluxo de comércio entre o país e o resto do mundo. Contudo, as normas anacrônicas existentes no mercado de câmbio, com alta ineficiência, provocam quedas na competitividade das empresas exportadoras e importadoras, bem como da cadeia produtiva que interage com esse setor, e prejudicam sobremaneira o país, que necessita de um marco legal para o mercado de câmbio mais moderno, simplificado e mais eficiente.

As normas anacrônicas – são mais de 40 normas jurídicas que regulam esse mercado, iniciando em 1920 - criam uma série de barreiras ao país que dificultam o comércio exterior e a inserção do Brasil na economia internacional, sendo inconsistentes com o processo de globalização ocorrida

SF/21023.07086-70

nas últimas décadas. A legislação cambial – estruturada em diversos comando legais e sem consistência jurídica – é modificada no PL, de modo a retirar comandos repetidos que podem inclusive entrar em conflito, além de trazerem insegurança jurídica.

O novo marco legal do mercado cambial (PL em comento) busca reduzir as barreiras existentes que dificultam exportações e importações de bens e serviços, investimentos produtivos e livre movimentação de capitais. O objetivo do PL é o de modernizar esse mercado, alinhando a regulação com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atendendo ao tripé: modernização, simplificação (redução dos entraves burocráticos) e maior eficiência.

A liberdade para realizar operações nesse mercado – desde que observadas a legalidade e a regulamentação desse mercado – é essencial para dinamizar esse mercado. As regras desenvolvidas no projeto poderão dar maior dinamismo ao mercado de câmbio reduzindo-se a burocracia e aumentando a transparência. Ainda, uma preocupação do Projeto consiste em exigir que as instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio realizem análises dos clientes e de operações de modo a coibir as práticas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Os benefícios de uma menor burocracia no mercado de câmbio são inúmeros permitindo reduzir custos para as empresas que transacionam com o mercado internacional, bem como as empresas que fazem parte de sua cadeia produtiva. Reduz o custo das empresas e reduz o Custo Brasil.

O Banco Central terá a competência de regulamentar esse mercado, solicitar informações para que possa exercer seu poder fiscalizatório e sancionatório, bem como autorizar instituições a operar no mercado de câmbio.

Ademais, um dos objetivos do PL nº 5.387, de 2019, é o de reforçar as bases da conversibilidade da moeda doméstica. A redução da burocracia e simplificação do uso da moeda nacional no exterior e por agentes internacionais no Brasil deve criar ambiente propício para aumentar a conversibilidade internacional do real. A conversibilidade contribui para reduzir os custos de captação (juros pagos para emissão de dívida) tanto para o setor público quanto privado. Além disso, permite aprofundar a integração financeira e beneficia as empresas nacionais com relacionamentos com o exterior e as entidades que realizam transações com o Brasil.

SF/21023.07086-70

O Projeto mantém a possibilidade de manutenção de contas de depósitos em reais e em moedas estrangeiras, agora sob regulamentação do Banco Central do Brasil. É importante ressaltar que o Decreto nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957, já permite abertura e manutenção de contas em moeda estrangeira no Brasil em algumas situações, em seus arts. 25 a 27.

A possibilidade de que pessoas físicas e jurídicas detenham contas em moeda estrangeira no Brasil aproxima o país de algo comum em economias desenvolvidas, bem como nas principais economias emergentes.

O uso de conta em moeda estrangeira pode aumentar a eficiência em algumas situações. Por exemplo, empresas que fornecem insumos a empresas exportadores eventualmente poderiam ter contas em moeda estrangeira, o que permite a realização de um hedge natural para as empresas exportadoras que têm receitas em moeda estrangeira. Isso reduz custos para as empresas no mercado brasileiro que pertencem à cadeia produtiva do mercado exportador ou importador, aumentando a eficiência cambial e, em última instância, beneficiando o consumidor. O custo dessa inovação financeira sem a devida inserção na economia global pode ser um aumento da procura pela moeda estrangeira mais estável diante de qualquer crise cambial. Porém, devemos ponderar que, para um país com um sofisticado mercado cambial, como é o caso do Brasil, esse aumento da demanda pode se dar sem a necessária saída de recursos do País, como vimos nas crises cambiais de 2008, 2015 e 2020.

O PL facilita que organismos internacionais, bancos centrais estrangeiros e instituições domiciliadas ou com sede no exterior que prestem serviços de compensação, liquidação e custodia no mercado internacional possuam contas em reais de depósitos e de custódia. O PL expande a previsão legal do uso da moeda nacional em negócios no exterior. Essas medidas simplificam a participação de investidores internacionais na transação de títulos públicos – denominados em reais – no exterior, permitindo o aumento da negociação da moeda nacional nos mercados financeiros globais.

Ao favorecer o uso do real em negócios internacionais tem-se uma medida que deve desenvolver o mercado de correspondência bancária internacional denominado em reais – o que constitui mais um passo na conversibilidade da moeda nacional. A conversibilidade não deve ocorrer de imediato, uma vez que são necessários mais requisitos para que o real possa ser plenamente conversível. No entanto, o PL é um importante avanço nessa direção.

SF/21023.07086-70

O PL também dispõe sobre a compilação de estatísticas macroeconômicas oficiais que poderão ser coletadas pelo Banco Central do Brasil, que deverá preservar seu sigilo, podendo ser utilizadas exclusivamente para fins estatísticos, ou subsidiar estudos e pesquisas, apuração de crimes ou outras irregularidades.

Entendemos que a modernização da legislação do mercado de câmbio é salutar para o país e que a possibilidade de se aumentar o uso de reais fora do país deve elevar a demanda pela nossa moeda. Consequentemente, pode haver apreciação da moeda doméstica, o que entendemos ser salutar, pois aumenta o poder de compra dos consumidores em bens e serviços transacionáveis com o exterior. Cabe observar, como fator conjuntural, que o real foi uma das moedas que mais se desvalorizou com a crise provocada pela pandemia da Covid-19.

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil aprovaram medidas neste segundo semestre de 2021 para aperfeiçoar a regulamentação do mercado cambial (Resolução CMN 4.942, Resolução BCB 137 de 9 de setembro de 2021, e Resolução BCB 148, de 29 de setembro de 2021). As medidas beneficiam as pessoas e empresas que precisam realizar operações de câmbio, aumentando a concorrência e viabilizando novos modelos de negócios, bem como reduzem custos para pagamentos e transferências internacionais. Essas ações são fundamentais para modernizar o mercado cambial e de capitais internacionais. Essencial ressaltar que, para que o CMN e o BCB possam introduzir inovações de caráter estruturante, é importante aprovarmos o marco legal do câmbio.

Portanto, a nosso ver, em virtude de todos os motivos supracitados, o novo marco legal do mercado de câmbio é bem-vindo e auxiliará no desenvolvimento e no crescimento econômico de nosso país. No futuro, o que se pretende é a completa correspondência bancária internacional do Real, que poderia evoluir para a conversibilidade total da moeda brasileira com outras moedas estrangeiras, trazendo impactos positivos para a nossa economia.

Foram oferecidas quatro emendas ao PL 5387/2019.

A emenda nº 1 de autoria do Senador Paulo Paim modifica o art. 25 do PL 5.387 que altera o inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.192, de 2001. Nosso entendimento é o de não ser possível acatar a emenda pois implicaria que qualquer previsão no nível normativo ficaria sem amparo legal.

SF/21023.07086-70

As emendas de nºs 2 e 4, do Senador Paulo Paim e da Senadora Rose de Freitas, possuem conteúdo similar, suprimindo a revogação do art. 14 da Lei nº 4.131, de 1962, constante da alínea d do inciso XVIII do art. 28. Entendemos que essa emenda supressiva mantém uma restrição que não condiz com o atual grau de internacionalização da economia brasileira. Ela impacta de forma negativa a negociação de compromissos internacionais. Desse modo, entendemos que não deveria ser acolhida.

A emenda nº 3 do Senador Roberto Rocha propõe inclusão de novo dispositivo que institui regras às exportações e importações de empresa autorizada a operar no regime instituído pela Lei no 11.508, de 2007. Entendemos que as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) possuem legislação própria e não são tratadas pelo PL. Somos pelo não acolhimento da emenda.

Estas eram as considerações que tínhamos a fazer sobre o mérito do Projeto.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, nosso voto é pela aprovação do PL nº 5.387, de 2019 e rejeição das emendas 1, 2, 3 e 4 de Plenário.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/21023.07086-70