

Controles cambiais (2): por dentro do Banco Central

Gustavo H. B. Franco

Reciclar as máquinas dentro do BC requer paciência, acompanhamento, conhecimento de causa e liderança por parte da diretoria.

No artigo anterior sobre controles cambiais argumentamos que a legislação brasileira sobre o assunto é velha e possui uma virtude incontestável das leis velhas: tanto permite políticas extremamente liberais como na direção oposta, dependendo da autoridade a interpretá-la.

Nos últimos anos, o trabalho de liberalização cambial foi quase inteiramente infralegal. Toda a base para o crescimento do mercado do "dólar-turismo", sua evolução para o "mercado de câmbio de taxas flutuantes", a nova definição para as contas em reais tituladas por não residentes (as famosas CC5), bem como as alterações em dispositivos como "posição de câmbio", a criação do mercado interbancário de câmbio e as diversas aplicações do Registro Declaratório Eletrônico foram circulares e, no máximo, Resoluções do CMN. Praticamente nada mudou em termos de lei.

O trabalho de mudar circulares e mesmo procedimentos administrativos em nível de carta-circular e do MNI (Manual de Normas e Instruções) do BC consiste numa longa e difícil cooptação da burocracia. É preciso que a diretoria compreenda os mínimos detalhes da atuação do BC no plano dos controles cambiais para que não apenas redefina as práticas, como realoque as pessoas para outras funções. O BC é uma empresa pública onde os empregados têm estabilidade. A sobrevivência das normas está muito relacionada à cultura e aos hábitos das pessoas. Funcionários que durante anos encararam o controle cambial como uma tarefa patriótica simplesmente não entenderão a mudança dos ventos se (i) não for muito bem explicada e, principalmente, (ii) não houver outra função comissionada no mesmo nível para o indivíduo ocupar. Do contrário, a diretoria não vai contar com a ajuda da máquina e não vai avançar nada.

Nos últimos anos pretendeu-se transformar as duas fortalezas de controles cambiais, o Firce (Departamento de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros) e o Decam (Departamento de Câmbio) através de reformas de cunho administrativo que traziam novas funções para essas pessoas.

O Firce, por exemplo, ganhou a atribuição de cuidar dos lançamentos de bônus da República no exterior e de conduzir o Censo de Capitais Estrangeiros, esperando-se que, no futuro, essas funções se desdobrassem em diversas direções: lidar com agências de "rating" e investidores (em conjunto com o Depec, Departamento Econômico do BC), transformar o Censo num esforço permanente de coleta de informações não apenas cambiais e acompanhamento das empresas de capital estrangeiro. Com essas novas e charmosas missões, a máquina sentia-se mais à vontade para avançar com o RDE (Registro Declaratório Eletrônico) que resultava, na verdade, em eliminar muitos empregos no Firce. Com efeito, se o registro de capital estrangeiro, nos termos da Lei 4.131/62, passasse a ter, para todos os casos, a agilidade que passou a ter para as movimentações do Anexo IV, muita gente nas regionais do BC não teria mais função. Essa gente teria de estar engajada em outras coisas, do contrário sua cooperação seria menor que zero. Na verdade, mercê da descontinuidade em 1999, observamos alguns recuos: o registro de um novo investimento direto ("greenfield") ainda pode demorar cerca de um ano em algumas praças.

No Decam era mais difícil encontrar vocações alternativas. Algumas estruturas como os monitores de câmbio passaram ao Defis (Departamento de Fiscalização) e a condução de processos administrativos passou também a um departamento de outra área que cuida os processos administrativos de natureza não cambial (hoje está no Deres, Departamento de Regimes Especiais). O passo seguinte seria integrar o Decam às atividades do recém-criado Decif (Departamento de Controle de Ilícitos Cambiais e Financeiros) vinculado à presidência do BC e à Coaf (conselho de Controle de Atividades Financeiras). A nova legislação sobre

lavagem de dinheiro redefiniria, na prática, o foco das atividades do Decam: não se tratava mais da observância das normas cambiais, mas de um trabalho de inteligência sobre a movimentação de recursos de forma a combater o crime de lavagem de dinheiro.

Todo o problema é que se essas "transições vocacionais" destas máquinas, Firce e Decam, não forem supervisionadas, o que tende a ocorrer é a mera reciclagem de velhos hábitos. Na área do Decam, por exemplo, o que tem sido observado é que, mesmo depois da unificação de "flutuante" com o "comercial", parece ter aumentado em vários graus as exigências sobre cada uma das transações no antigo flutuante e/ou nas CC5. Imaginava-se que o foco se concentrasse em observar, formar inteligência sobre movimentações suspeitas, e atacar os bandidos. O que está ocorrendo, todavia, é uma atividade quase que continuada de criação de constrangimentos às movimentações, quer de saída, quer de entrada, cuja justificativa longínqua é o combate à lavagem de dinheiro. Trata-se de uma deturpação que precisa terminar.

Não deve haver esse tipo de constrangimento a movimentações onde haja perfeita identificação de quem movimenta. O Decif e o Decam devem desenvolver a capacidade de proporcionar inteligência aos órgãos policiais basicamente no sentido de identificar os circuitos maiores de "esquenta-esfria". A atividade deve consistir em investigação a posteriori e não no sentido de prevenir a ocorrência das remessas e/ou entradas. Não deveria se tratar de controle cambial, mas está sendo.

É mau sinal quando esses órgãos perdem seu tempo fazendo coisas do tipo "operação-padrão". A experiência mostra que isso se faz para desviar a atenção do que realmente importa, que é muito mais difícil de pegar. Concentrar-se em "peixe pequeno" ocupa muita gente e dá a impressão de muito empenho, mas é exatamente o contrário.

Deve haver restrição, e muita, às movimentações em espécie, especialmente nas fronteiras secas, e às contas fantasmas. Os doleiros são, como estamos todos carecas de saber, os grandes centros de lavagem. E ninguém mexe com eles. De outro lado, a experiência mostra que não existe um fantasma ou laranja que o gerente do banco não conheça, portanto o foco deve ser aí, onde as coisas são muito mais difíceis de se provar.