

Sumário (adicionado)

Parecer [Reprodução dos itens constantes do tópico Parecer]

Princípio da Liberdade

Propriedade de Bens no Exterior

Investimento no Exterior

Saída do País de Papel-Moeda e de Valores em Cruzeiros

Operação de Câmbio no Exterior

Conclusões

PARECER JURÍDICO

Licitude de investimento no exterior, por pessoa residente ou domiciliada no Brasil, de capital financeiro saído do País sob a forma de papel moeda ou de títulos em moeda nacional.

CONSULTA

Pessoas naturais residentes no Brasil e sociedades que aqui têm sua sede perguntam se, de acordo com a legislação brasileira em vigor:

I - podem ser proprietárias de bens situados no exterior, inclusive participações em sociedades com sede no estrangeiro; e, caso afirmativo, se:

a) a licitude da aquisição desses bens está sujeita a prévia licença de autoridade ou condicionada à origem dos recursos financeiros utilizados na aquisição;

b) o titular de bens no exterior tem dever legal de comunicar à autoridade brasileira sua aquisição ou alienação;

c) a autoridade brasileira tem competência legal para ordenar a transferência, para o País, desses bens, ou do capital financeiro neles aplicado;

II - é lícita a aplicação, na aquisição de bens no exterior, de capital financeiro de sua propriedade saído de território brasileiro sob a forma de papel-moeda nacional, cheques em cruzeiros emitidos por bancos brasileiros ou contra eles sacados, ou títulos ou valores mobiliários de emissão de sociedade com sede no Brasil; e, em caso afirmativo, se:

a) a saída do território nacional de papel-moeda, cheques, títulos ou valores mobiliários está sujeita a prévia autorização de autoridade, ou a comunicação à autoridade;

b) os cheques em cruzeiros de emissão de bancos brasileiros podem ser endossados no exterior, em pagamento de bens ali adquiridos;

c) os títulos ou valores mobiliários podem ser dados em pagamento, no exterior, de bens ali adquiridos, ou ali vendidos para obtenção de moeda estrangeira a ser utilizada na aquisição de outros bens.

PARECER

Princípio da Liberdade

1. A Constituição Federal prescreve a organização econômica do Brasil segundo o modelo de economia de empresa privada, baseado no funcionamento dos mercados, cujo princípio fundamental é a liberdade dos agentes econômicos: liberdade de iniciativa na organização de atividade produtivas (Constituição, Emenda nº 1, de 1969, art. 160, I), liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 153, § 23), liberdade de associação (art. 153, § 23) e liberdade de contratar, ou seja, de criar direitos e contrair obrigações por declaração de vontade.

Um dos institutos jurídicos fundamentais desse modelo de sistema econômico, incluído pela Constituição (art. 153, § 22) entre os direitos e garantias individuais, é a propriedade privada, que é o instrumento de distribuição entre os agentes econômicos concretos do poder de usar os recursos naturais e de capital, e que torna possível a organização das atividades produtivas no regime de liberdade de iniciativa.

O princípio da liberdade prevalece tanto internamente quanto nas relações econômicas com o exterior, e a Constituição assegura que “em tempo de paz, qualquer pessoa poderá entrar com seus bens no território nacional, nele permanecer ou dele sair, respeitados os preceitos da lei” (art. 153, § 26).

2. Outro princípio fundamental do nosso sistema jurídico é o de que a liberdade somente pode ser limitada por lei: a Constituição estabelece como garantia individual a norma de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 153, § 2º).

Lei significa, nesse preceito, qualquer norma geral editada pelo Estado com observância do processo legislativo (Constituição, art. 46), ou por autoridade administrativa no exercício regular de competência expressamente definida em ato legislativo expedido com observância das normas constitucionais.

3. Em matéria econômica, a Constituição contém ainda diversos outros dispositivos especiais sobre recursos ou atividades e confere ao Estado ampla competência para intervir no domínio econômico e regular o exercício das liberdades que, em princípio, assegura. O Estado pode disciplinar qualquer atividade econômica e, inclusive, monopolizar determinada indústria ou atividade; e a União Federal tem competência para legislar sobre recursos naturais, serviços de infraestrutura e praticamente todos os aspectos da atividade econômica, inclusive nas relações com o exterior. Em todas essas hipóteses sempre prevalece, todavia, o princípio de reserva à lei de qualquer limitação à liberdade individual (Constituição, art. 153, § 2º).

4. As questões formuladas na consulta dizem respeito à propriedade de bens no exterior, a relações econômicas com o estrangeiro e à transferência de valores para fora do País. A competência para disciplinar essas matérias é da União Federal, à qual cabe (Constituição, art. 8º, XVII) legislar sobre direito civil e comercial (alínea b), câmbio, comércio exterior e transferência de valores para fora do País (alínea l).

Os princípios constitucionais acima referidos permitem a seguinte resposta preliminar às questões da consulta:

I - as normas mais gerais do sistema jurídico brasileiro asseguram às pessoas naturais residentes no País e às pessoas jurídicas com sede no Brasil a liberdade de:

- a) adquirir bens no exterior;
- b) dispor de capital financeiro que possuam no País, promovendo sua transferência para o exterior; e
- c) aplicar esse capital financeiro no exterior, na aquisição de bens, inclusive participações em sociedades com sede no estrangeiro;

II - essa liberdade somente pode ser limitada por prescrições ou proibições constantes de lei, ou de ato normativo editado por autoridade administrativa no exercício regular de competência expressamente outorgada por lei;

III - o investimento no exterior de capital financeiro saído do País nas condições descritas na consulta será lícito se a saída do capital financeiro do País e sua aplicação no exterior não infringir norma legal ou regulamentar em vigor.

A resposta conclusiva aos quesitos da consulta pressupõe, portanto, a pesquisa dos atos legislativos e regulamentares em vigor para verificar a existência de norma que seja violada em caso de investimento nas condições da consulta.

Propriedade de Bens no Exterior

5. Não existe preceito legal que limite a liberdade de pessoas naturais residentes no País, ou de sociedades com sede no Brasil, de (a) adquirirem, no exterior, bens de qualquer natureza, (b) conservarem esses bens fora do País, (c) exercerem os direitos de que sejam objeto e (d) auferirem os rendimentos deles derivados.

A inexistência de qualquer norma sobre a matéria autoriza a conclusão de que essas pessoas têm o direito de adquirir, possuir e usufruir bens no exterior.

Diversos dispositivos da legislação sobre imposto de renda, registro de capitais estrangeiros e remessa de lucros para o exterior confirmam essa conclusão, uma vez que pressupõem a existência desses bens e submetem seus rendimentos (quando auferidos por pessoas naturais residentes no País) ao imposto brasileiro.

6. A legislação do imposto de renda pressupõe a propriedade de bens no exterior nos seguintes dispositivos:

a) artigos 1º a 5º do Decreto-lei nº 1.380/74 (RIR/75, art. 21, letra h), que mandam incluir na declaração de rendimentos, nas cédulas em que couberem, os rendimentos de pessoas físicas residentes no País recebidos no exterior, transferidos ou não para o Brasil, ainda que decorrentes de atividade desenvolvida ou de capital situado no exterior;

b) o artigo 5º da Lei nº 4.862/65 (RIR/75, art. 90), que admite a compensação com o imposto progressivo das pessoas físicas residentes no País do imposto cobrado, pela nação de origem, sobre rendimentos provenientes de fontes situadas no exterior;

c) o artigo 51 da Lei nº 4.069/62 (RIR/75, art. 408), que prescreve a declaração, pela pessoa física residente no País, juntamente com seus rendimentos, dos bens imóveis e móveis que, no País ou no exterior, constituam seu patrimônio;

d) o artigo 63 da Lei nº 4.506/64 (RIR/75, art. 205), que prescreve a tributação apenas dos resultados derivados de fontes nacionais, no caso de pessoas jurídicas domiciliadas no País cujos resultados provenham de atividades exercidas parcialmente fora e dentro do País.

Em matéria de tributação de lucros derivados de fontes situadas no exterior, a legislação do imposto adota, portanto, soluções diferentes conforme o contribuinte seja pessoa natural ou jurídica:

a) os rendimentos derivados de fontes situadas no exterior são computados na renda líquida anual das pessoas físicas residentes no País;

b) o imposto brasileiro não incide sobre o lucro de pessoas jurídicas brasileiras decorrentes de atividade exercida no exterior.

7. A declaração de bens foi instituída pela legislação tributária como instrumento de controle dos rendimentos auferidos pelas pessoas físicas residentes no País: a Lei nº 4.069/62, ao criá-la, dispôs (no art. 52) que seriam tributados na cédula H “as quantias correspondentes ao acréscimo do patrimônio da pessoa física, quando a repartição lançadora comprovar não corresponder esse aumento aos rendimentos declarados, salvo se provar que aquele acréscimo patrimonial teve origem em rendimentos não tributáveis”.

Menos de três meses depois, a Lei nº 4.131, de 03.09.62, que disciplinou a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, criou, nos dispositivos a seguir transcritos, o dever de comunicar à SUMOC a propriedade de bens no exterior:

“.....

Art. 17 - As pessoas físicas e jurídicas domiciliadas ou com sede no Brasil, ficam obrigadas a declarar à Superintendência da Moeda e do Crédito, na forma que for estabelecida pelo respectivo Conselho, os bens e valores que possuírem no exterior, inclusive depósitos bancários, excetuados, no caso de estrangeiros, os que possuíam ao entrar no Brasil.

Parágrafo Único - Dentro do prazo de trinta dias contados da vigência desta lei, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito baixará instruções a respeito, fixando o prazo de sessenta dias para as declarações iniciais.

Art. 18 - A inobservância do preceito do artigo anterior importará em que valores e depósitos bancários no exterior sejam considerados produto de enriquecimento ilícito e como tais objeto de processo criminal, para que sejam restituídos ou compensados com bens ou valores existentes no Brasil, os quais poderão ser seqüestrados pela Fazenda Pública, na medida em que sejam suficientes para tanto.

Art. 19 - As pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas ou com sede no Brasil deverão, ainda, comunicar à Superintendência da Moeda e do Crédito as aquisições de novos bens e valores no exterior, indicando os recursos para tal fim usados.

Parágrafo Único - Anualmente, até o dia 31 de janeiro, comunicação, outrossim, à SUMOC o montante de seus depósitos bancários no exterior, a

31 de dezembro do ano anterior, com a justificação das variações nele ocorridas”.

Esses dispositivos, a princípio regulamentados pelo Decreto nº 53.541, de 21.01.64 e depois pelos artigos 21 e 22 do Decreto nº 55.762/65, foram expressamente revogados pelo artigo 14 do Decreto-lei nº 94/66.

A declaração ao Banco Central de bens existentes no exterior foi restabelecida pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 1.060/69, nos seguintes termos:

“Art. 1º - Sem prejuízo das obrigações previstas na legislação do imposto de renda, as pessoas físicas ou jurídicas ficam obrigadas, na forma, limites e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a declarar ao Banco Central do Brasil os bens e valores que possuem no exterior, podendo ser exigidas a justificação dos recursos empregados na sua aquisição.

Parágrafo Único - A declaração deverá ser atualizada sempre que houver aumento ou diminuição dos bens, dinheiro ou valores, com a justificação do acréscimo ou da redução”.

O Conselho Monetário Nacional, pela Resolução nº 139, de 18.02.70, transferiu, todavia, para o Ministério da Fazenda o encargo do recebimento e controle das declarações previstas naquele artigo, dispondo que esses serviços “serão executados pelo Ministério da Fazenda, conforme entendimentos entre esse Ministério e o Banco Central do Brasil”, e que o Ministério da Fazenda expediria instruções complementares regulamentando a Resolução.

Essas instruções até hoje não foram expedidas, de modo que jamais chegou a ser restabelecida a declaração de bens e valores no exterior, distinta da declaração de bens exigidas pela legislação do imposto de renda.

8. Os preceitos legais criam o dever de declarar à autoridade, a posteriori, a aquisição de bens no exterior, assim como a renda derivada de fontes situadas no estrangeiro, ou de atividade ali exercida. Não submetem a aquisição de bens à prévia licença de autoridade e nada dispõem quanto à origem dos recursos financeiros utilizados no pagamento do custo de aquisição. Não há, outrossim, dispositivo legal que crie o dever de transferir

para o País bens possuídos no exterior, bem que atribua competência à autoridade administrativa para ordenar essa transferência.

Essa afirmação é confirmada pelo disposto no § 4º do artigo 10 da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965, que ao autorizar a retificação das declarações de bens apresentadas, nos exercícios financeiros de 1962 a 1965, às repartições do imposto de renda à SUMOC, para efeito de incluir bens, valores e depósitos, subordinou esse benefício, no caso de bens mantidos no exterior, a que a pessoa física transferisse para o Brasil, até 31 de outubro de 1966, no mínimo 70% desses bens.

Investimento no Exterior

9. A legislação em vigor também não contém norma que regule investimentos no exterior por pessoas residentes ou domiciliadas no País, nem sobre transferência para fora do País, por essas pessoas, de capitais financeiros. Como já referido, a Constituição (art. 8º, XVII, alíneas e e I) atribui à União competência para legislar sobre a transferência de valores para fora do País, mas a matéria somente é regulada:

a) diretamente, no caso de remessas para o exterior como retorno de capitais estrangeiros investidos no País, ou como rendimentos desses capitais (Lei nº 4.131/62, com as alterações introduzidas pela Lei nº 4.390/64); ou

b) indiretamente, quando envolvem operação de câmbio, caso em que tem aplicação a legislação especial sobre compra e venda de moeda estrangeira e transferências bancárias.

10. A Lei nº 4.131/62 instituiu na SUMOC (hoje Banco Central) registro dos capitais estrangeiros que ingressarem no País sob a forma de investimento direto ou de empréstimo, quer em moeda, quer em bens; das remessas feitas para o exterior, com o retorno desses capitais ou como quaisquer modalidades de seus rendimentos; dos reinvestimentos de lucros dos capitais estrangeiros e das alterações no valor monetário do capital das empresas receptadoras de capital estrangeiro (art. 3º).

Essa lei compreende diversas disposições sobre remessas de rendimentos, sua tributação, operações cambiais e acesso ao crédito por

empresas com maioria de capital estrangeiro, mas não contém norma que limite a liberdade de pessoas residentes ou domiciliadas no País aplicarem capital financeiro no exterior.

Saída do País de Papel-Moeda e de Valores em Cruzeiros

11. A legislação cambial autoriza expressamente a saída do território nacional de papel-moeda nacional, cheques contra bancos nacionais, ações e outros títulos representativos de valores em cruzeiros.

As leis básicas do regime cambial em vigor são as de nºs 1.807, de 07.01.53, 2.145, de 20.03.53 e 3.244, de 14.08.57, regulamentadas pelo Decreto nº 42.820, de 16.12.57, que contém os seguintes dispositivos:

“.....

Art. 17 - É livre o ingresso e a saída de papel-moeda nacional e estrangeiro, bem como de ações e de quaisquer outros títulos representativos de valores.

Art. 18 - É permitido o pagamento, no País, dos cheques em cruzeiros, contra bancos nacionais, emitidos ou endossados no exterior.

§ 1º - A remessa do equivalente desses cheques para o exterior, pelo mercado de taxa livre, só poderá realizar-se por intermédio de estabelecimento bancário autorizado a operar em câmbio. Quando em moeda escritural de convênios bilaterais de pagamentos, a remessa dependerá de prévia autorização da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil S.A..

§ 2º - Os beneficiários ou endossatários de cheques em cruzeiros, com residência ou sede no exterior, poderão utilizar os fundos respectivos para abrir, em bancos autorizados a operar em câmbio, contas-correntes de livre movimentação.

Art. 19 - As operações de que tratam os artigos 17, 18 e seus parágrafos independem de autorização da Fiscalização Bancária do Banco do Brasil S.A..

Art. 20 - O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito poderá, se julgar necessário, estabelecer restrições sobre a entrada e saída do

papel-moeda brasileiro no ou do território nacional, bem como sobre as normas fixadas no artigo 18 e seus parágrafos”.

12. A Lei nº 4.595, de 31.12.64, que criou o Conselho Monetário e o Banco Central do Brasil, em substituição a SUMOC, atribuiu àquele Conselho (art. 4º) competência para:

“.....

V - fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive quanto à compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira;

.....

XVIII - outorgar ao Banco Central do Brasil o monopólio das operações de câmbio quando ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação.

.....

XXX - baixar normas que regulem as operações de câmbio, inclusive “swaps”, fixando limites, taxas, prazos e outras condições.”

Dispôs ainda que:

“Art. 57 - Passam à competência do Conselho Monetário Nacional as atribuições de caráter normativo da legislação cambial vigente e as executivas ao Banco Central do Brasil e ao Banco do Brasil S.A., nos termos desta lei.

Parágrafo Único - Fica extinta a fiscalização bancária do Banco do Brasil S.A., passando suas atribuições e prerrogativas legais ao Banco Central do Brasil.”

Não se conhece resolução do Conselho da antiga SUMOC nem do Conselho Monetário Nacional que -- usando da competência prevista no artigo 20 do Decreto nº 42.820/57, ou na Lei nº 4.595/64 -- tenha modificado os artigos 17 e 18 do Decreto nº 42.820/57.

13. Por conseguinte, continuam em vigor as disposições do Decreto nº 42.820/57, que:

a) declaram livre o ingresso e a saída de papel-moeda nacional e estrangeira, bem como de ações e quaisquer outros títulos representativos de valores;

b) permite o pagamento, no País, dos cheques em cruzeiros contra bancos nacionais, emitidos ou endossados no exterior;

c) excluem essas operações de autorização da Fiscalização Bancária do Banco do Brasil S.A. (hoje Banco Central).

14. A Lei nº 4.131/62 (sobre registro de capitais estrangeiros e remessas de lucros para o exterior) foi regulamentada, pela primeira vez, pelo Decreto nº 53.451, de 21.01.64, que pretendeu instituir diversos registros não previstos na lei, inclusive os de:

“b) as remessas em cruzeiros efetuadas, a qualquer título, pelo sistema bancário, por via postal ou por qualquer outro modo;

c) as importâncias e valores que não se destinam a atendimento de despesas e ao uso de caráter pessoal, quando conduzidos para o exterior por viajantes” (art. 1º, par. único).

O Decreto dispunha, ainda, sobre essas remessas e valores, que:

“As remessas e os registros previstos nas alíneas l do artigo 1º e b e c do seu parágrafo único, deste Decreto, serão realizadas de acordo com normas disciplinadoras, a serem estabelecidas dentro do prazo de 30 dias a contar da data da publicação deste Decreto, pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito.”

Art. 23 -

Parágrafo Único - O registro das importâncias e valores previstos na alínea c do parágrafo único do artigo 1º deste decreto deverá ser requerido no formulário mencionado neste artigo e na oportunidade fixada pela SUMOC (art. 22).”

Os dispositivos transcritos mostram que:

a) o Decreto não proibiu nem subordinou a prévia licença às remessas em cruzeiros para o exterior nem a saída de valores do País

conduzidos por viajantes, mas apenas pretendeu submetê-las a registro na SUMOC, à semelhança do que a Lei nº 4.131/62 instituía para o capital estrangeiro e seus rendimentos;

b) atribui ao Conselho da SUMOC competência para disciplinar a matéria.

Os dispositivos transcritos não tinham fundamento na lei; a disciplina prevista no artigo 22, a ser estabelecida pelo Conselho da SUMOC, jamais chegou a ser baixada; e após a promulgação da Lei nº 4.390/64, que alterou alguns artigos da Lei nº 4.131/62, o Decreto nº 53.451/64 foi implicitamente revogado pelo de nº 55.762, de 17.02.65, que (a) não reproduziu os dispositivos acima transcritos do Decreto nº 53.451/64 e (b) não contém preceito sobre a saída do País de papel-moeda ou de valores em cruzeiros.

Operação de Câmbio no Exterior

15. A transferência para o exterior, por pessoas residentes ou domiciliadas no País, de capital financeiro de sua propriedade, sempre que envolver operação de compra e venda de moeda estrangeira realizada no território nacional, está sujeita à regulamentação em vigor sobre operações de câmbio: a liberdade de transferência de capital financeiro para o exterior não implica, necessariamente, a de comprar e vender moeda estrangeira.

A legislação brasileira que regula os mercados e as operações de câmbio somente tem aplicação, todavia, nas trocas de moeda nacional por moeda estrangeira efetuadas no território nacional ou -- através de quaisquer meios de comunicação -- por pessoas situadas no território nacional que negociam com pessoas situadas no estrangeiro. Não têm aplicação, portanto, aos negócios de câmbio e às trocas, realizadas no exterior, de papel-moeda e títulos ou valores em cruzeiros ali situados.

16. A licitude da saída do território nacional de papel-moeda nacional, ações ou outros títulos representativos de valores, confirmada pelo artigo 17 do Decreto nº 42.820/57, implica, logicamente, a de trocar esse papel-moeda ou esses títulos, no exterior. E o artigo 18 do mesmo Decreto permite, expressamente, a emissão e o endosso, no exterior, de cheques em

moeda nacional sacados contra bancos brasileiros. Não pode haver dúvida, portanto, sobre a licitude dos atos jurídicos através dos quais a pessoa física residente no País ou representante da pessoa jurídica com sede no Brasil que possui, no exterior, papel-moeda nacional ou títulos de valores de emissão de sociedades com sede no Brasil, troca essa moeda ou esses títulos por moeda estrangeira ou quaisquer outros bens situados no exterior, ou os aplica na aquisição de direitos de participação em sociedade domiciliadas no exterior.

CONCLUSÕES

17. Por essas razões, assim respondemos às questões formuladas na consulta:

a) as pessoas naturais residentes no País e as pessoas jurídicas com sede no Brasil podem, de acordo com a legislação brasileira, ser proprietárias de bens situados no exterior, inclusive participarem de sociedades com sede no estrangeiro;

b) a aquisição desses bens não está sujeita a prévia licença de autoridades nem condicionada à origem dos recursos financeiros utilizados na sua aquisição;

c) as pessoas naturais residentes no País que forem proprietárias desses bens devem relacioná-los na sua declaração de bens, que é parte da declaração anual de rendimentos exigida pela legislação do imposto sobre a renda;

d) as pessoas jurídicas domiciliadas no País que forem proprietárias desses bens devem registrá-los na sua escrituração;

e) é livre a saída, do território nacional, de papel-moeda nacional, ações e outros títulos ou valores mobiliários;

f) é lícita a emissão ou endosso no exterior de cheques em cruzeiros sacados contra bancos brasileiros;

g) o capital financeiro de propriedade de pessoas residentes ou domiciliadas no País pode ser transferido para o exterior sob a forma de

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

papel-moeda nacional, cheques em cruzeiros de emissão de bancos brasileiros ou sobre eles sacados, e títulos ou valores mobiliários;

h) o papel-moeda nacional e os cheques, títulos ou valores mobiliários saídos do País podem ser legitimamente aplicados, no exterior, na aquisição de bens ali situados, inclusive na aquisição de direito de participação em sociedades com sede no exterior.

É o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1977