SENADO FEDERAL

RELATÓRIO Nº 12, DE 1990-CN

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO

(DESTINADA A APURAR A FUGA DE CAPITAL
E A EVASÃO DE DIVISAS DO BRASIL)

COMPOSIÇÃO

PRESIDENTE: Senador ANTONIO LUIZ MAYA
VICE-PRESIDENTE: Senador ALEXANDRE COSTA
RELATOR: Deputado FERNANDO BEZERRA COELHO

SENADORES	DEPUTADOS
SEVERO GOMES - PMDB	SAMIR ACHÔA - PMDB
IRAPUAN COSTA JUNIOR - PMDB	FERNANDO BEZERRA COELHO - PMDB
NELSON WEDEKIN - PMDB	NILSO SGUAREZI - PMDB
JUTAHY MAGALHÃES - PMDB	MARIA LÚCIA - PMDB
EDISON LOBÃO - PFL	MUSSA DEMES - PFL
ALEXANDRE COSTA - PFL	STÉLIO DIAS - PFL
MÁRIO COVAS - PSDB	VILSON SOUZA - PSDB
ANTONIO LUIZ MAYA - PDC	PAULO RAMOS - PDT
JOSÉ PAULO BISOL - PSB	MYRIAN PORTELA - PDS
NEY MARANHÃO - PMB	GERALDO BULHÕES - PRN
	PAULO MINCARONE - PTB

fls. 50

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instalada em 23 de novembro de 1989, tendo sido eleitos naquela oportunidade os Senadores Antônio Luiz Maya e Alexandre Costa para Presidente e Vice-Presidente da Comissão e o Deputado Fernando Bezerra Coelho, para relator.

O escopo principal da Comissão, entendido de maneira bastante ampla, é o de "apurar a fuga de capital e a evasão de divisas do Brasil". Entretanto, em face da exagerada amplitude denotada por tal expressão e tendo em vista evitar o perigo maior da perda de objetividade, sugeriu o relator e aprovou a Comissão que o campo de ação do trabalho ficasse delimitado à investigação das fraudes cambiais em importações realizadas por empresas nacionais e multinacionais. Essas operações foram fartamente denunciadas pela imprensa e constituíram, de fato, o motivo principal da criação da presente Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Assim, pretendeu-se esclarecer o "modus faciendi" dessas práticas deletérias, os órgãos, as entidades e as pessoas envolvidas bem como averiguar as providências tomadas pelo poder público tanto no aspecto punitivo quanto no aspecto preventivo de tais delitos.

A fim de que o trabalho prosseguisse de maneira criteriosa, imparcial e justa, decidiu-se que as ações seriam desenvolvidas em três grandes áreas: os órgãos do Governo e bancos oficiais envolvidos; os bancos e corretoras privados, e as empresas ou pessoas acusadas da prática delituosa.

fls. 51

No decorrer dos trabalhos, foi absolutamente imperativo o dever de dar a todos a mais ampla oportunidade para apresentar suas defesas, informações e quaisquer outras contribuições no sentido não só de esclarecer os fatos como também no de aprimorar os mecanismos de controle do Estado brasileiro nessa complexa, sensível e estratégica área que é o setor externo.

Nesse sentido, informações foram oficialmente solicitadas aos órgãos do Poder Executivo encarregados da apuração dos fatos, tendo sido tomados, ademais, depoimentos de autoridades representantes do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, do Departamento da Receita Federal e do Departamento de Comércio Exterior, sucessor da antiga CACEX, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e do Banco Central do Brasil.

Em prosseguimento, foram ouvidos representantes dos bancos e corretoras através dos quais foram perpetradas as fraudes. Teve-se por objetivo formar, tanto quanto possível, idéia nítida do contexto com o qual se defrontaram essas entidades na fatídica e lamentável ocasião. Assim, dependendo sempre das necessidades advindas do andamento dos trabalhos, foram ouvidas entidades com expressivos valores monetários envolvidos, entidades de capital nacional e entidades de capital estrangeiro, assim como entidades oficiais e não-oficiais e de diferentes regiões do País.

Foi lembrado, também, a todas as entidades convocadas que poderiam fornecer à Comissão, imediata ou posteriormente,

fls. 52

os documentos que entendessem necessários para o apoiamento das declarações de seus representantes, e que seriam, ademais, bem recebidas sugestões e informações adicionais como contribuição para o bom termo dos trabalhos e para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira, objetivo maior subjacente às ações desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

II - DEPOIMENTOS

Como já foi observado, desde o início decidiu-se que as ações seriam desenvolvidas em três grandes áreas: os órgãos do Governo e bancos oficiais envolvidos, os bancos e corretoras privados, e as empresas ou pessoas acusadas da prática delituosa. Assim, foram tomados depoimentos de representantes de entidades das duas primeiras áreas, tendo-se obtido informações da terceira através de inquéritos policiais. A seguir, são apresentados, em síntese, os depoimentos colhidos.

1. ÓRGÃOS PÚBLICOS

a) BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

O Banco Central, através de seus representantes, por duas vezes prestou depoimentos à Comissão.

fls. 53

A primeira, logo no início dos trabalhos, foi efetivada no dia 07 de dezembro de 1989, na sala nº 2, por seus funcionários Sr. Arnin Lore, Diretor da Área Externa do Banco, e Sr. Carlos Eduardo de Andrade, Chefe do Departamento de Câmbio do Banco.

Em seu depoimento, o Sr. Arnin Lore iniciou observando que "desde os anos 50 e ao longo dos anos 60, quando entrou em vigor a Lei nº 4.131, que o nosso País possui um controle de câmbio de rara eficiência". Segundo ele, "nenhum outro país possui um controle da movimentação das suas divisas como o Brasil têm ... e não há a menor dúvida de que qualquer pessoa que neste País movimente uma divisa estrangeira fala com um órgão do Governo". Realçou, também, a informação sobre o estrito controle da dívida externa brasileira observando que "nós somos o único País que reconhece uma dívida somente mediante o ingresso da divisa", com exceção da hipótese de pagamento de importações no exterior mediante financiamento que é opção tão trabalhosa que torna-se não atrativa. Assim, lembra, no Brasil pode ter havido mal uso dos cruzados obtidos com a transformação das divisas obtidas por financiamento externo, mas "a contabilidade da dívida externa é correta, é existente e é disponível".

Sobre a questão relativa ao sobrefaturamento e ao sub-faturamento, através de que haveria uma evasão de divisas de 12 bilhões de dólares ao ano, observa o depoente que tem tido muito cuidado em aceitar esses números como verdadeiros e que o Governo desconhece tal informação. Um valor tão importante, lembra, alteraria "até o produto bruto da nação".

fls. 54

Com relação ao sistema de controle do BACEN, o Sr. Arnin Lore afirmou que o "SISBACEN" é um sistema de computadores, único na América Latina, e dá "a facilidade de ter, em tempo real, "on line", todas as transações que se realizam no mercado financeiro com envolvimento internacional". Assim, continua, "aos olhos da área de câmbio do Banco Central nós entendemos que toda documentação que nos chega é verdadeira, é legítima e deve ser interpretada dessa forma".

O depoente, ao finalizar a exposição inicial, sugere que as pessoas detentoras de informações sobre evasão de divisas, desconhecidas pelo Governo, deveriam fornecê-las à Comissão para que em seu âmbito pudesse surgir um novo método de controlar o movimento financeiro do País. E termina sugerindo também a participação do setor privado e colocando o BACEN à disposição da Comissão.

Na fase de questionamento, o Sr. Arnin Lore declarou que brevemente seria concluída a ligação entre os computadores da CACEX, da Receita Federal e do BACEN; que quanto ao caso Bamerindus, o BACEN ao verificar a amplitude do problema encaminhou o assunto ao Ministério da Justiça, por se tratar de assunto policial; que o Banco tem adotado alguns processos de aperfeiçoamento no mecanismo de pagamento de importações que muito contribuirá para a segurança dos controles; e, que, no âmbito da área externa, são tomadas todas as providências cabíveis para o esclarecimento de transações com alguma irregularidade.

fls. 55

O Sr. Carlos Eduardo, indagado, esclareceu que o BACEN só pode atuar no âmbito administrativo, já que não tem poder de polícia; que detectada uma ilegalidade cambial o Banco instaura um processo administrativo e aplica a penalidade à instituição, após o que encaminha o processo ao Ministério Público para o processo criminal; que no presente caso das fraudes cambiais, o assunto foi levantado pelo BACEN que solicitou o concurso da CACEX, Receita Federal e Polícia Federal; que o mercado ilegal de câmbio negocia de 10 a 30 milhões de dólares por dia, segundo informações que não pode confirmar; que tal mercado tem-se restringido em razão do fortalecimento do mercado legal de câmbio flutuante, que já negocia de 40 a 50 milhões de dólares ao dia; que está convencido de que a única forma de acabar com o problema das fraudes e das evasões é a realidade cambial; que, pelo constatado, as fraudes são obras de um grupo organizado de pessoas; e que houve uma grande concentração em produtos químicos.

O segundo depoimento do Banco Central foi prestado pelo Sr. Antônio Claúdio e pelo Sr. Manoel dos Anjos.

O Sr. Antônio Claúdio, fazendo um restrospecto geral lembrou que as primeiras fraudes foram detectadas em São Paulo e Rio de Janeiro no primeiro semestre de 1989. Indagado, declarou que nem o Banco Cidade nem o Banco de Crédito Nacional não foram relacionados pelo BACEN como envolvidos nas fraudes; que o BACEN abriu 70 processos administrativos, com 105 empresas importadoras, 24 bancos e 25 corretoras envolvidas; que a interligação dos sistemas do BA-

fls. 5-6

CEN, CACEX e Receita Federal estará implantada em março de 1991; que os bancos é que são responsáveis pela legitimidade da operação cambial; que para realizar a operação cambial o importador deve apresentar ao banco o conhecimento de transporte, a fatura comercial, a guia de importação e a Declaração de importação; que o pagamento em cruzeiros não pode ser em dinheiro; que a identificação do cliente e a legitimidade da operação são responsabilidades do banco e da corretora; que a demora na apuração do BACEN é normal, e que não sabe quando as investigações serão concluídas.

O Sr. Manoel dos Anjos, Chefe da Divisão de Ilícitos do Banco, perguntado, afirmou que o Banco deu prioridade para a investigação das empresas importadoras porque elas poderiam facilmente desaparecer; que o Banco está analisando por empresa e por operação sendo esta a razão da demora, e que a Lei nº 4.131 não impõe prazo para conclusão dos processos administrativos.

b) CARTEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BANCO DO BRASIL - CACEX

O representante da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil - CACEX, Sr. Maurício de Sousa Assis, Chefe do Departamento de matéria-prima e produtos básicos da CACEX, prestou depoimento, também, no dia 07 de dezembro de 1989.

O depoente inicialmente observou que há 25 anos o Brasil exportava e importava um total de aproximadamente 5 a 6 bi-

fls. 57

lhões de dólares e que atualmente a corrente de comércio do País atinge a 50 bilhões de dólares. Face a esse crescimento, prossegue, a CACEX, que tem como uma de suas principais funções evitar a evasão de divisas, via sub-faturamento e superfaturamento, procurou adaptar o seu sistema e o seu quadro de pessoal a essa necessidade. Assim, explica, a CACEX conta com 130 agências fazendo exames de guias de exportações e de importações pelo Brasil. Continuando sua explanação, declara que a CACEX pode efetuar o exame de preços "a priori" ou "a posteriori"; que a CACEX procurou se adaptar, também, aos produtos exportados pelo Brasil, como suco de laranja, soja, etc; que controla também as comissões de agentes, os prazos de pagamento, etc. Declara ainda que no que se refere às exportações a CACEX tem operado um sistema de preços mínimos de exportação, para os produtos em que o Brasil comanda o mercado como o palmito, o sisal, etc; que a CACEX controla também os produtos com cotação em bolsa e com cotação em boletins e publicações especializadas, como os produtos químicos; que realiza pesquisa no mercado internacional e faz avaliação prévia em casos por exemplo de pedras preciosas; que a CACEX utiliza agências especializadas em determinados produtos; que a área de importação é difícil de trabalhar em setores determinados como produtos químicos, farmacêuticos, que às vezes têm um único produtor mundial. O depoente concluiu sua exposição inicial observando que acredita ser a diferença cambial um dos principais motivos das fraudes.

Indagado, o depoente declarou ainda que nem todos países emitem guias de exportação ou de importação; que o sistema de

fls. 58

licenciamento prévio dexportações e importações é praticado apenas por países que têm dificuldade crônica de natureza cambial, que normalmente, são os países em desenvolvimento.

c) RECEITA FEDERAL - COORDENAÇÃO DO SISTEMA ADUANEIRO

O representante da Aduana brasileira, Sr. Antônio Carlos Portinari Greggio, prestou seu depoimento no dia 07 de dezembro de 1989, juntamente com os representantes do BACEN e da CACEX.

O depoente, em exposição inicial, traçou um panorama geral da situação em que se encontra a Aduana do Brasil, observando que por razões históricas ela se tornou, ao longo dos anos, uma organização pequena que se defronta com dificuldades imensas que "impedem que tenha uma atuação que se deveria esperar de uma aduana organizada e eficaz". Segundo ele, a Aduana é o braço executivo das diretrizes, determinações, licenças, permissões, regras e normas emanadas dos demais órgãos. E, prossegue, "é a Aduana que faz a verificação física das mercadorias, ela é que vê o que de fato está entrando e saindo do País, e quando ela emite a famosa 4a via da Declaração de Importação, ela está atestando que aquela mercadoria chegou ao País naquela quantidade, com aquela classificação fiscal, com aquele preço e é nesse documento que se baseiam os órgãos cambiais para os seus próprios procedimentos. Eu teria a satisfação de dizer que a Aduana tem cumprido com o seu dever dentro das limitações, eu diria dramáticas, das quais ela padece presentemente. Pode-

fls. 50

se dizer que os casos já detectados de fraudes são apenas sintoma de uma situação de extrema gravidade pela qual passa a Aduana, que a opacidade da burocracia e a dificuldade de entendimento de um assunto tão técnico, por parte do grande público, têm impedido que chegue a conhecimento da Nação brasileira".

A gravidade dos fatos denunciados pelo Sr. Portinari a respeito da Aduana brasileira recomenda que seu depoimento seja transcrito na íntegra deste ponto em diante.

Prossegue então o depoente:

"A nossa Aduana encontra-se numa situação de colapso técnico. Pode-se dizer que se ela tem tido condições de impedir, de prevenir, de reprimir fraudes e ilícitos, isso é devido à dedicação e ao esforço hercúleo numa luta desigual que enfrentam seus funcionários espalhados pelo Brasil.

De modo que, embora o assunto fuja ligeiramente da matéria específica da qual tratamos aqui, talvez a ocasião fosse interessante para que se fizesse uma chamada de atenção dos Senhores para esse problema de extrema gravidade que está a exigir remédios imediatos, caso contrário, de nada adiantará toda a perfeita organização que o Banco Central e a CACEX têm conseguido colocar em campo, já que existe um elo fraco nesse sistema que está necessitado de reparos e de socorro urgente. Então, peço permissão para fazer essa pequena digressão que julgo da maior importância.

A Aduana brasileira caracteriza-se dentre as 140 poucas Aduanas mundiais pela estranha peculiaridade de não existir. É uma organização inexistente, que não tem iden-

tidade própria e se encontra presentemente como um Departamento da Secretaria da Receita Federal numa situação que a própria Secretaria, há tempo, reconhece ser totalmente inadequada. Nosso Secretário tem feito grandes esforços no sentido de remediar essa situação, mas as dificuldades que a situação presente apresenta e a própria dificuldade de movimentação que a máquina burocrática de todos os países, nós não somos exceção, impõem, fazem com que quaisquer medidas sejam difíceis, sejam custosas e, frequentemente, sejam frustradas.

Vou dar alguns números para os senhores: nossa Aduana tem presentemente dois mil homens, é menos do que a Bolívia, que tem um comércio exterior sessenta vezes menor que o nosso. A Aduana da Alemanha Ocidental tem trinta e cinco mil homens, a França tem trinta mil, o Reino Unido tem vinte e cinco mil, a Dinamarca, que é menor que o Estado de Pernambuco, tem sete mil homens, a Holanda tem sete mil, a Bélgica tem sete mil. O Brasil, com essa imensa área e com todo esse sistema protecionista que tem que exercer, tem apenas dois mil homens, e dois mil homens não apenas desaparelhados e despreparados, porque foram contratados como contadores, auditores e não como especialistas aduaneiros. Não se contrata médico, com exame público, para engenheiro. O nosso problema é esse, temos de contratar pessoas por um canal errado, que é o canal que nos é dado, que é o da auditoria fiscal. Por esse motivo, temos a improvisação - são pessoas abnegadas, que estudam sozinhas, que fazem cursos esparsos e, finalmente, tornam-se técnicos até de grande valor. Com grande orgulho podemos dizer que o Brasil fornece treinamento aos países, assistência técnica em um campo que somos profundamente deficientes, do ponto de vista estrutural, mas somos profundamente (isso dá-me muita satisfação ao dizer) bem dotados em termos de talentos individuais. É a velha improvisação brasileira.

fls. 61

No caso da Aduana brasileira, é preciso acabar com isso por uma razão, Excelências. As Aduanas funcionam, mais ou menos, como a pele de um organismo. Elas separam e identificam esse organismo, fazem com que ele tenha sua existência própria com relação ao resto do mundo. Haja vista, o seguinte: quando se faz união de nações, sempre se começa pela união das Aduanas. Veja o exemplo do Mercado Comum e o exemplo da Zollverein, que foi o que deu início à Alemanha. A Alemanha era um monte de principados e ducados que a partir de uma fusão de Aduanas passou a ser uma nação só. Isto é uma demonstração de que a Aduana funciona como uma pele, como aquilo que separa, delimita, e não uma pele que isola, mas uma pele que permite o intercâmbio com o resto do mundo. No caso do Braisl, nossa pele se encontra ulcerada, lacerada, somos um País esfolado, um País indefeso diria eu.

Felizmente, o que se detectou na questão das fraudes demonstra, claramente, que foram feitos inteiramente à revelia dos órgãos públicos, foram casos de pura e simples falsificação de documentos. Isto também acontece devido aos defeitos de nossa estrutura aduaneira porque, na mesma ocasião em que a Aduana brasileira desapareceu, em 1969, foi extintP s0rofissão do despachante aduaneiro e criada uma liberdade de mercado que permite que qualquer pessoa, independentemente de seu passado, de suas credenciais ou de suas condições abra uma empresa comissária de despachos e opere no setor de despachos aduaneiros, penetre nas repartições, conheça os funcionários, saiba como se fazem os documentos, como se assina, qual a numeração que está sendo dada ao documento naquele dia, em resumo, tenha à sua disposição todos os elementos necessários para perpetrar a fraude. Isso é apenas um pequeno capítulo de uma série de medidas de vandalismo que foram tomadas pelas administrações de um passado já distante que culminaram numa completa dissolução e destruição da corporação aduaneira.

pls. 62

Há projetos no sentido de reestruturar a Aduana e devolver-lhe, dentro da estrutura da Receita Federal, a ncessária autonomia e a necessária eficácia. Precisaríamos, para funcionar razoavelmente bem, de um efetivo mínimo de vinte mil homens. Evidentemente, se falar em aumento de efetivos desta natureza na presente situação econômico-financeira do País, tenho impressão de que isso provocará imediata e instintiva repulsa dos Srs. Parlamentares.

Felizmente, esses seriam os nossos efetivos se fôssemos organizar, como se organizam, as aduanas de todo o resto do mundo. Mas devido as novas técnicas de processamento de dados, existe a possibilidade de se criar e de se implantar no Braisl, em prazo relativamente curto, um sistema de processamento de dados que nos permitirá que nos livremos das toneladasde papel que nos submergem, diariamente, e façamos uma fiscalização seletiva que nos permitirá que funcionemos com efeito, talvez três vezes superior ao atual, algo como 4 a 5 mil homens. Isso é possível fazer.

Mas, acima de tudo, é preciso devolver a identidade à Aduana, por uma razão muito simples: a única defesa que uma corporação tem contra todas as falhas, especialmente uma corporação de funcinários públicos, é o espírito de corpo. E para que haja espírito de corpo é preciso que haja identidade.

A Aduana brasileira existe desde 1808 e foi destruída em 1969; e foi destruída, lamento recordar aqui; num verdadeiro processo de vandalismo; nossos arquivos foram queimados è as repartições foram abruptamente transformadas em divisões de um grande órgão arrecadador. E nesse processo, perdeu-se todo aquele espírito de corporação que fazia com que os funcionários tivessem certa coesão e exercessem, com mais eficiência, as suas funções. é surpreendente como, apesar de tudo isso, sobreviveu. E neste aspecto, eu só posso comparar a Aduana, dentro da sua pequena dimensão atual, com fenômenos tais como o do povo

judeu ou de populações que, por longo tempo, mantém a sua identidade apesar de ela não ser reconhecida como tal.

Então, é necessário que se faça uma completa reestruturação da organização aduaneira, porque, presentemente, ela encontra imensa dificuldade em exercer a função protecionista que lhe é dada. E, se amanhã, o Brasil adotar outra política de comércio exterior, em que a Aduana tenha uma função arrecadatória, então, menos ainda, ela terá condições de exercer suas funções.

O episódio das fraudes cambiais, a questão do sub e superfaturamento, como bem disse o Dr. Lore, é impossível dimensionar as estimativas exageradas, os boatos.

Mas, evidentemente, isso ocorre, que eu diria como sintomas de uma situação de profunda desagregação, e eu direi que o fulcro deste problema se localiza, exatamente, na Aduana que está enfraquecida e desaparelhada, haja vista que os documentos utilizados no processo de fraudes são documentos aduaneiros, facilmente forjados dentro da situação atual.

Não obstante essas dificuldades todas, nós estamos tomando providências, em conjunto com o Banco Central, no sentido de permitir, mesmo com o nosso sistema de processamento de dados, que se encontra a cerca de 20 anos defasado em relação ao resto do mundo, um procedimento de fornecimento rápido de informações, que permitirá ao Banco Central exercer uma medida de controle maior, mais segura e, acima de tudo, permitirá fazer com que o banco torne a operação fraudulenta extremamente arriscada, para o infrator. Ele corre riscos muito grandes ao iniciar o processo de fraude já que, além das sanções penais e fiscais a que estará sujeito, corre também o risco, que a eles particularmente desagradaria muito, de perder pequenas fortunas.

O tema da Aduana brasileira é longo demais. Evidentemente não haveria condições de esgotá-lo aqui, nem é essa a nossa intenção, mas gostaríamos de reafirmar que há uma necessidade urgente de reestruturar a Aduana brasileira,

fls. 64

de reforçá-la, porque, caso contrário, toda nossa política de comércio exterior, toda a sua execução e toda a precisão de sua execução que é muito importante, estarão gravemente comprometidas. Muito obrigado, Sr. Presidente."

Indagado após sua exposição inicial, sobre se a Receita Federal pode evitar o desvio entre o bem declarado e o efetivamente embarcado e sobre o volume de fraudes detectadas naquele ano e as penalidades aplicadas, o depoente declarou que:

"Esse é um dos pontos, talvez, mais dramáticos da nossa situação. O Sr. Deputado ouviu o nosso depoimento a respeito dos números.

Agora veja V. Exa: o movimento dos portos, aeroportos e fronteiras tem aumentado brutalmente, tem-se multiplicado nos últimos anos, além disso novos pontos de entrada se abrem devido a própria marcha da população brasileira para as fronteiras. Há locais que há alguns anos eram selvagens, hoje são importantes pontos de passagem que têm que ser guarnecidos. Temos recebido solicitações e até clamores das populações fronteiriças de vários pontos do Brasil, pedindo a instalação de alfândegas, mas não temos tido condições para atender. Nos casos dos portos, por exemplo, temos hoje em dia, o problema dos containers. Quase toda carga geral já vem containerizada. E o container cria um problema muito específico para as aduanas no mundo inteiro.

Vamos tomar o exemplo de Santos: existe em Santos onze quilômetros de cais convencional na margem direita; na margem esquerda há um terminal de containers que é precariamente operado, com 500 metros de cais, permite atracação de dois navios. Em condições normais de operação sai e

entra mais carga nesses 500 metros de cais do que nos 11 quilômetros de cais convencional, tal a rapidez com que o fluxo de containers se faz. É impossível a aduana abrir todos os containers ali no terminal, porque isso provocaria o total congestionamento, o fluxo é de um' container por minuto. Temos no nosso trabalho diário, além da dificuldade física, a dificuldade documental. Diariamente entram centenas e centenas de declarações de importação que são apresentadas à fiscalização. Dessas declarações de importação uma pequena parte é que se refere à importações de vulto.

Eu diria que 1% das declarações corresponde a 90% do seu valor - esta é uma estimativa feita pelo Banco Central. O nosso funcionário é obrigado a dar o mesmo tratamento à DI (declaração de importação) pequena ou grande, não temos a capacidade de fazer, o que se chama nas aduanas do resto do umnto, seletividade. Somos submergidos por uma quantidade imensa de papéis e somos obrigados a verificar uma quantidade imensa de mercadorias o que é humanamente impossível fazer. É regra, no mundo todo, a aduana verificar apenas uma fração do que passa pelos portos e aeroportos, a média internacional não chega a 5%, mas as aduanas têm condições de fazer um controle seletivo, porque têm sistemas avançados, ou porque têm muito pessoal e e podem fazer levantamentos prévios e podem aplicar um sistema de despacho aduaneiro que permita um controle mais efetivo.

Mais modernamente, há o sistema de processamento de dados que permite haja uma pré-orientação da fiscalização no sentido de deixar passar, sem verificações mais profundas e sem burocracia, aquilo que é fácil e reter aquilo que é suspeito. O que, presentemente, estamos almejando, com muita dificuldade para conseguir, é a implantação, no Brasil, do chamado EDI intercâmbio eletrônico de dados que

fls. 66

já se encontra em uso, com muito êxito em todos os países mais adiantados do mundo, em alguns, diria eu, lamentavelmente, muito mais subdesenvolvidos do que o Brasil. Países bem atrasados estão usando isso. Nessa questão o Brasil está muito atrasado até em relação a países do chamado Terceiro Mundo. Esse sistema nos permitiria interligar todos os pontos de entrada do País e permitiria que se mantivessem permanente e atualizado os registros das operações.

Então, cada vez que um importador, ou um despachante entrasse com um pedido de despacho aduaneiro, sem papel, porque seria todo ele feito por terminais, por meio de senhas e sistemas de segurança, o fiscal teria imediatamente, na tela, ou impresso, o histórico e todos os alarmes com relação àquela operação. Por exemplo, uma importação de cebola feita pelo Porto de Salvador, na hora que a pessoa propusesse o despacho, o fiscal, imediatamente teria um alarme dizendo que se importa cebola, esse despachante cometeu tal fraude, em tal lugar; a cebola está custando tanto em tal lugar e esse preço está discrepante, uma série de dados que lhe permitiriam parar e fazer uma verificação mais profunda.

Há importações rotineiras cujo exame é perda de tempo. São importações feitas por empresas tradicionais que operam naquilo há muitos anos, fazem sempre aquele mesmo tipo de produto, e aquilo é uma rotina tão bem assentada que o exame pode ser até dispensado em muitos casos.

Não temos a menor condição de praticar essa seletividade simplesmente porque não temos sistema de computadores, não temos estrutura para isso, e além disso temos uma quantidade tão ridiculamente pequena de fiscais que nos é impossível fazer controles. Por exemplo, nos portos atualmente não temos condições de acompanhar a descarga. O pro-

fls.67

cedimento normal de uma aduana qual é? O navio chega e entrega o manifesto. Neste manifesto o navio diz o que está trazendo. O porto acusa a descarga e sabe o que é que chegou de fato em comparação com aquilo que o navio manifestou. Em seguida é feito o despacho aduaneiro da mercadoria e sabe-se o que saiu do armazém.

É um imenso controle do estoque que tem de ser feito por sistemas modernos de processamento de dados. Hoje, não estamos fiscalizando descarga, não temos gente nos portões do cais, não temos condições de fazer auditoria de armazém senão de maneira muito precária. E é sabido, Senhores, que a tentação do crime, da fraude é muito grande, especialmente num país que pratica o protecionismo tão elevado como o Brasil, que tem defasagens cambiais, então é muito remunerador praticar fraude, e há, naturalmente, conivências muito grandes em todos os setores de trabalho portuário e aeroportuário. Estamos desarmados.

De modo que, a pergunta, responderia que estamos lutando uma luta desigual. é muito difícil. Temos a opção de ou parar o fluxo de comércio exterior, fazendo uma fiscalização rigorosa ou, então, simplesmente confiar em certos importadores e exportadores e fazer por amostragem, haja vista que quando há movimentos reivindicatórios na Receita Federal o setor mais visado pelos dirigentes do movimento reivindicário geralmente é a aduana, porque sabe-se que por ali pode-se paralisar a Nação. Ali é o ponto onde mais se aplica a pressão dos chefes do movimento para que haja uma efetiva paralisação dos trabalhos. Só que não se paralisa. Basta apenas fazer o que se chama operação padrão, ou seja, fiscalizar com rigor. Se se fiscalizar com rigor paralisam-se portos, aeroportos e pontos de fronteiras. Filas imensas de caminhões, os pátios se àtulham de mercadorias, os navios descarregam e o cais fica atulhado e começa a haver dificuldade de atracação. Isto se fizer uma

fiscalização normal, um poquinho mais rigorosa.

Não queremos fazer isto. Queremos ter condições de recursos humanos, de equipamento, para fazer a seletividade, ou seja, atacar onde é necessário e permitir a desburocratização dos demais procedimentos corretos.

Para V. Exas terem uma idéia, a aplicação desse sistema no Brasil permitiria que o despacho aduaneiro, que hoje é feito com toneladas de papel e demora de 48 horas a 15 dias fosse feito em apenas meia hora, com segurança diria, 20, 30 vezes maior do que a atualmente existente nos processos manuais. De modo que, realmente, devo confessar que temos dificuldades e falhas em nosso sistema. Lutamos o quanto podemos para impedir que elas ocorram, mas seria temerário afirmar que está tudo indo bem, que está tudo correndo perfeitamente bem e não há irregularidades.

Complementando observação do representante da CACEX sobre controle de preços na importação, o Sr. Portinari declarou, ainda, que:

"No Brasil temos dois sistemas de avaliação de mercadorias na importação: um deles é o da CACEX, que tem uma finalidade cambial. Existe um outro que, infelizmente, não se encontra em funcionamento: é o da Aduana.

O Brasil é signatário do Código de Valor Aduaneiro e a Aduana brasileira tem obrigação legal até de fazer a avaliação de mercadorias importadas. Isto ela pode fazer por muitas maneiras e uma delas é por meio de interconecção com as aduanas estrangeiras.

fls. 69

Nós temos esquemas muito tímidos de cooperação com aduanas estrangeiras que permitiriam esse cotejo, desde que o Brasil se dispusesse a fornecer informações, também, sobre os seus exportadores - isto é um ponto crítico.

Outro ponto crítico é a nossa falta de estrutura. A nossa dificuldade devido a nossa própria situação - nós temos uma comunicação internacional muito pequena. Nós deveríamos estar mais presentes, por exemplo, no Fórum Internacional de Aduanas, que é o Conselho de Cooperação Aduaneira, de Bruxelas, onde há departamentos especializados que fazem justamente, essa interconecção das aduanas.

Nós deveríamos ter mais cooperação com as aduanas estrangeiras, nós temos tido bastante, mas tem sido mais como um gesto de amizade da parte de certos países do que como uma sistemática cooperação internacional.

Se tivéssemos isto, poderíamos fazer uma avaliação aduaneira adequada e, neste sentido, não há qualquer dualidade e nenhuma incongruência no fato de haver a superposição de CACEX e Receita por uma razão: a CACEX atua com finalidades cambiais. é claro que a CACEX procura fazer com que saia o mínimo de divisas. Nós, do nosso lado, queremos arrecadar o máximo. Então, é claro que o nosso preço, se constatado, será sempre maior - nós teremos tendência a querer cobrar mais tributo -, mas não há nenhuma discrepância nessas duas avaliações. A CACEX controla, de fato, o que foi remetido para o exterior. Nós controlamos o quanto as pessoas devem pagar de tributos. Isto poderiaí existir.

Infelizmente - reitero aqui - o nosso sistema existe apenas no papel. Deveria ser ativado com a máxima urgência. Obrigado.

pg. 70

d) DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - DPF

O Delegado Romeu Tuma, representando a Polícia Federal, em seu depoimento informou que, para a apuração das fraudes cambiais, inicialmente foi constituída uma comissão com funcionários da Polícia Federal e do Banco Central; que foi concluído um inquérito policial no Rio de Janeiro com o indiciamento de 3 pessoas; que foram instaurados mais de 80 processos no Brasil todo; e que existem várias outras formas de remessa de divisas como a troca de qualidade do café, a fraude r`acionada com o certificado da carne e a violação de container, etc.

Os representantes da Polícia Federal forneceram vários relatórios daquela entidade que denotam as ações por ela desenvolvidas para a apuração das fraudes cambiais.

O Delegado Romeu Tuma relatou ainda as providências tomadas no Brasil e no exterior para localizar os destinatários e os beneficiários das remessas fraudulentas, lamentando ainda que o sigilo dos bancos suíços tenha impedido a identificação completa daqueles beneficiários.

fls. 71

3. BANCOS PRIVADOS E CORRETORAS

a) BANCO DE CRÉDITO NACIONAL - BCN

Representante: Sr. Pedro Conde

No seu depoimento, o Sr. Pedro Conde negou "peremptoriamente" o envolvimento do BCN em qualquer das operações mencionadas. Negou, também, que o Banco tenha sido procurado pela Polícia Federal para esclarecimento das fraudes. Negou saber em que se baseou a PF para arrolar o Banco como envolvido nas operações.

Posteriormente, a Polícia Federal esclareceu que havia incluído o BCN por engano, já tendo sido corrigido o lapso.

b) BANCO DE CRÉDITO REAL MINAS GERAIS - CREDIREAL

Representantes: Sr. Sérgio Machado e Luiz Alberto de Carvalho Peixoto

Os depoentes, apoiando-se em documento escrito, declararam que na época em que as fraudes foram perpetradas o Banco estava sob intervenção do BACEN, e era dirigido por outra diretoria, tendo sido a atual empossada em abril deste ano; que o CREDIREAL admite ter sido envolvido nas operações nas agências de Santos -

fls. 72

SP (US$ 50 milhões) e do Rio de Janeiro (US$ 20 milhões); que os gerentes das agências mencionados teriam sido indiciados pela Polícia Federal e não são mais funcionários do Banco.

O Sr. Peixoto disse estranhar que as empresas SUL TRADE e J.B. DUARTE tenham entrado em concordata em outubro ou novembro de 1989 e dela tenham saído 1 ano depois, quando dispunham de 2 anos no total.

Na sua opinião as operações foram montadas inicialmente por pessoas que conheciam profundamente o funcionamento do sistema de controle de câmbio do BACEN e dos demais órgãos. Após as primeiras operações, o mercado teria "aprendido". Não houve, portanto, um "sistema global montado para aquele fim".

Os depontes negaram que o CREDIREAL tenha sido envolvido como instituição. Admitem, apenas, que alguns funcionários de algumas agências foram envolvidos.

c) BANCO CIDADE

Representante: Sr. Gilberto Meixas

O depoente negou peremptoriamente a realizacão dessas operações pelo Banco. Disse desconhecer as operações e desconhecer a empresa citada (Iguatemi), que não fora e não é cliente do Banco assim como nunca operou com o Banco Cidade.

fls. 73

Indagado, disse que o Banco nunca realizou uma operação de tal vulto e que se realizasse tal fato seria de conhecimetno da diretoria.

Declarou também que o Banco não tem corretora e negou que tenha havido parceria com o BCN, pois essas "operações prontas" não permitem parceria. Cada banco cota a taxa de per si, a pedido da corretora.

Segundo ele, o Banco Cidade só trabalha com empresas cadastradas e, no caso de operações de câmbio, a remessa da ordem de pagamento só é autorizada depois que o funcionário do BACEN examina e visa toda a documentação.

Por fim, disse que o Banco não foi procurado nem pela PF, nem pelo BACEN e tampouco pela Receita Federal.

A Polícia Federal informou, posteriormente, que a inclusão do Banco Cidade fora efetuada por engano, já sanado por aquela instituição.

d) BANCO NMB

Representante: Sr. Fernando

76-74

Indagado, disse que o Banco nunca realizou uma operação de tal vulto e que se realizasse tal fato seria de conhecimetno da diretoria.

Declarou também que o Banco não tem corretora e negou que tenha havido parceria com o BCN, pois essas "operações prontas" não permitem parceria. Cada banco cota a taxa de per si, a pedido da corretora.

Segundo ele, o Banco Cidade só trabalha com empresas cadastradas e, no caso de operações de câmbio, a remessa da ordem de pagamento só é autorizada depois que o funcionário do BACEN examina e visa toda a documentação.

Por fim, disse que o Banco não foi procurado nem pela PF, nem pelo BACEN e tampouco pela Receita Federal.

A Polícia Federal informou, posteriormente, que a inclusão do Banco Cidade fora efetuada por engano, já sanado por aquela instituição.

d) BANCO NMB

Representante: Sr. Fernando

fls. 75

Em primeiro lugar, declarou o depoente que assumiu a presidência do Banco no início de 1990, fora, portanto, do período em que as fraudes foram realizadas.

O depoente confirmou a realização das operações através do Banco, mediante as seguintes ações:

a) A empresa COFACAL era cliente do Banco desde 1986 e tinha como acionista majoritário e superintendente o Sr. Oduvaldo Barranco. Esta empresa era real e realizava importações de raspa de couro do Uruguai.

b) Posteriormente, sempre através do Sr. Oduvaldo Barranco, as empresas Bendix, Candis e Xiton, coligadas à COFACAL, aproximaram-se do Banco e realizaram as referidas operações.

c) À certa altura, funcionários do Banco, desconfiando dos objetivos declarados pelas empresas, constataram em visita que as instalações das mesmas não eram compatíveis com o ramo e operações declarados, donde surgiu a suspeita de serem fictícias.

d) A última operação foi realizada em novembro de 1988, quando o Banco cortou o seu relacionamento com ditas empresas.

O depoente declarou ainda que as operações de câmbio não envolvem risco algum para o Banco, pois este não fica a descoberto em nenhum momento. Não há concessão de crédito. Quando a operação é acima de US$ 10 milhões ela é comunicada ao presidente do Banco "a posteriori".

fl. 76

Segundo ele, o Banco fez auditorias internas e constatou não ter havido envolvimento ilegal de seus funcionários. O BACEN também auditou o Banco, tendo tido acesso a cópias de cheques administrativos.

Esclareceu, também que o Banco tem capital 100% holandês e que a Corretora Guilden tem o seu capital dividido em 49% do Banco NMB e 51% de uma pessoa física brasileira. Ambos, o Banco e a corretora, são administrados pelo depoente.

Na sua opinião, a principal falha tanto do Banco como da Corretora, foi não ter aprofundado mais o conhecimento sobre os clientes, pois "o banco deve conhecer o cliente além do que determina a lei". Após o cadastramento inicial da COFACAL a atenção e o cuidado reduziram-se.

Finalmente, a título de contribuição, sugeriu que a Receita Federal deveria enviar uma via da Declaração de Importação diretamente aos Bancos que fecham o câmbio.

e) BANCO BAMERINDUS

Representante: Sr. Maurício Schumann

Em seu depoimento, o representante do Bamerindus confirmou a realização, através do Banco, de operações com indícios de fraude, observando, ainda, que quando o Banco identificou esses indícios comunicou imediatamente o fato ao BACEN; que encaminhou docu-

fls. 77

mentos e informacões ao BACEN, mas não sabe se houve operações fraudulentas; que o Bamerindus é um dos maiores bancos que operam na área cambial, sendo um dos 3 maiores; que são conhecidos alguns nomes de empresas mencionadas como fictícias pelo DPF; que algumas operações foram feitas com cheques administrativos, apesar da recomendação em contrário do BACEN; que o processo de identificação e cadastramento dos clientes é vulnerável, sendo difícil verificar se os carimbos da Receita Federal e da CACEX são verdadeiros; que o Bamerindus possui uma corretora da qual detém 100% do capital; que o Banco também tem um contrato operacional com a Corretora Magliano de São Paulo; que o Banco tinha um relacionamento normal com a Corretora Interunion, sem nada de especial; que nas operações cambiais de 1 milhão de dólares, se a operação for de risco, a decisão vai até o nível de diretoria e sendo de câmbio pronto, até a gerência da mesa de câmbio; que, na sua opinião, os principais motivos das fraudes são a falta de controle e o câmbio irreal; que a partir de auditoria interna, os funcionários do câmbio foram demitidos e denunciados à Polícia Federal; que o Gerente da área norte demitiu-se e o Diretor da área de câmbio se aposentou.

f) CORRETORA ISOLDI

Representante: Sr. Paschoal Isoldi

O depoente nega ter a corretora Isoldi participado de operação com a empresa Elmo no valor de 97 milhões de dólares, observando que os contratos eram assinados pela diretoria. Admite, o depoente, que houve operações fraudulentas através da Isoldi, mas não sabe nomes, afirmando também que as empresas importadoras exis-

fls. 78

tiam formalmente pois possuiam cadastro, assinaturas, contrato social registrado, etc.

III - DOCUMENTOS

A Comissão recebeu inúmeros documentos na forma de relatórios de órgãos públicos, depoimentos e esclarecimentos de entidades públicas e privadas, assim como publicações específicas nas quais também se baseia o relator para a elaboração deste relatório final.

IV - A DIMENSÃO DAS FRAUDES, O "MODUS OPERANDI" E AS PROVIDÊNCIAS TOMADAS.

1. OS TIPOS DE FRAUDE

Indícios de irregularidades cambiais foram detectados a partir do primeiro semestre de 1989 nas cidades de São Paulo - SP e Santos - SP. Posteriormente, no segundo semestre do mesmo ano foram detectadas operações do mesmo tipo realizadas no Rio de Janeiro-RJ, em volume bastante superior.

A partir dessas informações iniciaram-se as investigações nos âmbitos administrativo e policial. Das investigações, concluiu-se que as fraudes cambiais consistiam, basicamente, em:

a) falsificação de guias de importação;

b) falsificação de declarações de importação;

c) adulteração de documentação;

fls. 79

d) inexistência de importadores;

e) uso indevido de empresas idôneas;

f) infringência aos CCR's (remessa para Nova Iorque, quando deveriam ser cursadas pelos CCR's);

g) exportadores inexistentes; etc.

2. O "MODUS OPERANDI"

O "modus operandi" para perpetrar as fraudes cambiais pode ser demonstrado, talvez com pequenas variações nos diversos casos, pelo utilizado no caso que envolveu a empresa HIGIENOL INDÚSTRIA E COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA, que foi objeto do Inquérito Policial nº C.1095/89, instaurado pela Polícia Federal no Rio de Janeiro e que terminou por indiciar 12 (doze) pessoas.

Ao finalizar o procedimento, a autoridade que presidiu o inquérito assim concluiu:

> O fato apurado neste Inquérito Policial, ou seja, o cometimento do crime previsto no Art. 22 da Lei 7.492/86, batizado pela imprensa de "Fraude Cambial", com a utilização da empresa fictícia denominada Higienol Indústria e Comércio Importação e Exportação de Produtos Químicos Ltda., criada com aparência legal especificamente para o fim de obter dólares americanos através do fechamento de contratos de importação forjados, não se restringe ao volume de Us$ 20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) correspon-

fls. 80

dentes ao somatório dos valores referentes aos Contratos de Câmbio - Importação constantes deste apuratório.

Como se pode observar através do levantamento geral elaborado pelo Banco Central do Brasil constante do mapa anexado ao Apenso nº 02, o montante das chamadas "fraudes" atinge a cifra de Us$ 509.000.000,00 (quinhentos e nove milhões de dólares), dos quais, US$ 416.000.000,00 (quatrocentos e dezesseis milhões de dólares) somente no Estado do Rio de Janeiro, em operações que foram pulverizadas pelas mesas de câmbio de 25 (vinte e cinco) bancos comerciais e exigiram o concurso de 10 (dez) corretoras diferentes.

Este Inquérito Policial trata apenas da modalidade criminosa de obtenção da moeda estrangeira através da falsificação total da documentação necessária para a composição de um processo de importação, com a utilização de uma "empresa" especialmente criada e registrada na junta comercial para promover as importações. Nessa forma de atuação, os criminosos forjaram todos os documentos, assinaturas e carimbos usados, aproveitando números de Guias de Importação realmente expedidas pela CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A. para compor os contratos de Câmbio fraudulentos.

Existiu, entretanto, uma outra modalidade de aquisição de moeda estrangeira, desta feita com o uso de Guias de Importação emitidas legalmente pela CACEX a empresas de grande porte e conceito, documentos esses que eram adulterados em seus valores. Essas ocorrências, entretanto, são objeto de apuração de outros Inquéritos Policiais, mas tanto as fraudes aqui investigadas quanto aquelas ora citadas, foram concebidas por cérebros privilegiados, com profundo conhecimento dos meandros do mercado financeiro e das entranhas do processo burocrático de importação, co-

fls. 81

nhecedores das falhas do sistema de fiscalização e cientes da vulnerabilidade do chamado SISBACEN, o sistema de computação do Banco Central do Brasil, do qual se esperava fosse capaz de detectar operações cambiais em duplicata superiores aos limites plausíveis. Todas as formas de "fraude cambial", porém, tiveram um ponto em comum, qual seja, a obtenção de lucro com a diferença entre o câmbio oficial no qual era obtida a moeda e o câmbio no mercado paralelo, onde essa moeda certamente era vendida e convertida em lucrativas aplicações no sombrio mas rentável mercado dos investimentos ao portador.

No presente caso, um dos "cérebros privilegiados" pertencem a Sérgio de Paulo Pacheco, indivíduo dotado de considerável experiência no campo do estelionato, conforme denuncia seu currículo criminoso, portador de "Know-How" suficiente para engendrar crimes dessa natureza.

Associado a Silas Pastana Pinheiro Filho e aos membros da firma Contract Comércio Exterior e Investimento Ltda., todos "experts" do mercado de câmbio, não foi difícil por em prática o plano de obtenção de lucros com a utilização de contratos de Câmbio forjados, pois, como ninguém, sabiam que poderiam contar com a fragilidade existente na conferência da documentação, tanto efetuada pelas Corretoras, quanto aquela feita nos bancos e, até mesmo, a que procedia os fiscais do Banco Central do Brasil. Com essas atividades ilícitas os mesmos movimentaram, no caso específico desse Inquérito Policial, mais de US$ 20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) no câmbio oficial da época, o que equivale dizer que obtiveram no mínimo, lucro correspondente ao mesmo valor, considerando-se que a diferença entre o câmbio paralelo e o oficial na ocasião oscilava entre 100 e 120%.

fls. 82

A movimentação de tamanho volume de moeda estrangeira chamou a atenção de funcionários dos departamentos de câmbio dos bancos, os quais, segundo o que se deduz do que foi apurado, ao perceberem tratar-se de operações irregulares mas extremamente lucrativas, decidiram dela participar, passando a receber polpudas comissões para não criar problemas nos Contratos de Câmbio que por suas mãos passavam, como foi o caso do que ocorreu com os ex-funcionários do Banco Bamerindus e do Credireal, indiciados neste Inquérito, os quais, ao sentirem que o Banco Central do Brasil havia iniciado investigações sobre a existência de operações irregulares, deixaram seus empregos e passaram a se dedicar, por conta própria, a atividades completamente diversas do ramo bancário, usando para tanto o dinheiro que haviam auferido em decorrência de suas participações no esquema fraudulento.

No que diz respeito aos bancos comerciais e à Corretora através dos quais os Contratos de Câmbio fraudulentos tramitaram, apesar de não ficarem caracterizados nestes Autos fatos que pudessem atribuir responsabilidade criminal aos diretores dessas entidades, é de se evidenciar que, administrativamente, estão sujeitas a pesados ônus financeiros, caracterizados no texto do Art. 23, e parágrafos da Lei 4.131, de 03 de setembro de 1962, o que, certamente, estará sendo objeto de trabalho das autoridades competentes.

3. A dimensão das fraudes e as providências tomadas

De acordo com dados levantados pelo Banco Central o montante das fraudes chega a US$ 514.188.289,44, distribuídos da seguinte maneira:

fls. 83

São Paulo - SP	US$	36.090.142,15
Rio de Janeiro - RJ	US$	415.859.657,00
Porto Alegre - RS	US$	6.877.854,52
Santos - SP	US$	53.414.633,77
Foz do Iguaçu - PR	US$	1.795.000,00
Curitiba - PR	US$	151.000,00
	US$	514.188.287,44

a) - Providências na esfera administrativa

Como providências tomadas no âmbito administrativo, o Banco Central instaurou, até o presente, setenta processos administrativos sendo 55 contra empresas, 07 contra bancos e 08 contra corretoras. Até o presente momento foi constatado que tiveram participação direta ou indireta nas operações irregulares cerca de 105 "empresas importadoras", 24 bancos e 25 corretoras de câmbio.

Compete aos bancos e às corretoras a identificação dos clientes (cadastro, assinaturas, etc). A liquidação do contrato de câmbio deve ser efetuada através de débito em conta ou de cheque do próprio importador. Há indícios de que alguns bancos e corretoras foram omissos quanto ao cumprimento dessas obrigações. A infração a essas disposições pode sujeitar o infrator à multa no valor equivalente a até o triplo do valor das operações.

fls. 84

b) Providências na esfera criminal

Na esfera criminal, de acordo com informações do Departamento de Polícia Federal, estão tramitando 76 (setenta e seis) procedimentos apuratórios no Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Há, ainda, 4 (quatro) procedimentos apuratórios relatados, sendo 1 (um) no Rio de Janeiro, da empresa Higienol Indústria e Comércio Importação e Exportação de Produtos Químicos Ltda; 1 (um) em Foz do Iguaçu - PR, da empresa Sérgio Costa e Cia; 2 (dois) no Rio Grande do Sul, sendo um da empresa DOMA IND DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS e outro das empresas METALÚRGICA MB Indústria e Comércio Ltda, PRELUDE COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA, SGS AGRICULTURA E INDÚSTRIA LTDA, ZÉLIA DOS SANTOS LTDA, FLAGCARRIER IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA, E COMERCIAL LASSER DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEL LTDA.

Foram indiciadas até o presente momento as seguintes pessoas:

a) Em Porto Alegre - RS

. Caetano Pinter de Souza, gerente de câmbio do Banco Noroeste do Brasil S/A.

. Eustáquio José Salomão, gerente de câmbio do Banco Real S/A

b) No Rio de Janeiro - RJ

. José Freire da Cunha, gerente de câmbio do Banco Nacional S/A

fls. 85

. Álvaro Lopes de Carvalho Filho, funcionário do BAMERINDUS.

. Fernando dos Santos Gualter, funcionário do BAMERINDUS.

. Leônidas Cavalcanti, funcionário do BAMERINDUS

. Joedson Lanes Caiado, funcionário do BAMERINDUS

. Heinz Wolfgang Ahlert, funcionário do BAMERINDUS

. Pedro Paulo Araújo, funcionário do BAMERINDUS

. Felipe José Jorge, funcionário do BAMERINDUS

. João Tibúrcio Pamplona Neto, funcionário do Banco de Crédito Real de Minas Gerais

. Sileno Pacheco, portador da CI-RG nº 932.928/SSP/MS.

. Silas Pastana Pinheiro Filho, portador da CI-RG nº 12.693.724/SSP/SP

. Sérgio Fernando Coutinho Tavares, portador da CI-RG nº 1.894.828/RS.

. Sérgio de Paulo Pacheco, portador da CI-RG nº 02391778-4/IFP/RJ

. Marco Antônio Tavares de Melo Abreu, portador da CI-RG nº 3.538.341/IFP/RJ

. Márcia Archer, portadora da CI-RG nº PA/301.162/SSP/PA.

. Paulo Sérgio Alves Malta, portador da CI-RG nº 2.544.746/IFP/RJ

. Delmiro Alvarez Vazquez, portador da CI-RG nº 2.134.772/IFP/RJ

Fls. 86

. Leônidas Cavalcanti, portador da CI-RG nº 173.148/SSP/ES.

V - AS CAUSAS DAS FRAUDES

De tudo o que foi relatado até aqui, é possível concluir, preliminarmente, que as fraudes cambiais perpetradas, objeto desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, consubstanciam o resultado da atuação de duas ordens de fatores: uma imediata, operacional, direta, conjuntural e outra mediata, subjacente, indireta e estrutural.

No primeiro plano, verifica-se que as fraudes resultam, essencialmente, do aproveitamento de oportunidades de ganho fácil criadas de um lado, pela enorme diferença entre os mercados de câmbio paralelo e oficial, que chegou a atingir 120% naquela época, e de outro, pelo conhecimento das falhas clamorosas existentes na administração e controle do setor externo do Brasil, que inclui a movimentação de mercadorias, serviços e moedas estrangeiras.

No segundo plano, observa-se que as referidas práticas deletérias identificadas e as não identificadas, que certamente jamais o serão, mesmo sendo maioria, são o resultado explícito de causas profundamente arraigadas na realidade brasileira. São, na perspectiva mais remota, o produto de uma visão de mundo equivocada que, partindo de boa parte da elite brasileira, impregna, talvez, a

fls. 67

maioria da população e se reflete indelevelmente de alto a baixo na administração da coisa pública no Brasil. é a visão patrimonalista do Estado, segundo a qual a coisa pública é administrada e gerida como se fosse propriedade, patrimônio pessoal, privado dos próprios governantes e administradores, que, são a própria elite. A partir daí, são introgetadas a idéia de que o indivíduo existe para o Estado e não o contrário; a noção primária de que empresa nacional, independentemente de sua eficiência econômica ou social, deve ser "a priori" "protegida"; a idéia absurda de que as "divisas" são do País e não de quem as produziu e que, portanto, não podem ser "desperdiçadas, e etc. As conseqüências imediatas dessas idéias são os imperativos atávicos de que o Estado precisa controlar direta e arbitrariamente o mercado de câmbio e o comércio exterior para administrar o balanço de pagamentos, para impedir a fuga e o "desperdício" de divisas e para proteger o mercado interno contra os vorazes competidores estrangeiros. Assim, para operacionalizar tais "mandamentos categóricos" foi criada a estrutura administrativa do setor externo brasileiro, que ora revela suas entranhas e deixa entrever as falhas de que há muito padece.

VI - AS CONTRIBUIÇÕES DESTA COMISSÃO

No que diz respeito ao primeiro plano, a simples constituição desta Comissão certamente já contribuiu para que o assunto fosse enfrentado com a seriedade que merece, sendo de se espe-

fls. 87

rar que o processo de apuração chegue a bom termo, tanto na esfera administrativa como na órbita criminal, que estão, respectivamente, sob a jurisdição do Banco Central do Brasil e do Departamento de Polícia Federal. De todo o modo, trazido a lume o problema, o Congresso Nacional estará, com certeza, alerta, vigilante e sempre pronto a intervir para garantir o esclarecimento total desses lamentáveis episódios.

Não obstante, é no segundo plano que entendemos poder a contribuição desta Comissão ser mais fecunda ainda. Com efeito, é no segundo plano, no modo de ver o mundo, na formulação de políticas públicas e na forma de criar e organizar as estruturas administrativas para a execução dessas políticas é que residem as primeiras, as mais remotas e, por isso mesmo, as mais essenciais causas daquelas práticas delituosas indesejáveis.

Nessa perspectiva subjacente, na construção de uma nova realidade, livre daquele tipo de mazelas, o primeiro pilar a ser levantado é o esteio da liberdade. Liberdade que em todas as suas manifestações deve ser levada às últimas conseqüências só tendo como limites o direito do próximo e o bem estar social da coletividade. Não se trata, então, de organizar a sociedade para servir ao Estado, mas, sim, de modelar o Estado para servir ao indivíduo dentro da sociedade.

A partir dessa primeira e fundamental visão política libertária, ressurge a questão da liberdade econômica, cujos "dog-

fls. 89

mas" a serem enfrentados, no caso, são a liberdade de comércio e a liberdade cambial.

Quando se fala em liberdade de comércio, fala-se, primordialmente, em liberdade de importação. E, neste ponto, vale a pena refletir um instante sobre a natureza da importação e de seus reflexos na econoia e na política cambial.

A importação, fundamentalmente, é um investimento externo na economia nacional. Esse fluxo de bens, se bem administrado, pode representar um instrumento de extraordinária importância para o processo de desenvolvimento do país. Além de se constituir em entrada de capital estrangeiro, na forma de máquinas, equipamentos, matérias-primas e outros insumos, a importação vem concorrer com a produção local em preço, qualidade, inovação tecnológica, etc., forçando a dinamização, a modernização, o aumento da produtividade, a quebra de monopólios e oligopólios e outras distorções do mercado e, acima de tudo, contribuindo, decisivamente, para um eficiente e eficaz combate à inflação interna. A importação, portanto, não é um gasto indesejável para o país, como sugerem as posições nacionalistas de cunho mercantilista. É, sim, um investimento externo cujo fluxo, em sendo contínua e substancialmente aumentado, proporciona o alargamento das possibilidades de investimento da economia, através da sua integração ao mercado internacional e da sua harmonização com os mais altos padrões de desenvolvimento do mundo. O ideal, então, é, havendo capacidade de pagamento, aumentar cada vez mais a importação, selecionando-a através da tarifa aduaneira de acordo com o

16.90

perfil de desenvolvimento industrial que se queira implantar no País.

Quanto à preocupação com o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, especialmente com a balança comercial, observa-se que, em um regime de liberdade comercial, que deve sempre estar acompanhado de liberdade cambial, a tendência da balança comercial e do Balanço de Pagamentos é no sentido de se equilibrarem automaticamente. Com efeito, uma posição deficitária tende a provocar uma valorização da moeda estrangeira (aumento da taxa de câmbio), o que, por um lado, estimularia as exportações e, por outro, desestimularia as importações, devido ao aumento de preços dos produtos importados. Essa tendência de aumento de exportações combinada com a de redução das importações, evidentemente, levariam ao equilíbrio. Sob outro aspecto, uma posição superavitária tende a provocar uma desvalorização da moeda estrangeira (redução da taxa de câmbio). A taxa de câmbio estimularia as importações e desestimularia as exportações, tendendo, também, ao equilíbrio. Eventuais distorções no funcionamento desse mecanismo podem ser corrigidas pelo Governo, que dispõe de vários instrumentos para implementar a sua política para o setor externo da economia em geral e para o comércio exterior em especial. Dentre esses instrumentos destacam-se a taxa de câmbio, que pode ser administrada indiretamente, via mercado, e a tarifa aduaneira que pode ser majorada ou reduzida de imediato, nos limites permitidos por lei que também a exime do princípio da anualidade.

fls. 91

O fato de o Governo necessitar de moeda estrangeira em grande proporções para a satisfação do serviço da dívida externa, pela qual é responsável em mais de 70%, ao contrário do que se pensa, também, não invalida a política liberal. Basta que o Governo adquira tais divisas no mercado livre. O peso dessa aquisição forçaria o aumento da taxa de câmbio, que estimularia as exportações e desestimularia as importações, tendendo ao equilíbrio, como já foi visto. Evidentemente, a despesa do governo, em cruzeiros, tenderia a aumentar até que uma renegociação efetiva e eficiente da dívida reduzisse os seus encargos a níveis por ele suportáveis. Aliás, sendo o Governo o principal responsável pela dívida deve mesmo ser o principal elo da corrente a ser ajustado.

Finalmente, é de se observar que é a própria Constituição Federal quem elege o regime de liberdade como o principal esteio sobre o qual se assenta o Estado Brasileiro. A livre iniciativa, a proteção ao direito de propriedade, a proteção do direito de dispor livremente do patrîmônio particular, o princípio da não-intervenção direta do Governo na atividade econômica, entre outros, são fundamentos do novo estado democrático-liberal implantado no Brasil pela Carta Magna de 1988. Tais princípios, em se tratando de comércio exterior, se traduzem na liberdade de importar e na liberdade de exportar, além de liberdade de comprar e de vender moeda estrangeira. A proibição, a limitação arbitrária, a intervenção ou interferência direta do Governo no comércio e no mercado cambial além de serem inoportunas, inconvenientes, ineficientes e ineficazes são, acima de tudo, indiscutivelmente, antijurídicas por que padecem de

16.92

flagrante inconstitucionalidade. Aliás, afortunadamente, é na direção da liberdade econômica que aponta a política econômica do novo Governo brasileiro. Por essa razão, tal política merece apoio, já que também não há dúvida de que esse é o caminho para a modernização do País.

Assentados os fundamentos da nova realidade, calcada na liberdade, resta analisar o tipo de estrutura administrativa que será necessária para a implementação das políticas públicas inerentes aos novos tempos.

Nesse sentido, como se pode constatar nos países mais desenvolvidos, verifica-se que a intervenção do governo no setor externo se dá essencialmente de forma indireta, através do mercado. Com efeito, no comércio exterior a política comercial se concentra na tarifa aduaneira, sendo cada vez mais abandonadas as práticas autoritárias e arbitrárias de cotas, contingenciamento, guias de importação e de exportação, reservas de mercado, etc. Assim, atividades como as que são hoje desempenhadas pela antiga CACEX tendem a desaparecer rapidamente no Brasil, em função da liberalização do comércio. Por outro lado, o controle cambial, exercido pelo governo, tende cada vez mais a ser efetuado de forma indireta com o governo atuando no mercado através da compra e venda de moeda estrangeira. Desta forma, o mercado "paralelo" está condenado a desaparecer e, implantada a liberdade, eliminadas estarão as fraudes cambiais.

16.93

Assim, em resumo, percebe-se que o papel policial do Banco Central será paulatinamente reduzido. Além disso, os controles administrativos, diretos e arbitrários da antiga CACEX serão também restringidos. Não obstante, na mesma medida em que o papel desses órgãos na administração do comércio exterior será cada vez mais restrito, o papel do órgão que administra e aplica a tarifa aduaneira, principal instrumento de intervenção, assumirá maior relevância. Esse órgão não é outro senão a Aduana ou Alfândega.

Neste ponto, ressalta-se de forma cristalina a gravidade do depoimento do representante da Aduana brasileira a esta Comissão. Na verdade, não é apenas um depoimento, é uma denúncia séria à qual convém ser dada a maior repercussão possível.

Com efeito, o Brasil marcha acertadamente para os caminhos da liberdade comercial e cambial e o órgão que deverá desempenhar doravante o principal papel na implementação das políticas comercial, industrial e de abastecimento simplesmente está alquebrado, omisso, decadente e abandonado por desleixo e irresponsabilidade do Poder Público do Brasil. Além de tudo, pesa-lhe nos ombros o dever de combater o tráfico de drogas, o contrabando e o descaminho ao longo de um território de 8.5 milhões de km2, com quase 25.000 km de fronteira, sendo aproximadamente 17.000 km de fronteira seca com quase todos os países da América do Sul. Deve, também, controlar o transporte de mercadorias por todas as vias num país que, além dos inúmeros portos, aeroportos e pontos de fronteira habilitados, dispõe, ainda, de incontáveis portos naturais e incontáveis pistas de

16.94

pouso clandestinas.

De lembrar-se, ainda, que o comércio exterior brasileiro evoluiu de 3,7 bilhões de dólares em 1968 para quase 50,0 bilhões de dólares em 1989. Além disso, as modificações estruturais do comércio foram brutais, com intensa diversificação e sofisticação tanto da pauta de importação como da de exportação. Apesar disso, segundo dados da Receita Federal, o número de auditores fiscais lotados nas alfândegas que, em 1969, era de 2.985 cargos passou em 1990 para apenas 1.200 cargos.

Em relação a outros países, o quantitativo de pessoal das aduanas brasileiras compara-se com o do Marrocos, como se pode perceber do quadro seguinte.

COMPARATIVO DOS RECURSOS HUMANOS DAS ALFÂNDEGAS

PAÍS	TOTAL DE FUNCIONÁRIOS	PAÍS	TOTAL DE FUNCIONÁRIOS
Austrália	5.101	Japão	7.987
Áustria	6.000	Malásia	8.133
Brasil	3.085	Marrocos	3.476
China	20.350	Nova Zelândia	1.140
Dinamarca	5.302	Paquistão	12.621
Espanha	2.545	Holanda	6.320
Finlândia	2.500	Polônia	3.773
índia	52.000	Grã-Bretanha	25.459
Irã	5.800	Suécia	4.250
-	-	Suíça	4.438

FONTES:
1. Brasil - MF/SRF/SARH - Sistema CS - Cadastros de Servidores - Lotação e Situação Real em 09/05/90.
2. Demais Países - Manuel sur la Structure et L'Organizations de Douanes - Conseil de Cooperation Douaniere - 1ere Edition (Juin/1987)

Obs.: O número aproximado de 3.085 servidores refere-se às IRF Especiais, DRF Santos, DRF Foz do Iguaçu, DRF Uruguaiana e DRF Rio Grande. Quanto às IRFs A e B: apenas foram computadas as que têm lotação própria.

fls. 95

Aliás, não é só a Aduana que padece dessa carência de Recursos. Ela, atualmente está inserida no Departamento da Receita Federal, máquina fiscal que no Brasil, ao invés de se fortalecer e se aprimorar, tem mesmo é seguido uma rota de involução, como se nota no quadro que se segue.

LOTAÇÃO PREVISTA
INVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE CARGOS DA RECEITA FEDERAL
1968-1988

ANO	AFTN	TTN	ADMINISTRATIVOS (ESTATUTÁRIOS /CELETISTAS)	TOTAL
1966(1)	12.276*	-	13.536	25.812
1975(2)	11.320**	-	11.980	23.300
1980(3)	11.320	-	6.399	17.719
1985(4)	8.000***	18.000	não disponível	não disponível
1988(5)	7.136	9.090	3.626	19.852

FONTES:
(1) Estudos para Planejamento dos Recursos Humanos do Ministério da Fazenda - Fundação Getúlio Vargas - Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda - 1968 - Pag.8
(2) Decreto nº 76.346 de 01/10/75 - Suplemento ao nº 190
(3) Portaria nº 517 da Secretaria Geral do MF; 14/11/80 (DO 24/11/80 - Seção II - Pag.10.291/10.292)
(4) Decreto-Lei nº 2.225, de 10/01/85
(5) Decreto nº 95.682, de 28/08/88.

* Grupo AF 300 - composto pelas carreiras AFIR; AFRI, AFIA, que deral origem à carreira AFTF e pelos Exatores, Aux. de Exatoria e Tesoureiros que deram origem à carreira CAF.
** Grupos TAF-600 (Tributação, Arrecadação e Fiscalização) - composto pelas carreiras de Técnico de Tributação, Controlador da Arrecadação Federal e Fiscal de Tributos Federais.
*** Carreira Auditoria do Tesouro Nacional - composta por Auditor Fiscal do Tesouro Nacional (nível superior) e Técnico do Tesouro Nacional (nível médio).

fls. 96

VII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os objetivos específicos desta Comissão foram esclarecer as fraudes cambiais, fartamente divulgadas pela imprensa bem como oferecer as possíveis contribuições para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira.

No decorrer do processo, apurou-se que o montante das fraudes deve atingir a US$514.188.287,44, distribuídos pelas praças de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Santos, Foz do Iguaçu e Curitiba, respondendo só o Rio de Janeiro com US$415.859.657,00.

Na esfera administrativa já foram abertos pelo Banco Central 70 processos administrativos, sendo 55 contra empresas, 07 contra bancos e 8 contra corretoras. Até o presente momento foi constatada a participação direta ou indireta nas operações irregulares de cerca de 105 "empresas importadoras", 24 bancos e 25 corretoras de câmbio.

fls. 97

Na esfera criminal, segundo o Departamento de Polícia Federal, estão tramitando 76 (setenta e seis) procedimentos apuratórios no Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Já há 4 (quatro) procedimentos relatados, tendo sido indiciadas até o presente momento cerca de 20 (vinte) pessoas, nos processos de 9 (nove) empresas.

Quanto às causas das fraudes, no plano imediato, verificou-se que são resultantes fundamentalmente do aproveitamento de oportunidades de ganho fácil criadas, de um lado, pela enorme diferença nos mercados de câmbio oficial e paralelo, que chegou a 120%, e, de outro, pelo conhecimento detido por algumas pessoas das falhas clamorosas existentes na administração e controle do setor externo do Brasil.

Como causas remotas, observou-se que as fraudes são decorrentes da estrutura arcáica e anacrônica da administração pública do setor externo brasileiro, que se configura de forma totalmente inadequada aos caminhos de liberdade econômica pelos quais avança o País. Essa nova realidade implica no abandono de práticas autoritárias e arbitrárias, devendo os controles e a ação do governo sobre o comércio exterior e sobre o câmbio se dar de forma cada vez mais indireta, através da tarifa aduaneira e da compra e venda de divisas no mercado livre.

15.98

A realidade emergente exige o fortalecimento da administração tributário-fiscal do País e, particularmante, o ressurgimento da Alfândega do Brasil como órgão adequada e suficientemente organizado, dimensionado e preparado para desempenhar as superiores funções a ele doravante reservadas.

ANTÔNIO LUIZ MAYA - PRESIDENTE

Deputado HERNANDO BEZERRA COELHO,

Relator

SEVERO GOMES

MÁRIO COVAS

Assessor: Reginaldo da Silva

PAULO RAMOS

MYRIAM PORTELA

NILSO SGUAREZI

STELIO DIAS

MARIA LÚCIA

AMIR LANDO

VILSON SOUZA

rs121le1

SAMIR ACHÔA

JOSÉ PAULO BISOL

16.99