

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**REESTRUTURAÇÃO DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS NO BRASIL:
A REFORMA INSTITUCIONAL NA DÉCADA DE OITENTA E A RELAÇÃO
GOVERNO, BANCO CENTRAL E BANCO DO BRASIL**

**Monografia submetida ao Departamento de ciências Econômicas para obtenção da
carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia**

Por Denise da Silva Melo

Orientador: Prof. Wagner Leal Arienti



Área de Pesquisa: Economia Brasileira

Palavras - Chaves: 1. Sistema Financeiro

2. Autoridades Monetárias

3. Contas Públicas

Florianópolis, setembro de 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 (oito e meio) a (ao) aluna (o)
Denise de Silva Melo..... na disciplina CNM 5420 -
Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



Prof. Wagner Leal Arienti

Presidente



Prof. Nildo Domingos Ouriques

Membro



Prof. Roberto Meurer

Membro

"O futuro não está absolutamente predeterminado como alguma coisa secretamente codificada no livro maior do destino que deveríamos tratar de decodificar. Contudo, também não é um acontecimento fortuito largado ao azar e que obedece a fatores fora do nosso controle. Muito ao contrário, o futuro emergirá como resultado da ação do homem, como uma construção humana."

Aurélio Peccei

AGRADECIMENTOS

. Agradeço, aos meus pais e a minha avó, pela formação que recebi ao longo dos anos e, pelo incentivo, preocupação e apoio que demonstraram durante todos os momentos deste trabalho.

. Ao Pedrinho, por todo o carinho e paciência ao longo deste período.

. Ao professor Wagner Leal Arienti, pela orientação da monografia, e pela paciência com que escutou, compreendeu as dificuldades e sugeriu novas idéias que muito contribuíram para a realização deste trabalho.

. Ao professor Roberto Meurer, pela receptividade e material fornecido.

. Ao colega Evilásio, pela atenção dispensada e material fornecido.

. A Marqueta, pela compreensão, estímulo e amizade durante o período de estudo.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE ANEXOS	Vii
LISTA DE QUADROS	Viii
LISTA DE TABELAS	Ix
<u>CAPÍTULO 1</u> – INTRODUÇÃO	1
<u>CAPÍTULO 2</u> – CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DO SISTEMA FINANCEIRO ANTERIORES A REFORMA DA DÉCADA DE OITENTA	8
2.1 Estrutura do Sistema Financeiro Nacional até 1945	9
2.2 A Instituição da Superintendência da Moeda e do Crédito	13
2.3 A Reforma do Sistema Financeiro de 1964	15
<u>CAPÍTULO 3</u> - A REFORMA FINANCEIRA DE 1964 E OS PROBLEMAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO	17
3.1 Descrição do Sistema Financeiro após a Reforma de 1964	19
3.1.1 O Conselho Monetário Nacional	19
3.1.2 O Banco Central do Brasil (BACEN)	21
3.1.3 O Banco do Brasil	24
3.2 Os Programas de Financiamentos Administrados pelo BACEN Anteriores a Reforma da Década de 80	27
3.3 Conta de Movimento: relação entre BACEN, Banco do Brasil e Tesouro Nacional	33
3.4 A Oculta Relação entre os Orçamentos	38
3.5 Conceito e Mensuração do Déficit Público	45

<u>CAPÍTULO 4</u> – PROPOSTA GOVERNAMENTAL DE REFORMA FINANCEIRA E REORDENAMENTO DO SETOR FINANCEIRO ESTATAL ...	51
<u>CAPÍTULO 5</u> - O RELACIONAMENTO DO BANCO DO BRASIL, BACEN E TESOURO NACIONAL APÓS A REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO REALIZADA NA DÉCADA DE 80	57
5.1 Relacionamento Banco do Brasil e Tesouro Nacional	59
5.2 Relacionamento BACEN e Tesouro Nacional	64
5.3 A Busca da Transparência das Contas Públicas	78
5.3.1 O Orçamento Geral da União	79
5.3.2 O Orçamento Monetário e o Controle da Base Monetária	81
5.3.3 As Necessidades de Financiamento do Setor Público	85
<u>CAPÍTULO 6</u> – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	89
6.1 Conclusão	90
6.2 Recomendações	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
ANEXOS	102
FICHA DE AVALIAÇÃO	112

LISTA DE ANEXOS

	Página
ANEXO I - A lei nº 4.95/64	103
ANEXO II - Cartas Reversais e Voto do CMN nº 045/86	109
ANEXO III -Acerto de Contas entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional	111

LISTA DE QUADROS

	Página
QUADRO I - Fundos e Programas Administrados pelo BACEN	28

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA I - Fundos e Programas Administrados pelo BACEN (1973 - 1984)	29
TABELA II - Conta de Movimento e Passivo do Banco do Brasil (1973 - 1984). . . .	35
TABELA III - Execução Financeira do Tesouro Nacional (1973 - 1984)	39
TABELA IV - Transferências do Orçamento Geral da União para Orçamento Monetário e Receitas do Tesouro Nacional (1980 - 1984)	41
TABELA V - Transferências do Orçamento Geral da União para o Orçamento SEST, Receitas das Estatais e Receitas do Tesouro (1980 - 1984). . . .	44
TABELA VI - Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal e Operacional (1973 - 1984)	48
TABELA VII - Déficit Primário, Nominal e Operacional (1980 - 1984)	49
TABELA VIII - Contas do Banco do Brasil (1994 - 1997)	61
TABELA XI - Fundos e Programas Administrados pelo BACEN (1994 - 1996)	69
TABELA X - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (1994 - 1996)	72
TABELA XI - Títulos de Responsabilidade do BACEN (1994- 1996)	73
TABELA XII - Relação Conta Única, Lucro e Reserva de Contingência do BACEN (1994 - 1997)	75
TABELA XIII - Operações Oficiais de Crédito - 1997	80
TABELA XIV - Fatores Condicionantes da Base Monetária (1994 - 1997)	83
TABELA XV - Necessidade de Financiamento do Setor Público (1994 - 1997)	87

1. INTRODUÇÃO

A partir de 1930, o Estado Brasileiro passou a intervir de forma mais significativa sobre a economia, adotando políticas de desenvolvimento baseadas no incentivo à industrialização. Historicamente, a industrialização brasileira foi acompanhada por um processo inflacionário, impulsionado pela necessidade de expandir a oferta monetária para promover o auxílio financeiro aos setores produtivos considerados prioritários pelo governo.

Em meio a este clima inflacionário, desenvolveu-se o sistema financeiro brasileiro que se caracterizava pela inexistência de uma autoridade monetária capaz de controlar a expansão da oferta da moeda e do crédito.

Em 1964 o Estado brasileiro organizou uma reforma financeira e bancária, na tentativa de responder às necessidades de adaptações institucionais impostas pela realidade econômica. Neste sentido, instituiu-se o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, em substituição a extinta SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), na expectativa de constituir uma autoridade monetária capaz de conciliar a política monetária as exigências financeiras da economia brasileira.

Em termos teóricos, cabe à autoridade monetária, através da política monetária, controlar a oferta de moeda responsável pelo recrudescimento da inflação. Os instrumentos clássicos pelos quais a autoridade monetária se vale para controlar a

oferta de moeda e a taxa de juros são: depósitos compulsórios; redesconto; e open market¹.

A determinação do total de depósitos compulsórios é um dos poderosos instrumentos de controle de expansão da oferta de moeda, pois limita o multiplicador bancário.

O redesconto (empréstimo de liquidez) constitui outra forma de controle monetário adotada pelo governo, pois inibe os bancos de efetuarem financiamentos que não podem cobrir com pena de pagarem juros muito altos ao recorrerem à carteira de redesconto da autoridade monetária.

O open market (operação de mercado aberto) se desenvolveu a partir da Reforma do Sistema Financeiro de 1964, com a colocação de títulos da dívida pública, com correção monetária, financiando o déficit público. O Banco Central ao controlar à expansão ou contração destes títulos, interfere sobre a quantidade de moeda em circulação e sobre as taxas de juros.

Em termos práticos, a execução das políticas monetárias adotadas no Brasil não exercia o controle necessário sobre a expansão monetária. Isto ocorria devido a conturbada relação entre as autoridades monetárias (constituídas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil) e o Tesouro Nacional.

LOPES & ROSSETTI (1996) conceitua autoridade monetária como sendo um conjunto de órgãos normativos que regulam, controlam e exercem a fiscalização das instituições de intermediação financeira, disciplinando todas as modalidades e

¹ LOPES (1996) e FORTUNA (1995) incluem como instrumentos de política monetária a persuasão moral e o crédito seletivo, porém, optou-se pela conceituação de MACHADO (1993) que os caracteriza como instrumentos de suporte à execução da política monetária.

operações de crédito, assim como as emissões e distribuição de valores mobiliários. Segundo o autor, a autoridade monetária é composta pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários².

Nesta estrutura institucional descrita por LOPES & ROSSETTI (1996), o Banco do Brasil era classificado como agente especial do sistema normativo e do sistema de intermediação, pois, pelo poder a ele concedido, atuava como autoridade monetária emitindo moeda através da Conta de Movimento que possuía junto ao Banco Central, ao mesmo tempo em que funcionava como Banco Comercial realizando financiamentos ao setor produtivo.

O Banco Central, por sua vez, ao controlar a emissão de títulos e de moeda acabava emitindo-os de forma desenfreada, para cobrir as contas do Banco do Brasil e sua carteira de crédito, onde funcionava também como organismo de fomento.

O Conselho Monetário Nacional com o objetivo de obter um maior controle sobre a expansão da moeda, aprovava o Orçamento Monetário no qual incorporava todas as contas que seriam realizadas pelas autoridades monetárias, porém, o fato do Estado utilizar este orçamento para financiar seu déficit e suas contas de fomento, inviabilizava qualquer tipo de controle financeiro, visto que, estas operações não eram expostas no Orçamento Geral da União.

Os problemas institucionais de controle da oferta monetária, associados à crise econômica existente na década de oitenta, decorrente principalmente da segunda crise

²A Comissão de Valores Mobiliários também encontra-se inserida no quadro de autoridades monetárias, porém, constituída posterior à data de promulgação da lei nº 4.595/64, será motivo de análise no capítulo cinco.

do petróleo e da crise da dívida externa, fez transparecer a necessidade de se estabelecer novas reformas no Sistema Financeiro Nacional.

Neste sentido, foram realizados, na segunda metade da década de oitenta, uma série de mudanças institucionais internas às autoridades monetárias: a supressão da conta de movimento do Banco do Brasil, a transferência de emissão de títulos públicos do Banco Central para o Ministério da Fazenda, o fim da carteira de fomento do Banco Central, e a unificação dos Orçamentos Fiscal e Monetário.

Em 31 de janeiro de 1986, o Conselho Monetário Nacional congelou a Conta de Movimento do Banco do Brasil, transformando-o em um banco comercial puro, no qual, eliminou o acesso que possuía aos recursos do Banco Central, ao mesmo tempo que obrigava-o a prestar contas quanto as operações realizadas no interesse do governo.

A reforma financeira iniciada em janeiro de 1986, com a supressão da Conta de Movimento, e posteriormente, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a transferência das responsabilidades de emissão dos títulos públicos e da carteira de fomento do Banco Central para o Ministério da Fazenda, a unificação orçamentaria, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu as diretrizes para a nova organização institucional financeira.

A reorganização institucional tinha como objetivo principal auferir maior transparência no relacionamento entre o Tesouro Nacional e as autoridades monetárias, dotando-as de mecanismos mais eficientes de controle das finanças públicas.

Mesmo com as modificações ocorridas na década de oitenta, ainda se discute a importância de se ter um Banco Central independente, no intuito de se viabilizar uma política monetária mais eficaz desprendida de interesses políticos. Neste sentido, existe uma divergência muito grande quanto ao grau de independência que o referido banco deve ter com relação ao Governo.

Em uma reportagem sobre os trinta anos do Banco Central, publicada em março de 1995, destaca-se: "... o BC, como guardião da moeda, precisa ter independência e autonomia para atuar de maneira mais adequada... será mais fácil para as autoridades monetárias desenvolverem seus trabalhos sem serem contrariados por questões políticas."
(STENZEL, 1995, p. 17)

A partir da descrição desta reforma pretende-se avaliar a nova organização institucional do Sistema Financeiro Nacional, principalmente no que diz respeito ao relacionamento entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil.

Muitos estudos, dentro do Curso de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, foram realizados no intuito de se obter um maior esclarecimento sobre o Sistema Financeiro Nacional, todavia, destinavam-se apenas às reformas ocorridas na década de sessenta e oitenta, particularmente, ao sistema bancário, quanto ao seu papel de fomento a acumulação de capital. Entre eles destacam-se: ROCHA (1988), KRETZER (1991), GARCIA (1991), TIRLONE (1997).

O Objetivo geral deste trabalho é descrever a Reforma Financeira realizada pelo Estado brasileiro na década de oitenta e analisar o relacionamento entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil a partir destas medidas.

Com relação aos objetivos específicos, estes podem ser enumerados da seguinte forma:

- 1) Verificar quais os motivos que levaram a Reforma do Sistema Financeiro Nacional realizada pelo Estado brasileiro;
- 2) Descrever o processo de elaboração e execução da reforma; e
- 3) Descrever e analisar o novo relacionamento entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil, após a reforma.

No intuito de verificar os motivos que levaram o Estado Brasileiro a realizar a Reforma do Sistema Financeiro Nacional na década de oitenta, o segundo capítulo, descreverá sucintamente o processo de formação do sistema financeiro, destacando suas características institucionais.

A Reforma Financeira instituída pela lei nº 4.595/64, descrita no capítulo três, caracterizava-se pelo complicado relacionamento entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, dada a existência de mecanismos de financiamento econômico baseado na expansão da oferta monetária. Tais problemas institucionais impediam o Estado de quantificar e controlar a oferta monetária e o déficit público.

Com o objetivo de reordenar a estrutura institucional existente realizou-se, no Brasil, a Reforma do Sistema Financeiro da década de oitenta. Sua formulação e trajetória será descrita no quarto capítulo.

O quinto capítulo descreverá e analisará os resultados obtidos pela Reforma do Sistema Financeiro Nacional realizada na década de oitenta, destacando o atual relacionamento entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil e seu efeito sobre o controle da oferta monetária e do déficit público.

O período básico de pesquisa encontra-se da segunda metade dos anos oitenta até os tempos atuais, todavia, serão utilizados dados de anos anteriores com o objetivo de demonstrar o papel assumido pelas autoridades monetárias durante sua trajetória. Os dados apresentados são baseados, principalmente, em informações publicadas pelo Banco Central, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pela Secretaria do Tesouro Nacional e serão convertidos em dólar à valores de dezembro/97, para facilitar a comparação intertemporal.

E, por fim, o último capítulo, apresentará a conclusão do estudo realizado apresentando recomendações para futuros trabalhos.

CAPÍTULO 2

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DO SISTEMA FINANCEIRO **ANTERIORES A REFORMA DA DÉCADA DE 80**

2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL ATÉ 1945

A estrutura do sistema financeiro brasileiro é marcada historicamente por várias transformações. Até 1945 o Banco do Brasil, juntamente com o Tesouro Nacional, exerciam o poder de Autoridades monetárias³.

O Tesouro Nacional emitia o papel-moeda que seria posto em circulação pela Caixa de Amortização, administrada pelo Tesouro Nacional, que se submetia à autoridade do Ministério da Fazenda.

O Banco do Brasil, criado em 1808, sofreu diversas reformas, tendo somente em 1905 assumido funções típicas de autoridade monetária exercendo a função de agente financeiro da União, banco dos bancos e executor das políticas monetária, cambial e creditícia, além de banco comercial.

Como agente financeiro da União, o Banco do Brasil recebia, em suas dependências, recolhimentos de receitas da União e realizava os seus pagamentos.

A função de banco dos bancos era exercida mediante empréstimos concedidos pela Carteira de Redesconto e pela Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária administradas pelo Banco do Brasil.

Criada em 13 de novembro de 1920, através do decreto-lei nº 4.182, a carteira de redesconto tinha como finalidade ser emprestadora de última instância redescontando títulos para os bancos que se encontrassem em condições ilíquidas.

³As características institucionais do Sistema Financeiro Nacional podem ser encontradas nos livros de história do Banco do Brasil, entre eles destacam-se; PASSOS (1973) ; BANCO DO BRASIL (1988) e PACHECO (1979).

A Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, por sua vez, foi instituída pelo decreto-lei nº 21.499 em 09 de junho de 1932, com o objetivo de assegurar, aos bancos, condições de mobilidade em face a eventuais emergências financeiras, e de fiscalizar a atuação das instituições financeiras.

Na prática, este mecanismo de empréstimo não limitava-se apenas aos bancos, o Tesouro Nacional também beneficiava-se destes recursos. Quando as despesas do Tesouro Nacional excediam suas receitas, este solicitava um empréstimo a Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária do Banco do Brasil, que lhe concedia, descontando títulos junto à Carteira de Redesconto que, por sua vez, requisitava uma correspondente emissão à Caixa de Amortização do Tesouro Nacional. No entanto, ao contrário do que ocorria com os intermediários financeiros, no vencimento dos contratos da dívida, no qual retiraria de circulação o papel moeda emitido, o Banco do Brasil deixava de cumprir com seus compromissos junto à Caixa de Redesconto obedecendo as disposições estabelecidas pelo Governo Federal, através da promulgação de uma lei de emcampanção⁴ (SOCHACZEWSKI, 1993).

Este mecanismo caracterizava uma situação de expansão monetária no qual o empréstimo concedido ao Tesouro Nacional para equilibrar suas contas nunca seria pago. Desta forma o que, a princípio, parecia apenas um empréstimo formal, tornara-se um mecanismo insaciável de obtenção de recursos pelo governo a custo zero.

⁴ Quando a Caixa de Redesconto atingia o limite legal de suas operações, estabelecido pela decreto-lei nº4.792/42, o Executivo solicitava ao Congresso a promulgação de uma lei de emcampanção (decreto-lei nº 9.067/46; lei nº 16 de 09/02/1947; lei nº 1.419 de 28/08/1951;...) anulando os débitos existentes.

Por outro lado, o Banco do Brasil ao exercer suas funções de banco comercial estabelecendo recursos ao setor público e privado⁵ também recorria a sua carteira de redesconto podendo, através dela, obter recursos para proventos próprios.

Instituída no Banco do Brasil em 1921, a Câmara de Compensação de Cheques obrigava as instituições financeiras a depositarem no Banco do Brasil suas reservas voluntárias, este procedimento possibilitava a expansão monetária, via multiplicador bancário, por parte do Banco do Brasil que, através de uma operação contábil, utilizava estes recursos para expandir suas aplicações financeiras.

Desta forma, percebeu-se que "*... o entrosamento entre o governo e o Banco tinha resultado 'num jogo isócrono de oscilações', no qual o crédito público, nas épocas de retração, vinha em auxílio do banco para que pudesse prover as justas necessidades de sua clientela, ou então, ao contrário, era o Banco que, nos períodos mais férteis, reforçava o Tesouro...*" (BANCO DO BRASIL, 1988, p. 123)

Com relação à execução da política creditícia, o Banco do Brasil estabelecia créditos financeiros a setores econômicos em dificuldades ou de considerável importância para os interesses do governo. Dentre eles destacavam-se o crédito à agricultura e à indústria, administrado pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial criado pela lei nº 454 em 09 de junho de 1937.

Mediante a instituição, em 13 de novembro de 1920 pela lei nº 4.182, da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), posteriormente denominada de Carteira de Comércio Exterior (CACEX), o Banco do Brasil estimulava a exportação de produtos

⁵Vale lembrar que uma grande parte das operações creditícias realizadas pelo Banco do Brasil eram influenciadas pelos interesses do Governo Federal, principalmente para financiar setores da economia em dificuldades como a agricultura e a exportação.

nacionais e assegurava as condições favoráveis à importação. Através deste mecanismo, o Banco do Brasil, buscava o controle da política cambial com o objetivo de melhorar as relações de troca entre o Brasil e os demais países, além de controlar a entrada e saída de capital estrangeiro.

Com a eclosão da crise econômica, em fins da década de 20, decorrente das transformações ocorridas no panorama mundial provocadas pela Quebra da Bolsa de New York (1929) e agravado pela II Guerra mundial (1939 à 1945), exigia-se que o país passasse a exercer um controle mais efetivo sobre seu sistema cambial e principalmente sobre suas contas públicas.

A falta de um órgão que controlasse as instituições, que diminuísse a autonomia do Tesouro Nacional de emitir moeda e do Banco do Brasil de conceder empréstimos e financiamentos impedia a execução de qualquer política de controle financeiro.

Dado este problema, surgiu a necessidade de criar, no Brasil, uma instituição com funções típicas de Banco Central, no qual tornar-se-ia possível a execução das políticas monetária, creditícia e cambial isentas de interesses governamentais. Porém a existência secular do Banco do Brasil, o receio dos bancos de que seus depósitos voluntários fossem utilizados para cobrir os déficits do governo e o temor por parte da classe empresarial de que seus créditos fossem reduzidos, adiaram sua criação (GOUVÊA, 1994).

2.2 A INSTITUIÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO

Com a finalidade de coordenar a política monetária e de preparar a criação de uma autoridade monetária com funções típicas de Banco Central, foi instituída no Brasil, pelo decreto-lei nº7.293/45, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Seu controle era exercido pelo Diretor Executivo, nomeado pelo Presidente da República, e pelo Conselho, presidido pelo Ministro da Fazenda e constituído pelo Diretor Executivo, Presidente do Banco do Brasil e pelos diretores da Carteira de Exportação e Importação, da Carteira de Redesconto e da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária.

Por falta de instalações e de pessoal, ficou estabelecido que a SUMOC funcionaria nas dependências do Banco do Brasil com a utilização de seus funcionários. Esta estrutura administrativa subordinava a SUMOC aos interesses do Governo e do Banco do Brasil.

As funções da nova autoridade monetária eram de fixar e receber o valor dos depósitos voluntários e compulsórios⁶; requerer emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional; promover a compra e venda de títulos do Governo em bolsa; fixar as taxas de descontos; autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; e orientar e fiscalizar os bancos (GALVÊAS, 1982).

A função de orientação e fiscalização dos bancos era exercida pela Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária administrada pelo Banco do Brasil que, a partir

⁶O depósito compulsório, criado pelo mesmo decreto-lei que instituiu a SUMOC, se transformou em um importante instrumento de controle monetário, como veremos no capítulo 3.

da nova lei, passou a ser denominada de Caixa de Mobilização Bancária, transferindo para a SUMOC apenas as atribuições de fiscalização.

O controle das operações de câmbio era realizado por um organismo especial denominado FIBAN, que constantemente inspecionava, nas agências bancárias, os documentos das operações de câmbio e do comércio exterior.

A Carteira de Redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária, que autorizava a assistência financeira aos bancos e ao Tesouro Nacional, continuaram sob a administração do Banco do Brasil sendo transferido à SUMOC apenas seu caráter normativo.

A SUMOC, não possuindo tesouraria própria, autorizava os bancos a depositarem suas reservas voluntárias e compulsórias no Banco do Brasil conferindo, a este, o poder que lhe era anteriormente destinado.

Em síntese, a base legal que definia e regulava a competência e o âmbito da ação da SUMOC era bastante falha, de modo que as funções executivas típicas de Banco Central eram exercidas pelo Banco do Brasil, cabendo à SUMOC as tarefas de fiscalização do Sistema Bancário e a elaboração e formulação das normas e diretrizes das políticas monetária, creditícia e cambial, que em sua maioria, eram influenciadas pelos interesses do Governo de financiar o setor produtivo e do Banco do Brasil de obter lucros.

2.3 A REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO DE 1964

As manifestações formais⁷ para a criação de um Banco Central surgiram no ano posterior à instituição da SUMOC. Em 1946 o governo Dutra mandou elaborar um projeto de Reforma Bancária, denominado Projeto Correia e Castro⁸, apresentado à Câmara de Deputados em 1947.

Somente em 4 de maio de 1954 a Câmara de Deputados apresentou um substitutivo ao Projeto Correia e Castro, cujo relator foi o banqueiro e Deputado Federal Daniel Faraco. Este, preconizava a criação de um Conselho Monetário Nacional (subordinado ao Governo) e um Banco Central com funções executivas e normativas. O projeto aprovado em primeiro turno sofreu trinta emendas na segunda avaliação, retornando à Câmara de Deputados.

Inúmeros projetos circularam na Câmara de Deputados dos quais destacam-se: Projeto Nogueira da Gama, Projeto Othom Mader, Projeto Salvador, assim como vários outros que durante quase duas décadas de discussões conduziram à Reforma do Sistema Financeiro instituída no Brasil em 31 de dezembro de 1964 através da promulgação da lei nº 4.595 (ANEXO I) que, dispendo sobre as instituições

⁷As primeiras iniciativas de se criar um Banco Central clássico surgiram na década de 20 quando foi recomendado, pela Confederação Internacional de Bruxelas, que os países deveriam possuir um Banco Central para restaurar e manter o sistema bancário e monetário, bem como de promover uma maior cooperação internacional. Em 1930 o Ministro da Fazenda José Maria Whitaker elaborou um programa financeiro onde preconizava uma reforma monetária que incluía a criação de um Banco Central de Reserva, independente e de orientação ortodoxa. Com a finalidade de avaliar o programa financeiro elaborado pelo Governo, esteve no Brasil o Diretor do Banco da Inglaterra Sir Otto Niemeyer que verificou a necessidade de se fundar um Banco Central através da transformação do Banco do Brasil em um Banco Central ortodoxo ou através da criação de um órgão inteiramente novo. Passados 13 anos, a Conferência de Bretton Woods em 1944 estabeleceu que os países deveriam possuir um Banco Central clássico. Estas iniciativas apresentaram-se apenas na forma de recomendações, tendo, somente em 1946, elaborado um projeto formal enviado a Câmara de Deputados para apreciação (MACHADO, 1993 e GALVÊAS, 1982).

⁸O Projeto Correia e Castro, assim como todos os demais projetos citados, pode ser encontrados em MINELLA, 1988.

monetárias, bancárias e creditícias, fundaram o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN) em substituição à extinta SUMOC.

A Reforma Financeira e as novas autoridades monetárias, instituídas pela lei nº 4.595/64, serão descritas no próximo capítulo, procurando-se destacar as razões que levaram à implementação da reforma a se distanciar dos objetivos inicialmente postulados.

CAPÍTULO 3

A REFORMA FINANCEIRA DE 1964 E OS PROBLEMAS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Conforme visto no capítulo anterior, a Reforma Financeira de 1964 tinha como objetivo principal reorganizar a estrutura institucional das autoridades monetárias dotando-as de instrumentos necessários para a execução das políticas cambial, creditícia e monetária.

Neste sentido instituiu-se o Conselho Monetário Nacional, como órgão normativo do Sistema Financeiro, e o Banco Central do Brasil (BACEN) como órgão executor das normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

A lei nº 4.595/64, que regulamentou a Reforma Financeira, estabeleceu também uma nova estrutura para os intermediários financeiros, neles incluídos as instituições financeiras públicas e privadas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e o Banco do Brasil.

A análise das principais atribuições destas instituições financeiras serão apresentadas na primeira seção deste capítulo.

A Reforma do Sistema Financeiro Nacional manifestou, ao longo do tempo, vários problemas de implementação. Os programas de financiamento subsidiados administrados pelo BACEN, a serem analisados na segunda seção, constituíam uma distorção das funções precípuas das autoridades monetárias, estabelecidas na reforma.

A terceira seção preocupa-se em analisar o novo relacionamento entre o BACEN, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional dada a existência da Conta de Movimento criada para regular as relações financeiras entre as instituições. Esta conta transformou-se, posteriormente, num importante mecanismo de expansão da oferta monetária.

Na seção quatro encontram-se descritos os três orçamentos existentes no Brasil na época, que representavam um obstáculo ao controle da expansão monetária pois distribuíam, em três orçamentos, importantes componentes do déficit público cobertos pela emissão de moeda e pelo aumento da dívida pública.

Os diferentes conceitos de déficit público, decorrentes dos problemas de implementação da Reforma Financeira Nacional de 1964, serão analisados na quinta, e última, seção deste capítulo.

3.1 DESCRIÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO APÓS A REFORMA DE 1964.

3.1.1 O CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

A Reforma do Sistema Financeiro de 1964 nomeou o Conselho Monetário Nacional como o órgão máximo do sistema financeiro brasileiro, tendo como principais objetivos regulamentados pela lei nº 4.595/64:

- Coordenar a política monetária nacional, creditícia , orçamentaria, fiscal e da dívida pública;**
- adaptar o volume dos meios de pagamento às necessidades da economia nacional;**
- regular o valor interno da moeda;**
- regular o valor externo da moeda;**
- orientar a aplicação de recursos das instituições financeiras;**
- propiciar o aperfeiçoamento das instituições financeiras e dos instrumentos; e**
- zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras.**

A lei nº 4.595/64 previa, em sua concepção inicial, a presença de dez membros no Conselho Monetário Nacional, o Ministro da Fazenda como Presidente, o Presidente do Banco do Brasil, o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e mais sete membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, só podendo ser exonerados mediante apresentação de motivos relevantes expostos em representação fundamentada pelo Conselho Monetário Nacional. Porém, através decreto nº 83.323/79 o Conselho Monetário Nacional teve sua composição aumentada para cerca de vinte componentes, todos demissíveis por decreto presidencial. Esta nova estrutura organizacional ampliou a influência do poder executivo sobre as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

A reforma de 1964 instituiu, também, para funcionar junto ao Conselho Monetário Nacional, quatro Comissões Consultivas (bancária, mercado de capitais, crédito rural e crédito industrial), cujos membros deveriam ser designados pelo próprio conselho. As comissões funcionaram até meados de 1980⁹ quando foram eliminadas do contexto nacional por envolverem interesses de classes em decisões onde deveria prevalecer, exclusivamente, o interesse público e o compromisso com a estabilidade da moeda (FRANCO, 1995).

⁹As Comissões Consultivas foram recriadas em 1994, mas não tiveram nenhuma convocação pois nem mesmo o decreto aprovando o seu regimento, previsto no art.11 da MP 542/94, foi assinado pelo Presidente. (FRANCO, 1995)

3.1.2 O BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)

As principais funções do BACEN, na qualidade de órgão assessor do Conselho Monetário Nacional e executor da política por ele formulada, são¹⁰:

- a) Emitir papel-moeda e moeda-metálica e executar os serviços do meio circulante (Banco Emissor);**
- b) prestar assistência financeira aos bancos (Banco dos Bancos);**
- c) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional; e**
- d) formular, executar e acompanhar as políticas monetária, cambial e creditícia.**

Como organizador, disciplinador e fiscalizador do Sistema Financeiro Nacional o BACEN autorizava a instalação das instituições financeiras, estabelecia regras e diretrizes para o seu funcionamento e intervinha decretando, quando necessário, sua falência. O papel de fiscalização do BACEN possui três objetivos básicos segundo TROSTER apud SADDI (1996): o de assegurar a estabilidade e a solvabilidade do sistema; garantir a sua eficiência com a minimização dos custos de intermediação e dos serviços bancários; e buscar a eficiência alocativa que garanti-se a melhor distribuição dos recursos financeiros.

Para garantir o perfeito funcionamento do sistema financeiro e de seus integrantes o BACEN utilizava o Redesconto, também denominado de Assistência Financeira de Liquidez.

Na literatura manulesca¹¹, o Redesconto é o mecanismo do qual as autoridades monetárias se valem para prover recursos ao sistema financeiro, quando este

¹⁰Vide BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1998.

¹¹Vide LOPES, 1996.

encontra-se em situação ilíquida. Além desta característica, o Redesconto também é utilizado como instrumento de política monetária, impondo taxas punitivas aos bancos que ultrapassem os limites de seus gastos.

Este mecanismo de assistência financeira sofreu profundas alterações no seu modelo clássico passando a ser manipulado para fins de crédito seletivo. Desta forma, instituiu-se dois tipos de redesconto: o primeiro, denominado redesconto de liquidez, conservou sua função clássica de prestador de última instância aos intermediários financeiros, já o segundo, denominado redesconto seletivo, financiava os bancos que executassem as operações de crédito subsidiadas, administradas pelo BACEN.

No que tange à função de política creditícia, o BACEN, sob pressões de interesses setoriais, desviou-se de sua função clássica através da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, pela lei nº4.829/65, que lhe outorgou sua administração. Paulatinamente, o BACEN foi assumindo a administração de outros fundos, passando a desempenhar a função de banco de fomento, estabelecendo créditos subsidiados aos setores econômicos em dificuldades ou considerados prioritários pelo Governo.

Com relação à função de formular, executar e acompanhar a política cambial, a lei nº 4.595/64 garantiu ao BACEN a faculdade de comprar e vender ouro e moeda estrangeira e realizar operações de crédito no exterior, possibilitando o ajuste de câmbio necessário as exigências do mercado.

Com a transferência para o BACEN, da Carteira de Redesconto e da Caixa de Mobilização Bancária, o Governo pretendia equipar o BACEN de instrumentos capazes de regular a liquidez da economia.

O Redesconto, instrumento de política monetária mais antigo, transformou-se, como já visto, em crédito seletivo a determinados setores da economia nacional.

Os depósitos compulsórios, criados pela lei que instituiu a SUMOC, tinham como objetivo principal imobilizar maior ou menor parte dos depósitos bancários, restringindo ou alimentando o processo de expansão dos meios de pagamento, via multiplicador bancário. Este mecanismo de controle monetário também sofreu modificações ao longo do tempo. O BACEN oferecia vantagens aos bancos e/ou obrigava-os a aplicarem os recursos dos depósitos compulsórios em setores considerados prioritários pelo Governo¹². Além disso, com a instituição do open market e a autorização para compor uma parte dos depósitos compulsórios em títulos, o instrumento clássico de política monetária reduziu sua influência sobre a expansão dos meios de pagamento.

O mercado aberto, ou open market, desenvolveu-se no Brasil a partir da instituição das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) em 1964 com correção monetária¹³. A Lei nº 4.595/64, art. 46, estabeleceu que a administração da dívida pública passaria a ser executada pelo BACEN através do seu Departamento da Dívida Pública (DEDIP).

O BACEN, encarregado de gerir a oferta e demanda dos títulos, autorizava as emissões de títulos públicos para atender ao giro da dívida pública federal, ou para fins de controle da liquidez. Porém, desviando-se de suas funções clássicas, passaram a

¹²Exemplo das vantagens oferecidas aos bancos foi a isenção do recolhimento do depósito compulsório aos bancos que transferissem suas agências para locais onde elas não existiam (Resolução 143/69). Como exemplo das regras impostas pelo BACEN em auxílio aos seus interesses a Resolução 69/67 obrigava os bancos a aplicarem 15% dos seus depósitos compulsórios em crédito rural.

¹³Antes da instituição da correção monetária, os títulos mobiliários administrados pela Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil, eram resgatados pelo valor de face, não levando em consideração a corrosão inflacionária, reduzindo seu poder como instrumento de política monetária.

ser negociados no mercado secundário, títulos não vinculados à dívida pública federal, tais como os títulos estaduais e municipais, debêntures, letras de câmbio e certificados de depósitos (FORTUNA, 1995).

A dificuldade do Banco Central de controlar a liquidez da economia pelos instrumentos clássicos impôs a necessidade de empregar mecanismos complementares que afetassem o crédito subsidiado, a taxa de juros e a emissão de moeda. Entre os mecanismos mais utilizados destacaram-se: controle direto sobre o crédito, determinação de tetos máximos para as taxas de juros, persuasão moral, e outros (MACHADO, 1993).

3.1.3 O BANCO DO BRASIL

Com a promulgação da lei nº4.595/64, ficou estabelecido que o Banco do Brasil permaneceria como agente financeiro da União recebendo suas receitas e promovendo suas despesas.

O art. 19, inciso X, da lei nº4.595/64, atribuiu ao Banco do Brasil, na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional, o financiamento subsidiado às atividades industriais e rurais. Para o cumprimento destas determinações legais o Banco do Brasil oferecia créditos subsidiados através de sua Carteira de Crédito Geral, Carteira de Crédito Agrícola e Industrial e Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Além disso o Banco do Brasil administrava rubricas especiais para o atendimento de políticas de crédito. Entre elas destacavam-se: operações de preços mínimos; fundos de defesa de produtos à exportação; empréstimos à autarquias econômicas e não econômicas; empréstimos à governos estaduais e municipais; e outros.

O controle da política cambial foi transferido para o BACEN, no momento de sua criação, reportando para a sua competência as obrigações do FIBAN, órgão responsável pela fiscalização das operações de câmbio e comércio exterior, ficando o Banco do Brasil, através da CACEX, responsável pela execução das normas estabelecidas pelo BACEN e pela Comissão de Comércio Exterior subordinada ao Ministério da Indústria.

Para dirimir o conflito entre o BACEN e o Ministério da Indústria foi criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX)¹⁴ com a competência de orientar, coordenar e baixar normas e resoluções necessárias à execução e implementação da política de comércio exterior. Contudo, como a CONCEX não possuía estrutura própria para seu funcionamento, a CACEX¹⁵ passou a funcionar como Secretaria Geral do Conselho que, *"... dispondo de uma estrutura organizacional já montada e eficiente e experiente, com amplo controle de informação, a CACEX passou a liderar de fato o colegiado interministerial, ainda que mantendo sua modesta posição de carteira do Banco do Brasil: um caso clássico de deslocamento dos 'loci' do poder para as instâncias intermediárias da administração central De fato o órgão dominante é a CACEX.."* (MARTINS, 1985, p. 159).

Ao transferir para o BACEN a Carteira de Redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária, o governo pretendia retirar do Banco do Brasil sua função de autoridade monetária constituída pelo poder de gerar recursos financeiros para prover financiamentos aos bancos em dificuldades financeiras e ao Tesouro Nacional.

¹⁴ Lei nº 5.025 de 10/06/66.

¹⁵ A CACEX foi extinta durante a gestão do Governo Collor.

Porém, após a promulgação da lei nº 4.595/64, ficou estabelecido que, para atender às necessidades iniciais de caixa do recém criado BACEN, a câmara de compensação de cheques permaneceria sob a administração do Banco do Brasil, que automaticamente receberia as reservas voluntárias dos intermediários financeiros¹⁶. Este procedimento concedia ao Banco do Brasil o poder de expandir recursos financeiros, via multiplicador bancário.

Para que o Banco do Brasil cumprisse com as funções que lhe foram atribuídas na Reforma Financeira de 1964, instituiu-se entre o Banco Central e o Banco do Brasil a Conta de Movimento. A existência desta conta, juntamente com os depósitos voluntários, outorgava, ao Banco do Brasil, o caráter híbrido de autoridade monetária associado às funções de banco comercial.

A lei que regulamentou o Sistema Financeiro na metade da década de sessenta redefiniu as funções dos intermediários financeiros com o objetivo de transformá-los em instrumentos específicos de execução das políticas de investimentos de curto, médio e longo prazo¹⁷.

A Reforma do Sistema Financeiro Nacional, estabelecida pela lei nº 4.595/64, manifestou vários problemas que ao longo do tempo acabaram por deformar seu conteúdo e objetivos. Estes problemas podem ser explicados pela conturbada relação entre as autoridades monetárias e pelo fato de que o modelo de financiamento das atividades econômicas baseava-se fundamentalmente no crédito oficial.

¹⁶Esta determinação impedia que o BACEN cumprisse com suas funções, regulamentadas no art. 10º, inciso III da lei nº 4.595/64 que lhe atribuía a competência exclusiva dos recebimento dos depósitos voluntários.

¹⁷A organização da nova estrutura dos intermediário financeiros, embora importante, foge do objetivo principal deste trabalho. Um análise detalhada sobre o assunto poderá ser encontrada em PASSOS (1973) e LOPES & ROSSETTI (1996).

3.2 OS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTOS ADMINISTRADOS PELO BACEN ANTERIORES A REFORMA DA DÉCADA DE 80.

Embora os financiamentos subsidiados, administrados pelo BACEN, tenham contribuído para o desenvolvimento econômico nacional, colaboraram para que as autoridades monetárias se desviassem de suas funções clássicas de política monetária transformando-se num importante instrumento de política creditícia.

Os fundos e programas de financiamento administrados pelo BACEN podem ser classificados quanto a sua organização, execução, recursos e objetivo final.¹⁸

¹⁸A classificação dos fundos e programas administrados pelo BACEN são baseados no relatório do BANCO MUNDIAL, 1989.

QUADRO I
FUNDOS E PROGRAMAS ADMINISTRADOS PELO BACEN

FUNDOS E PROGRAMAS	EXECUÇÃO	RECURSOS	OBJETIVO FINAL
a) subsídios diretos			
1. AGF	BANCO DO BRASIL	fundos integrantes e adiantamentos do BACEN	AGRICULTURA
2. FDPE	BANCO DO BRASIL	contribuição sobre exportação de prod. agric. ; venda estoques; e adiantamentos do BACEN	EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA
b) subsídios creditícios			
1. FUNAGRI	BANCOS COMERCIAIS	empréstimos externos e internos; e adiantamentos do BACEN	DESENV. AGRIC. IND.
2. FINAME	BNDE	empréstimos externos e internos; e adiantamentos do BACEN	AQUISIÇÃO MAQ. EQUIP.
3. PROAGRO	BANCO DO BRASIL	empréstimos externos e internos; e adiantamentos do BACEN	AGRICULTURA
4. FINEX	BANCO DO BRASIL	empréstimos externos e internos; e adiantamentos do BACEN	EXPORTAÇÃO
6. Reserva Monetária	BACEN	reservas internacionais e adiantamentos do BACEN	ASSIST. FINANC. GERAL
c) subsídios especiais			
1. Resolução 63	BANCOS COMERCIAIS BANCOS DESENVOLV. BANCOS DESENVOLV.	empréstimos externos e adiantamentos do BACEN	EMPRÉSTIMOS EXTERNOS

Nota: AGF - Programa de Preços Mínimos; FDPE - Funde de Defesa de Produtos à Exportação; FUNAGRI - Fundo Geral para a Agricultura e Indústria; FINAME - Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais; PROAGRO - Programa de Garantia de Atividade Agropecuária; FINEX - Fundo de financiamento à Exportação.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 1989.

TABELA I
FUNDOS E PROGRAMAS ADMINISTRADOS PELO BACEN (1973 - 1984)

FUNDOS E PROGRAMAS	US\$ MILHÕES												
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
a) subs. diretos*													
1.AGF	265,37	526,67	841,55	1.094,36	1.534,37	1.332,64	1.270,64	1.313,57	1.525,53	1.887,55	395,78	317,04	
2.FDPE	2.292,32	2.006,14	1.622,62	1.370,22	1.232,81	- 251,31	335,96	325,25	153,48	57,94	183,51	81,02	
b)subs. crediticios*													
1.FUNAGRI	1.448,03	1.749,61	2.574,83	4.072,81	4.531,40	4.031,62	2.394,29	3.227,41	2.586,67	2.803,84	1.008,98	525,33	
2.FINAME	78,57	105,97	210,42	381,29	744,13	4.322,50	4.115,39	4.536,84	5.178,98	5.687,73	3.926,48	3.966,86	
3.PROAGRO				13,94	22,85	5,69	- 14,15	- 62,02	- 226,77	- 6,45	0,00	0,00	
4.FINEX	111,11	148,60	404,23	595,36	483,41	885,32	1.172,48	1.770,40	1.735,18	1.481,85	1.371,43	1.245,61	
5.Reserva Monetária						1.926,64	195,58	274,91	140,45	23,73	1.147,95	1.780,56	
c)subs. especiais													
1.Resolução 63**	2.671,00	2.583,00	4.158,00	5.252,01	5.836,09	8.100,00	8.601,88	11.053,35	14.987,52	17.982,75	16.835,09	15.181,54	

* Recursos disponíveis no Banco Central.

**Valores do endividamentos externo referente a Resolução 63.

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil de 1973 à 1984.

Os principais fundos e programas administrados pelo BACEN eram classificados em subsídios diretos, creditícios e especiais (BANCO MUNDIAL, 1989).

Os subsídios diretos eram regulamentados pelo Governo Federal através de leis e decretos leis e, em sua maioria, eram executados pelo Banco do Brasil que, para financiar os setores considerados prioritários pelo governo, realizava compra e venda de produtos a preços menores que o de mercado (Fundo de Defesa de Produtos a Exportação - FDEP) e efetuava a formação de estoques reguladores (preços mínimos - AGF).

Os fundos e programas de subsídios creditícios administrados pelo BACEN, apresentados no QUADRO I, tinham como objetivo principal abastecer as instituições financeiras executantes com os recursos necessários para financiar, a juros menores que o de mercado, setores considerados prioritários pelo Governo.

Os valores dos subsídios creditícios apresentados na TABELA I representavam os recursos disponíveis no BACEN para a realização de seus objetivos finais. As contas de resultados, pelo qual verificaríamos a condição superavitária ou deficitária de cada fundo e programa não eram publicadas nos balanços do BACEN¹⁹. Desta forma, ao apresentar resultados deficitários, os fundos e programas recebiam do BACEN o aporte necessário, através da emissão de moeda e títulos públicos, para compor seus ativos sem que isto figura-se nos demonstrativos contábeis publicados pelo BACEN, impedindo que se possa quantificar suas consequências para a economia nacional.

¹⁹Somente em 1994 o Governo Federal obrigou o BACEN a apresentar, em suas publicações mensais, as contas dos fundos e programas.

O Fundo Geral para a Agricultura e Indústria - FUNAGRI, instituído no Brasil pelo decreto nº 56.835/65, incorporava um grande número de fundos que apoiavam concessões de crédito agrícola. Os recursos disponíveis no BACEN apresentaram-se crescentes até 1982, época em que a crise financeira externa obrigou o Brasil a rever sua função de financiador do desenvolvimento econômico.

O FINAME, Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, garantia, através do decreto nº 55.275/64, os recursos necessários ao financiamento da indústria no Brasil.

Com relação ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, embora instituído pela lei nº 5.969/73, os valores dos recursos disponíveis no BACEN para cobrir as operações de crédito rural dos riscos de liquidez resultantes da ocorrência de sazonalidades, até 1975 não foram encontrados. Nos anos posteriores, seus valores variaram entre posições positivas e negativas tornando-se nulo em 1983 e 1984.

Instituído pela lei nº 5.025/66 o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), tinha a finalidade de fornecer subsídios à exportação brasileira, refletindo sobre o saldo da Balança Comercial. Este programa, ao contrário dos demais, apresentou crescimento mesmo após a deflagração da crise externa.

A Reserva Monetária, até 1978, constituía parte da receita do BACEN. A lei nº 4.595/64 estabelecia que 75% do lucro realizado na compra e venda de moeda estrangeira destinar-se-ia à formação de reserva monetária do BACEN registrada em conta específica. Em 06 de outubro de 1978, a lei nº 1.638 autorizou a utilização desta receita pelo BACEN, em caráter de excepcionalidade, nas liquidações de compromissos em

moeda estrangeira garantidos pelo Estado cujos os responsáveis não tinham condições de honrá-las, ou a outros setores indispensáveis à economia brasileira, inclusive para pagamento de subsídios, formação de estoques reguladores e outras medidas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. A partir desta alteração regulamentar, a Reserva Monetária passou a fazer parte dos fundos e programas administrados pelo BACEN, transformando-se em uma das principais fontes de recursos creditícios.

Entre os subsídios especiais encontra-se a Resolução 63 que, ao permitir aos mutuários de empréstimos externos a constituição de depósitos em moedas estrangeiras no BACEN, transferiu para a autoridade monetária os riscos cambiais e os encargos financeiros durante o período do depósito. Os principais mutuários destes recursos foram as empresas estatais²⁰ que na impossibilidade de quitar as dívidas contraídas, reportavam-as ao BACEN que as liquidava na data do vencimento.

Uma parte considerável dos fundos e programas administrados pelo BACEN eram executadas pelo Banco do Brasil e financiadas pelos recursos adiantados pelo BACEN e pelos recursos depositados por este na Conta de Movimento que possui junto ao Banco do Brasil. A existência desta conta, além de prover os recursos necessários à execução de suas funções de agente financeiro da União, garantia o poder de expandir os meios de pagamento transformando o Banco do Brasil numa instituição híbrida com funções de autoridade monetária e banco comercial.

²⁰As empresas privadas, ao contrário das estatais, conseguiram superar a crise de crédito externo reduzindo a sua margem de lucro e repassando seus custos para os preços.

3.3. CONTA DE MOVIMENTO : RELAÇÃO ENTRE BACEN, BANCO DO BRASIL E TESOUREIRO NACIONAL.

Com a Reforma Financeira Institucional estabelecida pela lei nº4.595/64, o Presidente do Banco do Brasil propôs um conjunto de normas para disciplinar as relações do Banco do Brasil e o recém criado BACEN. Foram elaborados vários documentos conhecidos como Notas Reversais²¹(ANEXO II), um deles, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional em 29 de março de 1965, instituiu a conta "Banco Central - Conta de Movimento".

A ausência do documento legal que descreva o mecanismo de ação da Conta de Movimento não impede a análise do relacionamento instituído entre o Banco do Brasil e o recém criado BACEN. Vários artigos e livros publicados²², desvendam o mecanismo de ação da referida conta e suas consequências para o Sistema Financeiro Nacional.

A Conta de Movimento tinha como finalidade registrar as transações realizadas pelo Banco do Brasil no exercício de suas funções de agente financeiro da União e de executor das normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Inicialmente os saldos positivos deveriam ser recolhidos pelo BACEN e os saldos negativos recompensados nas operações de redesconto com juros de 1% a.a.

No primeiro semestre de 1965 o saldo da conta de movimento encontrou-se positivo, porém a partir do segundo semestre do mesmo ano os saldos registraram posições

²¹As correspondências internas do Conselho Monetário Nacional não são publicadas e seu acesso restringe-se aos membros do Conselho.

²²Entre eles destacam-se BAZIN (1987); BULHÕES (1973); FELIX (1980) ; FRANÇA (1986); GOUVÊA (1994).

negativas. Até 1979 o Banco do Brasil pagava a taxa de 1% a.a. ao BACEN pela cobertura destes saldos, a partir de 1980 o Banco do Brasil fora dispensado, através da autorização do BACEN, de pagar os juros, transformando a Conta de Movimento em uma espécie de redesconto automático de financiamento à custo zero.

Quando o Banco do Brasil efetuava despesas sem sua contrapartida receita, este, lançava o débito na Conta de Movimento, que automaticamente seria suprida pelo BACEN. Desta forma o mecanismo de emissão monetária, realizado pelo BACEN, passou a ser automático, elevando o saldo da Conta de Movimento a valores cada vez maiores.

TABELA II

CONTA DE MOVIMENTO E PASSIVO DO BANCO DO BRASIL (1973 - 1984)

US\$ MILHÕES

ANO	VALORES CONTA DE MOVIMENTO	PASSIVO DO BANCO DO BRASIL	RELAÇÃO % CONTA DE MOVIMENTO / PASSIVO
1973	1.901,82	18.226,77	10,43 %
1974	2.196,46	29.627,87	7,41 %
1975	4.489,28	37.122,21	12,09 %
1976	6.073,60	46.258,04	13,13 %
1977	8.801,73	52.123,52	16,89 %
1978	10.425,50	42.202,05	24,70 %
1979	10.297,93	41.103,75	25,05 %
1980	11.811,61	45.924,34	25,72 %
1981	10.289,82	47.306,04	21,75 %
1982	9.332,58	47.574,50	20,94 %
1983	3.774,53	32.359,12	11,66 %
1984	2.929,86	33.433,20	8,76 %

Fonte: Revista Bancária Brasileira de 1973 a 1984

O valor da Conta de Movimento em relação ao passivo do Banco do Brasil revela que até 1980 a participação da Conta de Movimento nas operações realizadas pelo banco, cresceram. De 1980 à 1984 a importância da conta de movimento no passivo do banco caiu de 25,72% para 8,76%, refletindo a crise econômica existente no Brasil que levou a medidas recessivas de controle do crédito.

Os financiamentos ao setor agrícola realizados pelo Banco do Brasil e cobertos pela Conta de Movimento impediam que o Banco cumprisse com as normas estabelecidas

pela lei nº 4.595/64²³ que vedava, ao Banco do Brasil, o financiamento de qualquer natureza ao Tesouro Nacional.

A Conta de Movimento, administrada pelo Banco do Brasil, lhe conferia recursos financeiros para suprir as suas necessidades de caixa²⁴. Octávio Gouvêa de Bulhões, relator da lei nº 4.595/64, percebeu as vantagens desta conta para o Banco do Brasil e, num seminário sobre problemas brasileiros realizado em 1973, pronunciou-se: "*Hoje, o Governo pode e deve assegurar ao Banco Central a plenitude de suas atribuições. Suas contas no Banco do Brasil deixam escapar somas de absorção de meios de pagamento e colocam o Banco do Brasil em posição excessivamente privilegiada, em relação aos demais Bancos da rede bancária.*" (BULHÕES, 1973, p. 27)

Da mesma forma, o Banco do Brasil se defendia, indagando que, se por um lado o banco recebia recursos em condições favorecidas, por outro lado encontra-se numa faixa de risco maior e de menor retorno do que os bancos privados pois executava a política creditícia e financeira do Governo Federal.

Décio Bazin em sua análise, afirmou que a Conta de Movimento "*... tornou-se mais tarde um pesadelo para o Banco do Brasil depois que o Ministério da Fazenda entendeu que deveria usá-la como um meio para cobrir despesas difíceis de explicar ... Muitos negócios indeferíveis foram feitos pela Fazenda debaixo do manto da conta-movimento - negócios que nunca foram investigados e que nunca poderiam ser realizados à custa do capital do Banco do Brasil, e nem às claras, com verbas do orçamento monetário. A conta-movimento foi um 'buraco negro' que engoliu pagamentos monstruosos que vão*

²³Art. 19, parágrafo I, item b.

²⁴As necessidades de caixa do Banco do Brasil refletiam o resultado de todo o conjunto de suas operações ativas e passivas, não só aquelas ligadas a execução financeira do Tesouro Nacional, como também aquelas conduzidas dentro de sua condição de banco comercial.

das dívidas de empresas estatais insolventes às despesas de mordomias que altas figuras da República se acostumaram a fazer pelo mundo a fora." (BAZIN, 1987, p. 43).

Mais do que um mecanismo de favorecimento ao Banco do Brasil e ao Governo Federal, a conta de movimento, juntamente com os depósitos voluntários, representaram a expansão da oferta monetária pelo Banco do Brasil e a dificuldade de controle da política monetária pelo BACEN.

O funcionamento do sistema financeiro associado ao crédito interno e externo, a partir da reforma estabelecida pela lei nº 4.595/64, estabeleceu as bases para financiamento do ciclo de expansão econômica conhecido como Milagre Econômico que se estendeu de 1968 a 1973. Neste período acreditava-se que as autoridades monetárias possuíam pleno controle sobre a oferta monetária e sobre o déficit público.

O primeiro abalo sério sobre as bases do Sistema Financeiro Nacional veio sob forma do chamado choque do petróleo em 1973. Porém somente a partir do segundo choque do petróleo em 1979, da elevação dos juros no mercado financeiro internacional e do pedido de moratória do México, houve, em 1982, uma maior preocupação com as dificuldades do controle das contas públicas. Desta forma, buscou-se inicialmente desvelar as interrelações estabelecidas entre as autoridades monetárias e o Tesouro Nacional por meio dos seus orçamentos.

3.4 A OCULTA RELAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS

O Governo Federal Brasileiro, ao contrario dos demais países desenvolvidos e subdesenvolvidos, possuía três orçamentos para quantificar as necessidades de financiamento de suas despesa. A inter-relação entre eles impedia o perfeito controle da oferta de moeda e do déficit público por parte das autoridades monetárias.

O Orçamento Fiscal representava um instrumento contábil que relacionava as receitas e despesas realizadas pelo Tesouro Nacional. A Secretaria do Orçamento e Finanças (SOF) da Secretaria do Planejamento da Presidência (SEPLAN), consolidava as informações dos órgãos integrantes, elaborava o Orçamento Fiscal e submetia, até agosto de cada ano, ao Congresso Nacional para aprovação.

Quando os recursos arrecadados igualavam-se às despesas efetuadas, no mesmo exercício, o orçamento encontrava-se equilibrado adequando seus gastos às suas receitas. Porém, quando o Orçamento Fiscal era concluído com déficit, o Governo era obrigado a cobrir este déficit através da emissão de títulos públicos e/ou da emissão de moeda. (OLIVEIRA, 1995)

No período que antecede a Reforma do Sistema Financeiro na década de 80, o Orçamento Fiscal apresentava-se superavitário (TABELA III). Porém, este resultado não representava a real situação financeira deste orçamento, visto que, os demais orçamentos incorporavam despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional.

TABELA III
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOUREO NACIONAL (1973 - 1984)

US\$ MILHÕES			
ANO	RECEITA	DESPESA	RESULTADO CAIXA
1973	9.510,90	9.456,96	53,94
1974	11.609,64	11.020,09	589,55
1975	11.822,04	11.822,04	0,00
1976	15.236,94	15.200,27	36,67
1977	17.074,28	16.996,96	77,32
1978	18.929,23	18.663,62	265,61
1979	14.342,03	14.277,32	64,71
1980	21.208,78	21.207,04	1,74
1981	20.148,88	20.143,53	5,35
1982	21.010,24	21.008,87	1,37
1983	13.354,78	13.347,01	7,77
1984	12.499,66	12.491,75	7,91

Fonte: Banco Central do Brasil. Relatório de 1980 - 1985. Brasília, 1981 - 1986, apud OLIVEIRA (1995)

A Tabela III revela que a execução financeira do Tesouro Nacional encontrava-se, no período analisado, superavitária. A partir de 1979 o Tesouro Nacional passou a transferir recursos para os Orçamentos Monetário e SEST, reduzindo o resultado de caixa do Tesouro Nacional para US\$ 1,74 milhões em 1980.

Com relação ao Orçamento Monetário, sua elaboração era realizada anualmente pelo BACEN que, a partir da análise dos balancetes do BACEN e do Banco do Brasil,

previa as metas quantitativas do desempenho das autoridades monetárias projetando os limites de expansão dos meios de pagamento e da base monetária.

Faziam parte integrante do Orçamento Monetário os fundos e programas administrados pelo BACEN, executados pelo Banco do Brasil e demais instituições financeiras. Embora, representassem despesas tipicamente fiscais, seus resultados deficitários eram financiados pela emissão de moeda e/ou de títulos públicos.

O BACEN, como visto anteriormente, era responsável pela administração da dívida pública, vendendo e comprando títulos para fins de política monetária. Em 1971 a lei complementar nº 12 permitiu a emissão de títulos pelo BACEN, em nome do Tesouro Nacional, sem apreciação legislativa. Desta forma,

"... O Banco Central, e isto é muito importante, realizaria emissão primária de títulos não só para atender ao giro da dívida ou para fins de política monetária (na neutralização dos efeitos expansionistas das operações cambiais, por exemplo) mas também para os repasses aos programas de fomento e para as demais operações conduzidas pelas autoridades monetárias por conta e ordem do Tesouro Nacional. Estas operações não corriam por conta do Orçamento da União, mas ficavam embutidas no orçamento monetário, não ficando explicitado 'j'mais' o montante do déficit do Governo em suas relações com o sistema econômico." (GOUVÊA, 1994, p. 208)

Neste sentido, o BACEN, para sanear despesas fiscais, expandia os meios de pagamento e a dívida pública, desvinculando-se de suas funções, estabelecidas pela lei nº 4.595/64. *"No Brasil há leis que 'pegam' e leis que 'não pegam'. A que criou o Banco Central não pegou. É que o Banco Central criado independente, tornou-se depois subserviente. De austero xerife passou a devasso emissor"*(CAMPOS, 1994, 669).

O Governo Federal, como forma de reduzir a inflação gerada pela expansão dos meios de pagamento passou a transferir, a partir de 1980, recursos do Orçamento Geral da União para o Orçamento Monetário.

TABELA IV
TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO PARA
ORÇAMENTO MONETÁRIO E RECEITAS DO TESOURO NACIONAL
(1980-1984)

US\$ MILHÕES			
ANO	TRANSFERÊNCIA PARA ORC. MONET. (1)	RECEITA DO TESOURO (2)	1/2 %
1980	5.443,95	21.208,78	25,67
1981	2.007,76	20.148,88	9,96
1982	2.638,45	21.010,24	12,56
1983	3.009,32	13.354,78	22,53
1984	2.111,66	12.499,66	16,89

Fonte: Para o ano de 1980: Banco Central do Brasil. Relatório Anual de 1981, vol. 18, nº2, fev. 1982 / Para 1981 - 1983: Conjuntura Econômica, FGV, vol. 38, nº2, fev. 1984 / Para 1984: Banco Central do Brasil. Relatório Anual de 1985, Vol. 22, 1986. - apud OLIVEIRA (1995)

A tabela IV permite avaliar a importância do total de recursos transferidos pelo Orçamento Geral da União para o Orçamento Monetário, correspondendo em média (média aritmética) a 17,52% do total da Receita do Tesouro Nacional. Estas transferências representavam a admissão, por parte do Governo Federal, da existência de despesas fiscais embutidas, inadequadamente, no Orçamento Monetário.

Na tentativa de obter um maior controle sobre as contas públicas, foi instituída, através do decreto nº 84.128/79, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST)²⁵ com a finalidade de elaborar anualmente, com base nas informações fornecidas pelas empresas estatais, o Orçamento das Empresas Estatais, comumente denominado de Orçamento SEST, fixando os limites máximos dos dispêndios globais destas entidades.

Cada entidade integrante do sistema, apresentava sua proposta orçamentária à SEST, que as consolidava no Plano de Dispêndio Global da SEST, enviado para o Ministério da Fazenda para aprovação do Presidente da República. Esta orçamento caracterizava como empresas estatais:

a) **empresas do setor produtivo estatal: composta pelas empresas oficiais que produzem bens e serviços. Normalmente são regidas pela lei nº 6.404/76 que regula a atuação das sociedades por ações, e em geral, não dependem dos recursos do Tesouro Nacional, tendo suas despesas atendidas através de recursos próprios. (PETROBRAS, VALE DO RIO DOCE, EMBRATEL...);**

b) **entidades típicas do governo: órgãos autônomos, autarquias e fundações, regidas pela lei nº 4.320/64, que ao realizarem atividades prioritárias do governo, não geram recursos próprios e que, portanto, necessitam de recursos do Tesouro Nacional (Universidades, Hospitais, SENAC, SENAI...);**

c) **Previdência Social: são as entidades que compõem o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SIMPAS), cuja fonte principal de recursos provêm das contribuições legais dos empregados e empregadores;**

²⁵As informações sobre as Estatais e o Orçamento SEST podem ser encontradas em WERNECK, 1987a

d) Bancos Oficiais Federais: instituições oficiais, regidas pela lei nº 4.595/64, sujeitas as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; e

e) Concessionárias: empresas do Estado que operam no setor de energia elétrica por autorização do Governo Federal, incluídas no cadastro da SEST dado o grau de dependência das decisões da área federal.

Esta estrutura orçamentaria incorporava entidades que, apesar de pertencerem a administração pública, necessitavam de recursos fiscais que deveriam ser registrados como gastos a fundos perdidos no Orçamento Geral da União.

Desta forma, os déficits apresentados no Orçamento da SEST, em sua maioria, representavam despesas governamentais. Os recursos transferidos, pelo Orçamento Geral da União ao Orçamento da SEST, a partir do início da década de 80, ocultavam a real situação econômica do Tesouro Nacional.

TABELA V
TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO PARA O
ORÇAMENTO SEST, RECEITAS DAS ESTATAIS E RECEITAS DO TESOIRO
(1980 - 1984)

US\$ MILHÕES					
ANO	RECEITAS ESTATAIS (1)	TRANSFERÊNCIA TESOURO (2)	(2/1)%	RECEITAS DO TESOURO (3)	(2/3)%
1980	51.905,33	6.410,99	12,35	21.208,78	30,23
1981	54.217,58	7.366,54	13,59	20.148,88	36,56
1982	36.880,87	6.766,52	18,35	21.010,24	32,21
1983	23.950,84	3.718,79	15,53	13.354,78	27,85
1984*	18.992,31	2.233,26	11,76	7.985,90	27,97

Fonte: (1) Brasil. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Relatório SEST 1980 - 1983. Brasília. / (2) Brasil Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. Orçamento SEST 1984; Dispendios Globais das Empresas Estatais. Brasília, 1984 / (3) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, FGV, v. 38, nº10, out/1984. * Teto inicial e estimativa. - apud. OLIVEIRA (1995).

A partir de 1980 o Tesouro Nacional passou a transferir cerca de 30% do total de suas receitas para as empresas estatais. Tais recursos destinavam-se a cobrir despesas de responsabilidade do Tesouro incorporadas ao Orçamento SEST que correspondia a quase 20% do total arrecadado pela empresas públicas.

As consequências deste arranjo institucional que incorporava despesas fiscais no Orçamento Monetário e no Orçamento SEST cujo financiamento fugia à dotação orçamentária aprovada pelo Governo Federal, começaram a ficar claras a partir de 1980 quando a crise econômica revelou a necessidade de quantificar e controlar o

déficit público. Desta forma "*... A existência de despesas fiscais misturadas às contas monetárias requer um verdadeiro 'trabalho de garimpagem' para separar e classificar apropriadamente os itens componentes do déficit público.*" (ALVES 1987, p. 63).

3.5. CONCEITO E MENSURAÇÃO DO DÉFICIT PÚBLICO

Historicamente o limitado desenvolvimento das instituições financeiras no país voltadas para o crédito de longo prazo, implicava em uma dependência da captação de recursos no mercado externo e do crédito governamental.

Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, os países produtores de petróleo aplicaram seus recursos a curto prazo na rede bancária, refletindo no aumento da liquidez internacional, denominado de petrodólares, pelo qual o Brasil se beneficiou com a entrada de capital externo à taxas de juros mais baixas. Na época não se visualizava com nitidez a natureza do risco envolvido na captação dos empréstimos externos com cláusulas de juros flutuantes, que acabaram por elevarem-se a níveis inimagináveis após o segundo choque do petróleo²⁶ (GOMES, 1980).

As empresas públicas e privadas, na impossibilidade de efetuarem o pagamento das dívidas contraídas no mercado externo durante este período, repassaram suas dívidas externas ao Governo Nacional através do mecanismo de créditos especiais (entre eles destacou-se a Resolução 63 apresentada no capítulo 3) em um processo chamado

²⁶Neste período os países produtores de petróleo ao invés de colocarem seus recursos na rede bancária aplicaram no euromercado em ativos de curto ou longo prazo de acordo com as taxas de juros. (GOMES, 1980).

estatização da dívida externa²⁷. Ao mesmo tempo, o BACEN oferecia créditos subsidiados, através de seus fundos e programas, para suprir as necessidades financeiras dos setores considerados prioritários pelo Governo.

Com a escassez de recursos e sem condições de honrar as dívidas externas, o Governo recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que, para liberar os recursos solicitados na primeira carta de intenção enviada ao FMI, exigiu o cumprimento de metas quantitativas que incluíam o controle efetivo sobre o déficit público.

Surgiu, então, a dificuldade de mensurar o déficit público dada a existência de três orçamentos e da complicada relação entre as autoridades monetárias. Neste período o déficit público (déficit público primário) era calculado a partir da comparação entre as receitas e as despesas do Tesouro Nacional, deixando de incluir os resultados fiscais embutidos nos demais orçamentos como as empresas estatais, os juros da dívida pública e os créditos subsidiados pelo BACEN e pelo Banco do Brasil.

Neste sentido, o FMI impôs uma nova metodologia para o cálculo do déficit público denominada de Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal, na qual englobava os déficits dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e as necessidades das empresas estatais, incluindo a correção monetária e cambial que incidia sobre a dívida pública (AZEREDO, 1992).

Posteriormente, percebeu-se a inadequação desse conceito para servir como parâmetro de avaliação, numa economia marcada por inflação crescente e altamente indexada. Desta forma, surgiu o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor

²⁷Para uma análise do processo vide BAER (1986) e CRUZ (1984).

Público Operacional que, aceito pelo FMI, retirava a correção monetária e cambial do cálculo.

O aumento do déficit nominal pode não representar uma pressão adicional dos gastos do Governo, se o aumento do déficit for devido apenas à correção monetária e cambial. Werneck explica de forma clara e objetiva: "*Se existe uma determinada dívida pública no início do ano e no final do ano houve uma inflação de 100% e a dívida dobrou, não se pode dizer de maneira alguma que seu peso aumentou. Como o produto também dobro, seu peso é o mesmo. Se todo o aumento da dívida é explicada pela inflação, o governo não está exercendo nenhuma pressão sobre setor privado para se financiar.*" (WERNECK, 1987b, p. 18).

Para verificar a importância da inflação sobre o cálculo do déficit público, CARNEIRO NETO (1987) calculou, a partir de determinadas hipóteses²⁸, a Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal e Operacional de 1973 à 1984.

²⁸Para calcular a Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal, CARNEIRO NETO (1987), consolidou os balanços do Tesouro Nacional e das Autoridades Monetárias, excluindo a Previdência Social e as Empresas Estatais. Para deduzir do cálculo do déficit nominal a correção monetária e cambial foram utilizados a variação média do estoque anual das ORTNs, das LTNs e dos depósitos externos resultando os valores da Necessidade de Financiamento do Setor Público Operacional.

TABELA VI
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NOMINAL E
OPERACIONAL (1973 – 1984)

US\$ MILHÕES			
ANO	NFSP NOMINAL (1)	NFSP OPERACIONAL (2)	(1 - 2)
1973	3.198,65	2.637,08	561,57
1974	2.102,58	803,75	1.298,83
1975	2.987,98	2.031,19	955,79
1976	4.646,81	3.042,44	1.604,37
1977	8.882,35	7.065,83	1.816,52
1978	9.297,55	6.308,48	2.989,07
1979	8.390,23	5.060,28	3.329,95
1980	9.344,16	4.034,76	5.309,40
1981	12.817,07	6.888,70	5.928,37
1982	15.525,63	6.805,14	6.805,14
1983	10.521,70	183,35	10.338,35
1984	13.314,66	3.135,97	10.178,69

Fonte: Boletim do Banco Central (vários números) - apud CARNEIRO NETO (1987)

As diferenças quantitativas entre a Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal e Operacional, calculadas por CARNEIRO NETO (1987), apresentaram-se crescentes em quase todo o período analisado destacando-se os anos de 1983 e 1984 no qual verificou-se a diferença de US\$ 10 milhões, demonstrando a importância da inflação sobre o cálculo do déficit público.

TABELA VII
DÉFICIT PRIMÁRIO, NOMINAL E OPERACIONAL (1980 – 1984)

ANO	% PIB		
	NOMINAL	OPERACIONAL	PRIMÁRIO
1980	-----	-----	-----
1981	12,50	5,90	-----
1982	15,80	6,60	-1,70
1983	19,86	3,00	-4,20
1984	23,30	2,70	-2,60

Nota: Os valores positivos significam déficit e os valores negativos superávits.

Fonte: Conjuntura Econômica, julho 1998

Os dados oficiais reproduzidos na TABELA VII demonstram que, enquanto o déficit primário encontrava-se superavitário entre 1982 e 1984, os resultados nominal e operacional registraram posições deficitárias. Os valores apurados pela Necessidade de Financiamento do Setor Público Nominal, Operacional e Primário são diferentes e requerem análises diferentes.

"... dada a importância da avaliação da posição financeira do governo para a formulação e a discussão das políticas macroeconômicas, torna-se difícil omitir seu caráter polêmico. O resultado é que todos têm alguma opinião sobre o déficit do governo, mas poucos têm condições concretas de defender os números que utilizam à luz de conceitos economicamente justificáveis". (CARNEIRO NETO, 1987, p. 217)

Seja qual for o conceito de déficit, parece evidente que o desequilíbrio do setor público era grave e demandava imediatas medidas corretivas. A Reforma do Sistema Financeiro foi instituída na década de oitenta para reordenar a estrutura das

autoridades monetárias dotando-as de mecanismos mais transparente de controle das finanças públicas. Esta reforma e suas consequências veremos nos capítulos que se seguem.

CAPÍTULO 4

PROPOSTA GOVERNAMENTAL DE REFORMA FINANCEIRA E O REORDENAMENTO DO SETOR FINANCEIRO ESTATAL.

A redefinição institucional do sistema monetário no Brasil é resultante da crise econômica, cambial e financeira do setor público no início da década de oitenta. A redução do nível de crescimento econômico, o endividamento externo, o déficit público e a paulatina elevação do patamar inflacionário desnudaram uma série de disfunções do aparato herdado da reforma de 1964, exigindo o surgimento de proposições reformistas.

O Conselho Monetário Nacional, através do voto 283/84, designou uma comissão (Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas) para identificar os problemas financeiros brasileiros e formular um novo desenho institucional das finanças públicas.

A Comissão, coordenada pelo Secretário Geral do Ministério da Fazenda, foi subdividida em quatro grupos de trabalho sendo o primeiro grupo destinado à função de diagnosticar e formular propostas referentes a dívida pública mobiliária da União. Ao segundo grupo cabia diagnosticar os problemas e propor soluções para os fundos e programas de fomentos administrados pelo BACEN e pelo Banco do Brasil. O terceiro grupo destinava-se a explicar o relacionamento entre o Tesouro Nacional, o BACEN e o Banco do Brasil. E por último, o quarto grupo seria encarregado de propor a reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda.²⁹

O primeiro grupo concluiu que o BACEN, como gestor da dívida pública, emitia títulos no mercado secundário para regular a liquidez da economia (através de sua influência sobre as taxas de juros), atender o giro da dívida pública e fomentar o

²⁹ Uma análise detalhada dos relatórios apresentados pela Comissão, descritos neste trabalho, pode ser encontrada em GOUVÊA (1994).

sistema econômico (através da carteira de fomento do BACEN e da Conta de Movimento do Banco do Brasil). A reforma, sugerida pelo grupo, transferia a gestão da dívida pública para o Ministério da Fazenda.

O relatório apresentado pelo segundo grupo reconhecia a importância dos fundos e programas para a promoção do desenvolvimento econômico do país, mas condenava que fossem usados indiscriminadamente, sem uma dotação orçamentária específica. O BACEN (através de sua carteira de fomento) e o Banco do Brasil (através de sua Conta de Movimento) forneciam créditos subsidiados a setores economicamente desfavorecidos, sem aprovação do Congresso Nacional, pois eram contabilizados no Orçamento Monetário. A proposta incluía a transferência, para o Banco do Brasil, de todos os fundos e programas administrados pelo BACEN, e reportava para o Congresso Nacional sua autorização.

O terceiro grupo admitia a confusa relação entre o Tesouro Nacional, o BACEN e o Banco do Brasil e propunha como soluções: a unificação orçamentária e o fim da conta de movimento do Banco do Brasil e da carteira de fomento do BACEN. Além disto, como forma de melhorar as finanças públicas propunha: o saneamento das finanças estaduais e municipais; o equacionamento do sistema das finanças da previdência social (SIMPAS); e a reavaliação do Sistema Financeiro Habitacional.

O quarto grupo, ao contrário dos demais, pouco contribuiu para a reorganização do Sistema Financeiro Nacional, limitando-se apenas a propor a criação da Secretaria do Tesouro Nacional executando praticamente as mesmas funções da Comissão de Programação Financeira já existente. *"Assim sendo, das dez páginas do relatório ... de finia quantas funções gratificadas seriam necessárias, como deveria ser a carreira, qual a viabilidade jurídica da nova categoria funcional, etc. Mas em nenhum momento o*

relatório dimensionava a grandiosidade da tarefa que teria pela frente se realmente se transforma-se em Secretaria do Tesouro." (GOUVÊA, 1994, p. 214)

A reunião do Conselho Monetário Nacional de 13 de dezembro de 1984 deveria votar as medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento da Finanças Públicas, porém, o governo recuou retirando de pauta, por pressões contrárias, a votação da reforma. (GOUVÊA, 1994)

No primeiro Governo da Nova República, realizou-se a primeira tentativa de introdução do princípio de unificação orçamentária para o exercício de 1986. Foram transferidos para o Orçamento Geral da União as despesas de natureza direta (AGF, FDEP por exemplo) realizadas pelo BACEN. Porém, devido às dificuldades, os subsídios creditícios foram deixados para tratamento posterior.

Em 30 de janeiro de 1986, o Conselho Monetário Nacional, através do voto 045/86 (ANEXO II), congelou a conta de movimento do Banco do Brasil. As operações de interesse do Governo deveriam ser objeto de prévio e específico suprimento de recursos. Ao mesmo tempo, autorizou-se o Banco do Brasil atuar como Conglomerado Financeiro.

Logo em seguida, quando da decretação do Plano Cruzado, instituiu-se a Secretaria do Tesouro Nacional, visando consolidar, em um sistema de caixa único, todas as receitas e despesas do Governo Federal³⁰. Segundo SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (1998), a nova instituição ficaria responsável pela administração dos

³⁰Antes da instituição da Secretaria do Tesouro Nacional cada Ministério era responsável pela sua própria parcela de envolvimento com a União, o que facilitava a existência de informações desencontradas, ou até a falta delas.

recursos que entrassem nos cofres do Governo Federal, sendo suas despesas definidas no Orçamento Geral da União, aprovado pelo Congresso Nacional no ano anterior.

Em junho de 1987, durante a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira como Ministro da Fazenda, transferiu-se as operações de subsídios creditícios e a responsabilidade da emissão de títulos públicos para a Secretaria do Tesouro Nacional.

A Constituição promulgada em 1988, regulamentou em capítulo específico o Sistema Financeiro Nacional reafirmando as diretrizes básicas, já existentes na Constituição de 1964, para o funcionamento do Sistema Financeiro, acrescentando a proibição do BACEN de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional ou a qualquer outro órgão ou entidade que não seja instituição financeira e estabelecendo que as disponibilidades de caixa da União sejam depositadas no BACEN, assim como o dos Municípios e entidades da União (art. 164).

Os capítulos que versam sobre o Sistema Financeiro (art. 192) e sobre as finanças públicas (art. 164), ainda estão para serem regulamentados em lei complementar, que disporá sobre: dívida pública interna e externa; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate da dívida pública; operações de câmbio; fiscalização das instituições financeiras; autorização para funcionamento das instituições financeiras; organização, funcionamento e atribuições do BACEN e demais instituições públicas e privadas.

A Reforma do Sistema Financeiro realizada na década de oitenta, descrita neste capítulo, reformulou as características funcionais das autoridades monetárias retirando o poder do Banco do Brasil de emitir moeda, e transferindo para a recém criada Secretaria do Tesouro Nacional a administração dos fundos e programas e a

responsabilidade de emissão dos títulos públicos que auferiam ao BACEN o faculdade de criar meios de pagamento para financiar despesa fiscais.

Os resultados obtidos pela reforma serão discutidos no capítulo que se segue, destacando-se o atual relacionamento existente entre o Tesouro Nacional, o BACEN e o Banco do Brasil .

CAPÍTULO 5

O RELACIONAMENTO DO BANCO DO BRASIL, BACEN E TESOURO NACIONAL APÓS A REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO REALIZADA NA DÉCADA DE 80.

Completado o processo de Reordenamento do Sistema Financeiro Nacional, com a promulgação da Constituição Federal em 1988³¹, a redefinição das atribuições do Banco do Brasil, do BACEN e do Tesouro Nacional representaram um importante evolução para a transparência e o controle das contas públicas.

Para facilitar a compreensão do novo aparato institucional, optou-se por analisar o atual relacionamento entre o Tesouro Nacional, o BACEN e o Banco do Brasil na década de 1990. Embora se reconheça a importância do Plano Real para a economia nacional, serão analisados os dados compreendidos entre 1994 e 1997, na esperança de que alterações dos dados estatísticas, decorrentes da estabilização econômica, não interfiram no entendimento das consequências da Reforma, objetivo final deste estudo.

O novo relacionamento do Banco do Brasil com o Tesouro Nacional, a ser descrito na primeira seção deste capítulo, produziu alterações funcionais e contábeis que induziu, o banco a uma crise financeira em 1994. A conflitante função de banco comercial e agente financeiro do Tesouro Nacional conduz a se repensar o papel do Banco do Brasil no contexto econômico do país.

O BACEN adaptou-se a nova realidade criando instrumentos para transpor os limites impostos pela reforma financeira. O relacionamento do BACEN e do Tesouro Nacional, pós reforma, será analisado na segunda seção.

A unificação orçamentária realizada no intuito de tornar mais transparentes as contas públicas e quantificar melhor o déficit público, promoveu o aperfeiçoamento da

³¹A Constituição Federal promulgada em 1988, deixa aberto o caminho para novas modificações institucionais importantes, como visto no capítulo 4.

unicidade e universalidade orçamentária. A persistência das dificuldades de quantificar o déficit público, devido aos seus diferentes conceitos e dos contrastes entre os critérios de apuração do Tesouro Nacional e do BACEN serão discutidos na terceira seção deste capítulo.

5.1 RELACIONAMENTO BANCO DO BRASIL E TESOURO NACIONAL

Conforme visto no terceiro capítulo, o Banco do Brasil desempenhava a função híbrida de Banco comercial e autoridade monetária. Como autoridade monetária possuía, junto ao BACEN, a Conta de Movimento que lhe garantia os recursos necessários para realização de suas funções de agente financeiro do Tesouro Nacional e de banco comercial.

Com o congelamento da conta de movimento, através do voto do Conselho Monetário Nacional nº 045/86, ficou estabelecido que o Banco do Brasil continuaria a exercer sua função de agente financeiro do Tesouro, porém, seus recursos seriam aportados pelo Governo mediante prévia dotação orçamentária. Esta decisão logo foi substituída pela definição, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, de que os gastos seriam ressarcidos à medida que fossem efetuados.

Embora o Banco do Brasil continuasse a desempenhar as operações financeiras de interesse do Governo, os reembolsos eram constantemente realizados, pelo Tesouro Nacional, com atrasos. Desta forma, *" O BB ficou numa posição de financiador de seu próprio controlador, o Tesouro, frequentemente adiantando-lhe recursos em operações de seu interesse e contribuindo para tornar sua execução financeira mais folgada.*

Abriu-se, aí uma das principais vertentes da fragilização do Banco, que veio a confluir para a formação de sua crise." (BANCO DO BRASIL, 1995, p. 12).

A dívida contraída pelo Tesouro Nacional com o Banco do Brasil acumulou-se ao longo do tempo. Somente em 1995, através da Portaria MF 150, foram constituídos sete grupos de trabalho quantificando o valor de US\$ 2,6 bilhões (ANEXO III).

Uma análise mais detalhada pode ser encontrada em MONTEIRO (1996) no qual o autor subdivide a dívida quanto à sua natureza, em: comissões sobre empréstimos realizados pelo Banco do Brasil como agente Financeiro do Tesouro Nacional; empréstimos, não retornados, concedidos à órgãos federais e autarquias ou sob garantia; equalização das taxas de juros ou do adicional sobre a remuneração de aplicações à taxas favorecidas; fianças e avais de empréstimos honrados pelo Banco do Brasil; e operações especiais.

Algumas contas reportam períodos anteriores ao congelamento da Conta de Movimento, mas foram aceitos pelo Tesouro Nacional como dívidas não pagas e correspondem a 26,8% do total da dívida acordada (ANEXO III). A maior parte das despesas realizadas pelo Banco do Brasil em nome do Tesouro Nacional no período de vigência da Conta de Movimento não consta como dívida do Governo pois seus aportes eram garantidos automaticamente pelo BACEN.

No mesmo ano que se quantificou a dívida do Tesouro para com o Banco do Brasil, este apresentou o maior prejuízo já registrado na história bancária mundial, US\$ 5 bilhões (Tabela VIII). No período correspondente a um ano, seu patrimônio líquido

caiu de US\$ 9 bilhões em 1994 para US\$ 3 bilhões em 1995, valor menor que o permitido pela resolução 2.099/94³².

TABELA VIII
CONTAS DO BANCO DO BRASIL (1994 – 1997)

US\$ MILHÕES					
ANO	Operações Crédito (1)	Provisões Créd. Duvidoso (2)	Patrimônio Líquido (3)	Lucro Líquido (4)	Rentabilidade PL % (4) / (3)
1994	35.530,22	1.513,46	9.231,44	174,28	1,89
1995	23.036,53	1.278,06	3.899,43	-4.784,84	-122,71
1996	17.363,00	406,91	6.003,83	-8.080,26	-134,59
1997	13.269,89	3.285,15	5.389,66	575,35	10,68

Fonte: Revista Bancária Brasileira de 1994 a 1997.

Para capitalizar o Banco do Brasil, o Governo Federal promoveu, em 21 de março de 1996, a subscrição das ações do banco na ordem de US\$ 9 bilhões, cabendo ao Tesouro Nacional (Acionista Majoritário) a parcela maior. O valor total repassado pelo Tesouro Nacional importou em US\$ 5,7 bilhões, sendo que, deste valor, US\$ 3,2 bilhões foram devolvidos ao Tesouro através do acordo de que os títulos emitidos retornariam ao caixa do Tesouro Nacional através da compra de ações de empresas estatais. (ALVES, 1996)

³²Em 1988 o Grupo dos Dez (Alemanha, Canadá, Bélgica, USA, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia) reuniram-se em Basileia na Suíça com o objetivo de criar normas que serviriam para uniformizar o funcionamento dos bancos protegendo-os contra crises sistêmicas. A adesão do Brasil às normas de Basileia foi consubstanciada na Resolução 2.099/94 que fixou o limite mínimo de 8% de rentabilidade do patrimônio líquido. Posteriormente, o coeficiente foi alterado, por meio da Resolução nº 2.212/95, sendo fixado em 32% durante os primeiros dois anos de funcionamento da instituição, caindo consecutivamente 8 pontos percentuais a cada dois anos, até atingir 8% a partir do sexto ano de atividade.

Além da capitalização do Banco do Brasil, o Tesouro Nacional pagou a quantia de US\$ 2,6 bilhões estabelecida no acerto de conta, através da emissão de títulos do Tesouro refletindo sobre o aumento do déficit público.

Mesmo após a recomposição da estrutura de capital do Banco do Brasil, o banco fechou o ano de 1996 com um prejuízo de US\$ 8 bilhões, 68% superior ao apresentado em 1995 (TABELA VIII). Isto ocorreu devido a mudança da estrutura do ativo que diminuiu de 180 dias para 60 dias o prazo para que os empréstimos não honrados compusessem a carteira de provisão de créditos em liquidação duvidosa³³.

"Acontece que os balanços do banco vinham sendo maquiados com a maior desfaçatez. Punha-se a dívida incobrável na coluna do crédito e, no balanço aparecia um lucro bonito. Assim com prejuízo de verdade e lucro de mentira, o BB sempre distribuiu dividendos aos acionistas e abarrotou de dinheiro a caixa de aposentadoria de seus funcionários. No ano passado, as contas do banco não conseguiam fechar nem por obra de um cirurgião plástico." (BALANÇA, 1996, p. 95).

O Governo Federal, no intuito de evitar futuras complicações, alterou a composição do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, auferindo maiores poderes aos acionistas minoritários e reduzindo sua responsabilidade sobre as ingerências futuras do Banco do Brasil.

O Conselho de Administração, anteriormente composto por quatro representantes do Governo, um representante dos funcionários e um do setor privado, aumentou para sete membros ampliando a representação do setor privado para mais um membro.

³³Embora a Resolução 1.478/90 obrigasse os bancos a apropriarem as operações vencidas após 60 dias na conta de "Provisão para Créditos Duvidosos" o Banco do Brasil continuava a provisionar créditos vencidos somente após 180 dias.

Desta forma as decisões tomadas, no âmbito do Conselho da Administração, terão que ter no mínimo cinco votos favoráveis (introdução da prática do voto qualificado).

O Conselho Fiscal, responsável pela fiscalização das contas do Banco do Brasil, composto por cinco membros passou a contar com a maioria dos acionistas minoritários.

O poder controlador exercido pelo Governo sobre as decisões financeiras do Banco do Brasil foi alvo de muitas críticas desde a criação do banco em 1808. Com o congelamento da conta de movimento a preocupação dos funcionários referente à saúde financeira e às condições de sobrevivência fez transparecer a necessidade de transformar o banco numa instituição isenta de interesses governamentais capaz de concorrer com os demais bancos comerciais em nível de igualdade.

"Que retirem do BB a conta de movimento - argumentavam - mas que libertem-no das amarras que o prendem; deixem o BB deslanchar, modernizar-se, entrar em todos os segmentos de mercado. e desobriguem-no de socorrer empresas falidas com seu capital próprio." (BAZIN, 1985, p. 26).

Em 1985 o Banco do Brasil foi autorizado a atuar em outros segmentos do mercado tais como: arrendamento mercantil, corretagem de seguro e administração de bens, leasing entre outros. A partir deste momento o Banco do Brasil transformou-se num grande conglomerado financeiro atuando como banco comercial, objetivando a obtenção de lucros, mas ainda manteve-se como agente financeiro do Tesouro Nacional, realizando operações de créditos subsidiados a setores considerados prioritários para o governo.

Com a crise financeira do Banco do Brasil manifestada na década de 90 urge a necessidade de estabelecer critérios mais claros sobre o papel do banco no contexto econômico do país.

"Que papel o Governo espera do BB no futuro? Uma alavanca para os interesses econômicos e políticos oficiais, ou um banco em busca de maior lucratividade possível? Se for uma alavanca para programas e quebra-galhos do governo, como garantir no Conselho de Administração o apoio das minorias para as políticas que não sejam as mais lucrativas possíveis? Se, ao contrário, a intenção for tornar o BB um banco voltado ao lucro, por que mantê-lo como banco estatal? (PINTO, 1996, p. 7).

Esta pergunta sem resposta abre margens a estudos mais detalhados sobre o papel dos bancos oficiais no Brasil e o processo de privatização das instituições públicas, o que foge ao escopo deste trabalho.

5.2 RELACIONAMENTO BACEN E TESOURO NACIONAL

A partir das mudanças estabelecidas no decorrer da década de oitenta, verificou-se que, embora teoricamente as funções do BACEN tenham adquirido maior transparência e autonomia, seu funcionamento foi se modificando para adaptar-se às novas necessidades do Sistema Financeiro Nacional.

Com a implementação do Plano Real e a estabilização econômica, às instituições financeiras passaram por profundas modificações para se adaptarem as novas regras de mercado. Para assegurar a estabilidade do Sistema Financeiro, e o do próprio

Plano Real, tornou-se imprescindível a participação direta do governo na organização do Sistema Financeiro Nacional.

A intervenção decretada no Banco Econômico culminando com sua venda ao Banco Excel, a crise do Banco Nacional que durante uma década fraudou os balanços patrimoniais, e a crise dos Bancos Estaduais associada ao escândalo dos precatórios, fez transparecer a necessidade de estabelecer medidas mais eficazes de controle das instituições financeiras.

Neste sentido foram adotadas medidas para melhorar a fiscalização e a regulamentação bancária na tentativa de facilitar a ação do BACEN, em caráter preventivo, na estabilidade e solvabilidade do sistema.

Entre as medidas adotadas destacam-se: a Medida Provisória nº 1.182/95, a qual delegou maiores poderes ao BACEN de intervir nas instituições financeiras; a Medida Provisória nº 1.334/96 que outorgou a responsabilidade às empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis sobre irregularidades nas instituições financeiras, entre outras.

Em dezembro de 1997 foi instituído no Brasil o Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do BACEN junto ao Sistema Financeiro (Proat) que conta com um financiamento de US\$ 20 milhões do Banco Mundial para treinamento, consultoria e aquisição de equipamentos, no intuito de prover o BACEN de mecanismos eficientes para o exercício de sua função de organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional.

Na prática internacional, quando ocorre um risco sistêmico, cabe ao Banco Central dar liquidez, ou seja, emprestar os recursos necessários para debelar a eventual corrida dos depositantes e os prejuízos posteriores. No Brasil a crise sistêmica está se transformando na crise do BACEN. (FARIA, 1996)

Para sanear os bancos privados e evitar uma crise sistêmica, o Governo Federal instituiu, através da Medida Provisória nº 1.179/95, o Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), que emprega os recursos dos depósitos compulsórios para reestruturar o Sistema Financeiro fortalecendo os bancos. Embora os depósitos compulsórios representem recursos captados pelos bancos e repassados compulsoriamente para o BACEN, a

"... injeção de recursos no mercado e seu enxugamento posterior, pelos mecanismos de política monetária, ... acarretam um aumento da dívida pública e um ônus para o Tesouro pela diferença entre as taxas de juros recebidos em função dos empréstimos feitos pelo PROER e a taxa paga pela colocação de títulos públicos no mercado" (LEGÍTIMO, 1996, p. A-2).

Com relação à crise dos Bancos Estaduais foram renegociadas, em 1997, as dívidas de vários bancos públicos insolventes. Para assumir o rombo, a União exigiu de entrada 20% do total da dívida, podendo ser paga na forma de ativos (ferrovias, aeroportos) para posterior privatização pelo Tesouro. O restante da dívida poderia ser paga em 30 anos com correção do IGP mais 6% a.a., ficando o banco obrigado a repassar 13% da receita mensal para o pagamento da dívida. Embora, os Estados, não tenham conseguido cumprir as suas metas, suas dívidas continuam sendo renegociadas junto ao BACEN (PADRÃO, 1997).

Além dos amparos aos bancos públicos e privados, entre os mecanismos de assistência financeira aos bancos, adotados pelo BACEN, destaca-se o Redesconto de Liquidez com taxas de juros punitivas. Embora o Redesconto tenha representado, por muitos anos, um importante auxílio às instituições financeiras, o advento de outros instrumentos reduziram o seu grau de eficiência.

Quando os bancos terminam o dia com sua conta de débito e crédito deficitária, estes recorrem ao CDI (Certificado de Depósito Interbancário) que, por ser um título privado administrado pelos bancos comerciais, realizam empréstimos de liquidez, de banco para banco, a taxa de juros menores que as taxas oficiais de redesconto. Porém quando o banco precisa de recursos imediatos não poderá recorrer ao CDI pois os recursos só estarão disponíveis no dia seguinte.

Quando as instituições financeiras não conseguem ajustar suas posições deficitárias no mercado interbancário, os bancos recorrem ao BACEN, não para o sistema de redesconto, mas para um mecanismo denominado zeragem automática.

A zeragem automática surgiu no Brasil nos anos 70 devido ao aumento dos títulos da dívida pública nas carteiras das instituições financeiras. Para o Tesouro Nacional negociar os títulos, os bancos privados passaram a exigir que o BACEN se comprometesse a recomprar os títulos quando o banco se encontrasse em situação ilíquida. Desta forma o BACEN garantia liquidez imediata aos bancos a custos menores que o de mercado.

Este mecanismo de nivelção automática foi extinto na gestão da Ministra Zélia Cardoso de Mello sem, no entanto, gerar maiores consequências para o sistema, visto que, a zeragem automática logo voltou a funcionar. Sem o mecanismo de zeragem

automática as instituições deficitárias recorreriam ao redesconto de liquidez, que além de pagar taxas de juros mais elevadas, exige do banco a emissão de uma nota promissória assinada pelos diretores titulares e que, exposta ao sistema financeiro, dificultaria ainda mais o crédito. No mecanismo de zeragem automática a operação é realizada através dos operadores dos dealers³⁴ não correndo o risco do banco ser reconhecido.

"Nesta situação, o redesconto de liquidez ... tornou-se supérfluo ... Tendo acesso direto às reservas do BACEN, os bancos comerciais é que acabaram por se apropriar do poder de 'redescontar' em relação as outras entidades do sistema que a eles recorrem em busca de liquidez. A autoridade monetária apenas assiste à verdadeira 'troca de chumbo' entre as posições das instituições financeiras; chumbo, aliás, fornecido pelo próprio Tesouro Nacional, através de seus títulos". (FARIA, 1994, p. 175)

Com a função de formular e acompanhar a política creditícia, o BACEN administra fundos e programas de assistência financeira a setores econômicos em dificuldades ou de considerável importância para os interesses do governo.

A partir de 1994 as demonstrações dos resultados contábeis dos fundos e programas administrados pelo BACEN passaram a agregar os balanços e balancetes apresentados pela autoridade monetária.

³⁴Instituição Financeira autorizada a trabalhar na compra e venda de títulos.

TABELA IX
FUNDOS E PROGRAMAS ADMINISTRADOS PELO BACEN (1994 – 1996)

PROGRAMAS	US\$ MILHÕES		
	1994	1995	1996
RECHEQUE	72,07	128,26	98,78
PROAGRO	293,52	-289,14	159,97
FGDLI	-141,52	-186,76	-182,52
RES. MONETÁRIA	226,69	54,00	305,99

Nota: Os valores referentes a 1997 não se encontram disponíveis.

Fonte: Boletim do Banco Central de 1994 a 1997.

O RECHEQUE - Reserva para a promoção da Estabilidade da moeda e do uso do cheque, tem como objetivo principal proporcionar a divulgação do uso adequado do cheque com vista a promover sua valorização como instrumento de pagamento; contribuir para o aprimoramento das operações bancárias, na medida que dissemina informações e instruções ao seu uso; e custear despesas com a elaboração e divulgação do Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos.

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI), passou a ser administrado pelo BACEN, por força da Resolução nº 1.219/86. O fundo tem a finalidade de garantir os depósitos de poupança (exceto rural) e letras imobiliárias nas modalidades, condições e valores fixados pelo Conselho Monetário Nacional, contra riscos de insolvência das instituições captadoras de depósitos de poupança e letras imobiliárias. Entre 1994 e 1996 o fundo obteve saldo deficitário de US\$ 510 milhões.

O PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária³⁵, e a Reserva Monetária permaneceram sob o controle do BACEN após a Reforma do Sistema Financeiro estabelecida na década de oitenta.

Com relação à função de formular, executar e acompanhar a política cambial, o BACEN compra e vende moeda estrangeira no intuito de regular as reservas cambiais responsáveis pela relação de troca entre o Brasil e os países estrangeiros e pela fixação das taxas de cambio.

As políticas cambiais adotadas pelo BACEN caracterizam-se pela constante interferência na fixação das taxas cambiais. A política cambial adotada a partir do instituição do Plano Real atravessou três fases distintas. (KESSEL, 1998).

Na primeira fase, permitiu-se o ajustamento da taxa de câmbio pelo mercado, sem a intervenção do BACEN que persistiu de 1º de junho de 1994 até o início de março de 1995, quando a crise cambial mexicana levou à redução dos ingressos de capitais externos e à expectativa de desvalorização da moeda nacional.

A introdução do sistema de bandas cambiais, na segunda fase, limitou a variação da taxa cambial intervindo, quando necessário, para manutenção do equilíbrio financeiro interno.

Finalmente, na sua fase atual, iniciada em junho de 1995, foi criada a intrabanda, por meio do qual o BACEN realiza leilões de compra e venda de divisas a partir de um limite de expansão e contração previamente definido pelo BACEN. Embora os leilões

³⁵A Resolução 1.855/91 modificou as regras do PROAGRO, a partir do qual passou a denominar-se PROAGRO NOVO.

observem as condições do mercado, o câmbio continua sendo monitorado pelo BACEN.

O reordenamento financeiro realizado na década de oitenta, não cumpriu com todos os seus objetivos. Algumas anomalias foram retiradas de cena (Conta de Movimento do Banco do Brasil), outras parcialmente (carteira de fomento do BACEN) e outras adaptaram-se às novas condições. Os instrumentos clássicos de controle da liquidez monetária foram adaptados à nova realidade e auxiliados por outros instrumentos complementares.

Os depósitos compulsórios criaram, ao longo do tempo, mecanismos para transpor as barreiras institucionais. Os depósitos compulsórios sobre poupança e CDB passaram ser remunerados, sendo que este recursos estão sendo reciclados para os bancos comerciais e de investimentos, através da linha especial de empréstimo de liquidez, PROER.

O Redesconto, ou empréstimo de liquidez, teve seu poder sobre a execução da política monetária reduzido pela instituição do CDI e da zeragem automática, conforme visto anteriormente. Na tentativa de reduzir a influência da zeragem automática nos empréstimos de liquidez, o BACEN criou a Taxa Básica do BACEN (TBC) e a Taxa de Assistência do BACEN (TBAN) que, fixadas mensalmente, produzem juros menores sobre o Redesconto. Em 1998 a TBC foi extinta e o BACEN reduziu a TBAN a taxas menores que as de mercado.

O mecanismo de open market ainda é considerado o instrumento mais eficaz no controle da política monetária incidindo sobre a circulação da moeda e da taxa de juros. Com a Reforma do Sistema Financeiro, ficou estabelecido que a emissão de

títulos da dívida pública ficaria a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional, mediante prévia autorização do Congresso Nacional, cabendo ao BACEN a execução da política monetária pelo mercado secundário.

Neste sentido, o Tesouro Nacional transfere ao BACEN os títulos emitidos para que este realize os leilões de colocação primária dos títulos, repassando para o Tesouro o resultado da operação na conta "Operações de Crédito da União" pelo qual transitam toda a movimentação de títulos do Tesouro no mercado primário. Como visto anteriormente, uma parcela destes títulos é emitida com garantias de recompra pelo BACEN (zeragem automática) enquanto a outra parcela é administrada através da compra e venda dos títulos em carteira do BACEN, no mercado secundário.

Os títulos que compõem a carteira do BACEN são representados por títulos do Tesouro Nacional e de emissão própria, tendo como finalidade principal garantir a liquidez necessária para a eficiente execução da política monetária.

TABELA X

TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOUREIRO NACIONAL (1994 – 1996)
US\$ MILHÕES

ANOS	TÍTULOS EMITIDOS	TÍTULOS RECOMPRADOS	TÍTULOS INEGOCIÁVEIS	FORA DO BACEN
1994	37.089,54	6.942,80	7.965,64	22.631,11
1995	35.778,86	7.425,33	6.674,92	21.678,60
1996	30.140,45	6.927,16	3.143,63	20.069,66

Nota: Os valores referente a 1997 não se encontram disponíveis

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, de 1994 a 1997.

TABELA XI

TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO BACEN (1994 – 1996)

ANOS	US\$ MILHÕES		
	TÍTULOS EMITIDOS	TÍTULOS EM CARTEIRA	TÍTULOS NO MERCADO
1994	204.111,06	152.628,60	51.482,45
1995	91.381,10	32.365,45	59.015,65
1996	158.066,41	68.724,06	89.342,35

Nota: Os valores referentes a 1997 não se encontram disponíveis.

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil de 1994 a 1997.

Do valor total de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, nos três anos analisados, cerca de 20% (média aritmética) foram recomprados pelo BACEN pelo mecanismo de zeragem automática. Aproximadamente 17% do total de títulos públicos disponíveis na carteira do BACEN são inegociáveis no mercado secundário³⁶ para fins de política monetária.

O total de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional nos últimos três anos corresponderam, em média, a 25% do total emitido pelo BACEN para regular a liquidez no sistema financeiro.

A faculdade do BACEN de emitir títulos públicos próprios "... é sem dúvida, o problema mais grave e se divide em dois aspectos. Primeiro é a faculdade que o Banco Central tem de se financiar junto ao público por meio de emissão de títulos próprios ... o segundo aspecto do problema, qual seja a liquidez proporcionada pelo Banco Central

³⁶Entre os títulos inegociáveis emitidos pelo Tesouro Nacional, encontra-se as Letras do Tesouro Nacional de emissão especial (LTN DL nº 2.376/87) correspondente aos papéis recebidos em pagamento de saldo devedor verificado após a compensação de débitos e créditos entre o Tesouro e o BACEN, relativo ao processo de unificação orçamentária, iniciada em 1986 com a extinção da Conta Movimento - Art. 11, do decreto-lei nº 2.376/87

aos títulos do Tesouro...(HADDAD, 1994, p. 3).³⁷

A Constituição Federal, promulgada em 1988, estabeleceu no artigo nº 164, parágrafo terceiro, que as disponibilidades de caixa da União ficariam depositadas no BACEN numa conta especial denominada "Conta Única "no qual são registradas as receitas e despesas fiscais e as operações de relacionamento do Tesouro com o BACEN (TABELA XII).

Quando o Tesouro Nacional efetua um pagamento sem a contrapartida receita a Conta Única cobre o saldo devedor até o acerto do crédito. Enquanto o acerto de contas não for concretizado, o excesso de liquidez gerado pelo pagamento será compensado pela venda de títulos das carteiras do BACEN no mercado secundário.

Analogamente, quando o Tesouro Nacional vende títulos públicos para recompor seu déficit de caixa provoca a transferência de reserva do sistema bancário para a Conta Única, reduzindo instantaneamente a liquidez do mercado. O BACEN, assim, é obrigado a realizar operação oposta para compensar a perda de liquidez.

Os títulos do Tesouro Nacional em carteira no BACEN são remunerados pelo Tesouro a uma taxa específica ³⁸. Por outro lado, o BACEN remunera, de acordo com a lei 9.027/95, a Conta Única com base na Taxa Média Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) recolhida ao Tesouro Nacional decendialmente.

³⁷Se tomarmos, por exemplo, que o Tesouro Nacional emitiu, no período t, o correspondente a 5.000 títulos e que, destes, 3.000 foram recomprados pelo BACEN, o Tesouro Nacional financiou suas despesa no valor de 5.000 títulos, enquanto que a contração da liquidez no mercado foi de apenas 2.000 títulos. Se considerarmos que os títulos do Tesouro Nacional equivalem-se, em prazo e taxa, aos títulos emitidos pelo BACEN e que, neste mesmo período t, o BACEN emitiu 3.001 títulos, reduziu-se a liquidez da economia em 3.001 títulos, enquanto que o BACEN aumentou o seu financiamento em 1 título.

³⁸Cada título possui prazos e taxas próprias.

O resultado líquido apurado pelo BACEN é transferido ao Tesouro Nacional, a cada seis meses, e somente poderá ser utilizado, por força de lei, para amortização da dívida pública federal.

TABELA XII
RELAÇÃO CONTA ÚNICA, LUCRO E RESERVA DE CONTINGÊNCIA DO
BACEN (1994 – 1997)

US\$ MILHÕES			
ANO	CONTA ÚNICA	LUCRO / PREJUÍZO	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
1994	9.817,16	-172,97	555,59
1995	14.024,88	-5.867,14	526,52
1996	17.750,58	-2.663,71	502,47
1997*	13.439,58	-1.015,44	420,18

*Valores em novembro de 1997.

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil de 1994 a 1997.

Nos últimos quatro anos o BACEN apresentou um prejuízo acumulado no valor de US\$ 9 bilhões, deixando de repassar para o Tesouro Nacional os lucros destinados à redução da dívida líquida. Mesmo com o poder de emitir títulos públicos no mercado primário, o BACEN não conseguiu reverter seu déficit.

A Reserva de Contingenciamento, constituída seguindo critérios definidos nos votos BCB nº 1.058/89 e 753/93, objetiva fazer face a eventuais perdas em demandas

judiciais em curso³⁹. Seu valor permaneceu constante em valores nominais de 1995 à 1997 não contribuindo para a redução do déficit do BACEN.

O mesmo artigo que instituiu a Conta Única, em seu parágrafo primeiro, veda o BACEN de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e à qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. Neste sentido, o relacionamento existente entre o Tesouro Nacional e o BACEN, transformou-se ao longo do tempo, numa verdadeira "caixa preta"⁴⁰ onde confundem-se, numa mesma conta única, operações financeiras de ambas as partes.

A relação entre o BACEN e o Tesouro Nacional ainda não se encontra legalmente estabelecida. A lei complementar, prevista no artigo nº 192 da Constituição de 1988, que regulamenta o Sistema Financeiro Nacional, não foi votada pelo Congresso Nacional. Várias propostas foram apresentadas mas a divergência quanto ao grau de autonomia do BACEN impede o desfecho da questão.

Para alguns estudiosos, a autonomia do BACEN é reduzida à definição de mandatos fixos para os diretores do banco. Durante a instituição do BACEN, a lei nº 4.595/64 estabeleceu mandatos fixos de seis anos para os seus diretores, porém, a independência do BACEN teve vida curta, pois seu primeiro presidente, Dênio Nogueira, renunciou ao seu mandato, sendo, o mandato fixo, formalmente revogado em 1974.

Para MARTONE (1994) a independência do BACEN possui duas dimensões distintas e complementares. A primeira, à nível legal, exige mandatos outorgados pelo

³⁹Contestações judiciais sobre liquidações de bancos, acionadas pelos ex-banqueiros e correntistas lesados.

⁴⁰Expressão utilizada por GOUVÊA (1994).

Congresso Nacional (ou pelo Senado Federal) à diretoria do banco, com condições definidas para cassações; e a definição das funções do BACEN.

A segunda proposta de MARTONE (1994) para a independência do BACEN, em nível organizacional, tem os seguintes itens:

a) o BACEN não poderá realizar operações com o Tesouro Nacional o que requer a eliminação da Conta Única do Tesouro no BACEN;

b) o BACEN deve perder a capacidade de emitir títulos de sua própria responsabilidade, passando a operar apenas com títulos do Tesouro Nacional;

c) eliminar os depósitos compulsórios e voluntários no BACEN, ficando apenas a conta de reservas bancárias dos bancos comerciais;

d) todas as instituições financeiras, especialmente aquelas controladas pela União, enquadrariam-se na mesma regra de relacionamento com o BACEN. Dificuldades de liquidez ou solvência devem ser cobertas pelos acionistas, cabendo ao BACEN apenas intervir para realizar liquidações; e

e) adotar um regime de taxa flexível de câmbio.

A Reforma do Sistema Financeiro Nacional iniciada na segunda metade da década de oitenta, propunha em sua concepção inicial, a consagração do princípio da transparência nas contas públicas, reportando ao Congresso Nacional a determinação do total de despesas e receitas a serem realizadas pelo Governo Federal, através do

Orçamento Geral da União. Ao mesmo tempo, dotando o BACEN da autonomia necessária para o controle da liquidez monetária e do déficit público.

5.3 A BUSCA DA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS.

A Reforma Financeira realizada na década de oitenta, além de reordenar as relações entre o Tesouro Nacional, o BACEN e o Banco do Brasil, reformulou o processo orçamentário através da transferência da responsabilidade da emissão de títulos públicos e da carteira de fomento do BACEN para o Tesouro Nacional, e do congelamento da Conta de Movimento do Banco do Brasil retirando-lhe o poder de autoridade monetária.

Neste sentido, para melhor entendimento sobre o novo processo orçamentário e suas consequências para a transparência e o controle das contas públicas, esta seção será subdividida em três subseções, sendo a primeira destinada a analisar a nova composição do Orçamento Geral da União.

O Orçamento Monetário e sua importância para o controle da base monetária será analisado na segunda subseção.

E, a terceira subseção terá a preocupação de analisar os diferentes conceitos e mensurações da Necessidade de Financiamento do Setor Público após a reforma institucional realizada na década de oitenta.

5.3.1 O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO.

Com a transferência da responsabilidade da emissão dos títulos da dívida pública do BACEN para o Tesouro Nacional, o Orçamento Geral da União passou a incorporar as previsões de receitas e despesas da emissão de títulos em conta própria, no qual, deverão ser previamente definidos pelo Congresso Nacional para honrar despesas fiscais.

Embora o Tesouro Nacional, através do Orçamento Geral da União, defina o total de títulos a serem emitidos, a administração da dívida pública foge ao seu controle pois o BACEN, pelo poder a ele concedido, emite títulos de sua responsabilidade no mercado primário, conforme visto anteriormente.

Instituiu-se, no âmbito do Orçamento Geral da União, o Orçamento Oficial de Operações de Créditos, constituído pelos fundos e programas anteriormente administrados pelo BACEN que, elaborado pelo Secretaria do Tesouro Nacional é aprovado pelo Congresso Nacional.

Vinculado ao Orçamento Geral da União, o Orçamento Oficial de Operações de Créditos, representa a parcela de recursos destinada à amparo aos setores econômicos em dificuldades ou de interesse do governo, anteriormente embutido no Orçamento Monetário. Este, é aprovado pelo Congresso Nacional que lhe proíbe a concessão de créditos sem dotação orçamentária específica.

TABELA XIII
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO - 1997

US\$ MILHÕES

Mês	Cust. Agr.	Pol Preços Agr	Exportação	Total
Janeiro	20.503,68	76.489,50	2.738,37	99.731,55
fevereiro	20.637,49	71.069,31	2.127,85	93.834,62
março	22.693,48	111.915,07	4.534,03	139.142,58
abril	22.937,69	36.775,00	1.346,74	61.059,43
maio	20.171,49	52.148,50	2.367,57	74.687,56
junho	17.998,74	96.424,85	1.804,63	116.228,22
julho	14.991,02	66.441,01	30.319,63	111.751,66
agosto	15.350,15	32.776,98	2.549,83	50.676,96
setembro	10.371,70	19.805,17	21.323,40	51.500,27
outubro	12.507,63	68.678,40	12.232,00	93.418,03
novembro	17.511,22	18.492,55	48.954,93	84.958,70
dezembro	34.079,73	16.024,42	31.801,04	81.905,19
Total	229.753,99	667.040,76	162.100,02	1.058.894,77

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (1998)

Durante o exercício de 1997 as Operações Oficiais de Crédito foram responsáveis por despesas da ordem de US\$ 1 bilhão. Deste total 21% foram destinados ao custeio agrícola, 15% para o financiamento das exportações e 64% para política de preços agrícolas do qual fazem parte a formação de estoques reguladores.

5.3.2 O ORÇAMENTO MONETÁRIO E O CONTROLE DA BASE MONETÁRIA.

A Reforma do Sistema financeiro transferiu a carteira de fomento do BACEN para o Tesouro Nacional, porém, alguns fundos e programas de créditos subsidiados continuaram sob a administração do BACEN, que correspondem a despesas fiscais não aprovadas pelo Congresso Nacional e cobertas pela emissão de papel-moeda e títulos públicos.

LOPES & ROSSETTI (1996) conceitua como autoridades monetárias o Conselho Monetário Nacional, o BACEN e o Conselho de Valores Mobiliários. O Conselho de Valores Mobiliários, instituído no Brasil pela lei nº 6.385/76 como autoridade monetária responsável pela administração e Fiscalização do mercado mobiliário⁴¹, substituiu o Departamento de Mercado de Capitais, anteriormente administrado pelo BACEN. Suas decisões são tomadas na esfera do Ministério da Fazenda, que embora não possua um orçamento próprio, suas receitas e despesas são previamente definidas pelo Orçamento Geral da União do qual faz parte.

O Orçamento Monetário sofreu profundas alterações referentes à retirada do Banco do Brasil do contexto das autoridades monetárias, pelo congelamento da conta de movimento. Atualmente o Orçamento Monetário define as metas para as operações ativas e passivas do BACEN, compatíveis com a evolução desejada da base monetária.

Na fase que precedeu a Reforma do Sistema Financeiro Nacional, realizada na segunda metade da década de oitenta, os depósitos a vista do Banco do Brasil eram

⁴¹O mercado mobiliário é definido, pela lei que criou o Conselho de Valores Mobiliários, como valores fundamentalmente emitidos por sociedades por ações, tais como ações, debêntures, certificados, etc... A lei também define outros valores mobiliários, a critério do Conselho Monetário Nacional, desde que emitido por sociedades por ações. Mais tarde, outros valores mobiliários, não emitidos por sociedades de ações foram incorporados ao Conselho de Valores Mobiliários através de lei. (CYSNE, 1997)

considerados parte integrante do cálculo da base monetária, pois o Banco do Brasil exercia funções de autoridade monetária, conforme demonstrado no capítulo três. Congelada a conta de movimento e transferido para o BACEN os depósitos voluntários, o cálculo da base monetária mudou, transformando-se no que hoje é definido pelo BACEN, como o total do passivo monetário do Banco, também conhecido como emissão primária de moeda, constituído pelo total de papel moeda em circulação e o valor em conta dos bancos no BACEN⁴².

Os principais fatores apontados como responsáveis pela expansão e / ou contração da base monetária são: Tesouro Nacional; títulos públicos; setor externo; depósitos especiais remunerados; depósitos das instituições financeiras em moedas e fundos; assistência financeira de liquidez e outros⁴³.

⁴²Em 1994, o BACEN definiu um novo conceito de base monetária (base monetária ampliada) no qual incorporou, ao cálculo, os depósitos compulsórios em títulos e os títulos federais fora da BACEN. O objetivo do BACEN era de reduzir o valor nominal da base monetária restringindo-a ao limite de expansão da base monetária estabelecida no Plano Real.

⁴³Em MEURER (1995), encontram-se descritos e analisados os diferentes fatores condicionantes, suas influências sobre a base monetária e o relacionamento entre os fatores.

TABELA XIV
FATORES CONDICIONANTES DA BASE MONETÁRIA (1994 – 1997)

MILHÕES US\$				
FATORES	1994	1995	1996	1997
Tesouro Nac.	-7.221,94	-4.518,32	5.623,99	-4.653,26
Oper. Tit. Pub.	18.804,81	-15.116,09	-30.105,14	20.005,57
Set. Externo	13.921,26	15.833,72	10.101,54	-8.252,07
DER	994,34	848,00	0,00	0,00
Dep. Inst.	-6.542,65	4.240,26	-1.962,29	-8.164,75
Dep. Fundos	384,63	-1.901,69	-6.410,31	7.461,12
Assist. Liquid.	5.740,08	1.900,25	10.721,13	4.815,05
Outros	106,57	2.485,19	9.857,87	-232,81
Varição B. M	26.187,10	3.771,32	-2.173,21	10.975,85

Nota: Os valores negativos representam contração da base monetária e os valores positivos representam expansão da base monetária.

Fonte: Calculados a partir de dados do Banco Central do Brasil – apud. MEURER & SAMOHL (1998)

As operações financeiras realizadas pelo Tesouro Nacional, através da Conta Única que possui no BACEN, representou em 1997 importante fator de contração da base monetária. *"Este fato mostra a complementariedade entre política fiscal e política monetária: quando o superávit do Tesouro é grande, a necessidade de colocação de títulos é menor e quando ocorre déficit de caixa do Tesouro, expandindo a liquidez, é necessária a colocação de títulos públicos para enxugar estes recursos"* (MEURER, 1995, p. 79).

Com relação a operações de títulos públicos, incluídos os títulos emitidos pelo BACEN, seu papel frente a expansão e contração da base monetária, nos últimos quatro anos, foi caracterizado tanto como fator contracionista como expansionista. Os títulos públicos, são utilizados pelo Tesouro Nacional para cobrir suas despesas e pelo BACEN para controlar a liquidez da economia gerada pela contração ou expansão da base monetária. Desta forma, quando um fator condicionante da base monetária apresenta-se expansionista o BACEN realiza a venda de títulos públicos para reduzir a oferta monetária, e vice versa.

As operações do setor externo, monitorizadas pelo BACEN, através do balizamento das taxas de câmbio, apresentou forte tendência expansionista até 1996, quando a crise financeira externa reduziu a entrada de capitais estrangeiros no Brasil. Para que a redução do capital externo não afete a economia nacional as autoridades monetárias interferem nas taxas de juros internas oferecendo aos aplicadores internacionais melhores vantagens para investirem no Brasil, por outro lado, o excesso de entrada de capitais externos obriga o BACEN a emitir títulos para reduzir a liquidez da economia, a emissão de títulos faz aumentar a taxa de juros que induz a entrada de capital externo; à emissão de títulos, ao aumento das taxas de juros ... e assim sucessivamente.

Entre os fatores condicionantes da base monetária, encontra-se os Depósitos Especiais Remunerados (DER), correspondente aos valores bloqueados no Plano Collor I, e que apresentaram importante fator de expansão a partir da liberação dos cruzados novos. Sua importância sobre a base monetária foi reduzindo gradativamente a medida que os cruzados bloqueados foram sendo liberados, sendo totalmente eliminada em 1996.

A influência dos depósitos em fundos e poupanças, repassados para o BACEN, sobre a base monetária, apresentou nos últimos quatro anos variações positivas e negativas, o que reflete a importância das decisões da sociedade de gastar ou reter moeda para a expansão e contração da base monetária.

A assistência financeira de liquidez (inclui Redesconto, PROER) apresentou o maior fator de expansão sobre a variação da base monetária entre os fatores analisados. Isto se deve a crise bancária instituída no Brasil após a implantação do Plano Real.

Os outros fatores condicionantes da base monetária incluídos na TABELA XIV, não apresentaram influência significativa sobre a variação da base monetária, exceto em 1996 onde incluiu-se neste cálculo o saneamento dos bancos oficiais e a troca dos títulos estaduais pelos títulos federais.

A variação da base monetária é influenciada por diferentes fatores condicionantes que interferem nas decisões de política monetária tomadas pelo BACEN. Para realizar a política monetária o BACEN necessita de informações precisas sobre as contas públicas. Neste sentido, buscou-se através do processo de unificação orçamentária tornar as contas públicas mais transparentes possibilitando o maior controle sobre a base monetária e o déficit público.

5.3.3 AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

A Secretaria do Tesouro Nacional apresenta mensalmente as demonstrações contábeis da Necessidade de Financiamento do Setor público no seus conceito nominal, operacional e primário. As diferenças entre os três diferentes conceitos de déficit

foram analisados no capítulo três deste trabalho, sendo igualmente importantes, dependendo do que se quer mostrar⁴⁴, para a avaliação financeira do Setor Público.

Por outro lado, o cálculo das necessidades de financiamento do setor público, apresentado pelo BACEN, difere do realizado pelo Tesouro Nacional pelo seu grau de abrangência, pela periodicidade da apuração das estatísticas e pelo critério de apuração das despesas. (JALORETTO, 1998).

Pelo critério de abrangência do setor, o Tesouro Nacional considera, para o cálculo das Necessidades de Financiamentos do Setor público, a administração pública direta, indireta e funcional, estando excluídos do conceito: as empresas estatais e o BACEN. Já, o cálculo realizado pelo BACEN incorpora as instituições excluídas no conceito anterior.

Com relação ao critério de periodicidade e apuração estatísticas, as necessidades Financeiras do Setor Público são apuradas mensalmente pelo Tesouro Nacional e anualmente pelo BACEN. A apuração mensal é importante para manter o acompanhamento global e conjuntural do Setor público, enquanto que, a apuração anual possui destacada importância para o acompanhamento dos fundamentos da política fiscal.

Quanto ao critério de apuração das despesas o Tesouro Nacional apresenta suas demonstrações contábeis pelo conceito de fluxo de caixa, comumente chamado de acima da linha, onde as despesas e receitas são contabilizadas na ocasião do efetivo pagamento.

⁴⁴Quando a inflação se apresentar alta e variável, a melhor conceito de déficit é o operacional que exclui a inflação embutida nas operações realizadas pelo Setor público.

O BACEN utiliza o conceito abaixo da linha, isto é, quantifica as necessidades de financiamento do setor público pela apropriação das receitas e despesas no período de competência⁴⁵.

Pela dificuldade de comparação estatística entre os dados apresentados pelo BACEN e pela Secretaria do Tesouro Nacional, dadas as diferenças expostas acima, optou-se por analisar os três conceitos de Necessidade de Financiamento do Setor Público apresentados pelo BACEN, por considera-los mais completos.

TABELA XV
NECESSIDADE FINANCIAMENTO SETOR PÚBLICO (1994 - 1997)

CONCEITO	% PIB			
	1994	1995	1996	1997
NOMINAL	43,7	7,0	6,1	6,1
OPERACIONAL	- 1,3	4,8	3,9	6,1
PRIMÁRIO	- 5,1	- 0,4	0,1	0,9

Nota: Os valores positivos representam déficits e os valores negativos superávits.

Fonte: De 1994 a 1996 - Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 1996 / Para 1997 - Banco Central do Brasil (1998).

⁴⁵Supondo, por exemplo, que o Tesouro Nacional, compre, em junho, um terreno para futuras instalações no valor de US\$ 100.000,00 pagos em dez parcelas mensais, sem entrada, de igual valor US\$ 10.000,00. No conceito de fluxo de caixa o valor da despesa mensal será de US\$ 10.000,00 e no final do ano fiscal o valor efetivamente pago será de US\$ 60.000,00. Porém, o cálculo realizado pelo BACEN provisiona o pagamento no mês de competência da compra, desta forma, a despesa de pagamento em junho será de US\$ 100.000,00 sendo, este, o valor do total da despesa no final do ano.

Observando a TABELA V, verificou-se que a diferença entre os conceitos nominal e operacional foi diminuindo ao longo de tempo analisado tornando-se nula no ano de 1997. Isto se deve a redução do patamar inflacionário após a instituição do Plano Real.

Outro fator importante observado na TABELA V, é o aumento do déficit público no conceito primário passando de um superávit de 0,4% do PIB em 1995 para um déficit de 0,9% do PIB em 1997.

Como conclusão desta seção, podemos dizer que, a Reforma Financeira realizada na segunda metade da década de 80 reorganizou a processo orçamentário tornando mais transparentes as contas públicas, porém ainda existem dificuldades para o controle da expansão monetária e do déficit público devido a existência de alguns fundos e programas sob a administração do BACEN, da capacidade que o BACEN possui de emitir títulos públicos e da dificuldade de quantificar a Necessidade de Financiamento do Setor Público.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.1 CONCLUSÃO

Com a crise financeira existente na década de oitenta desencadeada, principalmente, pelas transformações ocorridas na economia internacional, verificou-se que as autoridades monetárias não possuíam o total controle sobre a expansão da moeda e do déficit público. A dificuldade das autoridades monetárias de cumprirem com seus objetivos precípuos era decorrente da evolução histórica em que se desenvolveu o Sistema Financeiro Nacional.

Com o surgimento do Sistema Financeiro Nacional já se observava a importância do Estado no financiamento do desenvolvimento da economia nacional. O Banco do Brasil, juntamente com o Tesouro Nacional, desempenhava as funções de autoridade monetária que, para garantir os recursos necessários para o financiamento dos setores considerados prioritários pelo Governo, emitia papel moeda aumentando a liquidez monetária.

A lei nº 4.595/64 estabeleceu novas diretrizes para o funcionamento das instituições financeiras nacionais. Neste sentido instituiu-se, no âmbito das autoridades monetárias, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil (BACEN) em resultado aos esforços de constituir um Banco Central com funções clássicas. Os aspectos institucionais, decorrentes da implementação da Reforma Financeira de 1964, apresentaram problemas caracterizados pela conturbada relação entre o Banco do Brasil, o BACEN e o Tesouro Nacional.

A nova lei determinou que o Banco do Brasil permaneceria como agente financeiro do Tesouro Nacional e que para registrar as transações realizadas pelo banco no exercício de suas funções foi instituída, entre o Banco do Brasil e o BACEN, a Conta de

Movimento que permitia ao Banco do Brasil expandir a oferta monetária para financiar despesas fiscais e de sua responsabilidade como banco comercial.

O BACEN, instituído pelo lei nº 4.595/64, apresentou, ao longo do tempo, características diferentes de um Banco Central clássico. Paralelo a sua criação, foram instituídos no BACEN fundos e programas de financiamento a setores econômicos em dificuldades que, embora tenham contribuído para o desenvolvimento econômico nacional, impediam o efetivo controle da expansão da moeda pelos instrumentos clássicos de política monetária (redesconto, depósito compulsório e open market).

Desta forma, o BACEN responsável pela emissão de papel-moeda e títulos públicos, emitia-os para regular a liquidez monetária e, também, para ressarcir despesas fiscais realizadas pelo Banco do Brasil através da Conta de Movimento e para financiar sua carteira de fomento, dificultando o controle da oferta monetária e do déficit público.

Para limitar a expansão monetária, o Conselho Monetário Nacional elaborava anualmente o Orçamento Monetário, que através da consolidação das contas das autoridades monetárias, previa o total de moedas e títulos públicos que deveriam ser emitidos pelo BACEN. Porém as despesas fiscais embutidas inadequadamente no Orçamento Monetário, dada a existência da Conta de Movimento e da carteira de fomento do BACEN, impediam que o Estado pudesse quantificar suas necessidades de financiamento, isto é, seu déficit público.

Neste sentido, instituiu-se na segunda metade da década de oitenta a Reforma do Sistema Financeiro Nacional com o objetivo de tornar mais transparentes as contas públicas e dotar o BACEN dos instrumentos necessários para controlar a oferta de moeda e o déficit público. Desta forma, eliminou-se do Banco do Brasil o poder de

expandir a oferta monetária e transferiu-se do BACEN para o Ministério da Fazenda os fundos e programas e a responsabilidade de emissão de títulos públicos.

O Banco do Brasil, congelada a Conta de Movimento que lhe garantia a faculdade de expandir os meios de pagamento, apresentou nos anos noventa a maior crise já registrada em toda sua história. O Tesouro Nacional socorreu o Banco do Brasil auferindo o aporte necessário para recompor o seu ativo, permanecendo o questionamento de qual a importância do Banco do Brasil, e dos demais bancos oficiais para o desenvolvimento econômico nacional.

A transferência da administração da dívida pública, que reportou a decisão da emissão dos títulos públicos do BACEN para o Tesouro Nacional, também teve problemas de implementação. Para regular a liquidez da economia o BACEN é autorizado a lançar no mercado primário títulos de sua própria emissão. Todos os títulos públicos, de responsabilidade do Banco e do Tesouro Nacional, ficam registrados em carteira no BACEN podendo ser negociados no mercado secundário para fins de política monetária. Além disso, parte considerável dos títulos públicos são emitidos pelo Tesouro Nacional, com garantias de recompra reduzindo o poder dos instrumentos clássicos utilizados pelo BACEN no controle da política monetária.

Os fundos e programas administrados pelo BACEN foram transferidos para o Tesouro Nacional, que realiza, no âmbito do Orçamento Geral da União, o controle de suas receitas e despesas. Porém alguns fundos e programas continuaram sob a administração do BACEN que, embora, em menor quantidade, afetam o controle da política monetária e visualização do total das Necessidades de Financiamento do Setor Público.

Portanto, a Reforma do Sistema Financeiro da década de 80 retirou de cena algumas características institucionais herdadas da reforma de 1964 como a Conta de Movimento do Banco do Brasil, enquanto outras características foram reestruturadas para adaptarem-se a nova realidade econômica como a capacidade do BACEN de emitir títulos públicos gerando recursos para o financiamento de fundos e programas sob sua administração.

A existência de três diferentes conceitos de déficit público, associado aos cálculos elaborados de forma diferenciada pelo BACEN e pelo Tesouro Nacional, dificultam a quantificação da Necessidade de Financiamento do Setor Público, e por conseguinte a elaboração de medidas corretivas.

A Reforma do Sistema Financeiro Nacional realizada na segunda metade da década de oitenta permitiu uma maior transparência das contas públicas, porém o efetivo controle da oferta monetária e do déficit público ainda está longe de se concretizar. A expansão monetária e o déficit público apresentam problemas estruturais que vão além das características institucionais analisados neste estudo.

Contudo, a Reforma Financeira da década de oitenta representou um importante avanço para o Sistema Financeiro Nacional auferindo maior transparência as contas públicas e possibilitando a visualização dos problemas à serem resolvidos. Estão em discussão no Congresso Nacional vários projetos de regulamentação da lei complementar requerida na Constituição Federal de 1988, que versam sobre as funções das autoridades monetárias e seu relacionamento com o Governo.

6.2 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se para novos estudos uma análise mais detalhada sobre a importância do Estado no financiamento do desenvolvimento econômico nacional; sobre o papel dos bancos oficiais no Brasil e o processo de privatização das instituições públicas; sobre as vantagens e desvantagens de se instituir um Banco Central independente; e sobre os problemas estruturais de controle das contas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Silvio R. O Desafio do Déficit Público. In: LOZARDO, Ernesto (org.). Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 55 - 68.

ALVES, Rosana. et. alli. Minoritários Ganham Poder no BB. O Globo. Brasília, 21 de março de 1996. p. 25.

AZEREDO, Andréa Rangel de. Déficit Público - Múltiplos Conceitos. Conjuntura Econômica. v.46 nº 12. Rio de Janeiro, dezembro de 1992. p. 36.

BAER, Mônica. A Internacionalização Financeira no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

BALANÇA mas não cai. Revista Veja. ano 29 nº 13. São Paulo, março de 1996. p. 94 – 97.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil - 1973 - 1984 / 1994 - 1998, Brasília, 1973 - 1985 / 1994 - 1997.

_____. Internet: www.bcb.gov.br. Brasília, 1998.

BANCO DO BRASIL. História do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: Ítalo Bianchi, 1988.

- _____. Discutindo um Projeto de Banco Público. São Paulo: CNB - CUT, 1995.
- BANCO MUNDIAL. Brasil: questões selecionadas do setor financeiro. Relatório nº 7725 - BR. Escritório Regional da América Latina. Caribe, junho 1989.
- BAZIN, Décio. BB e BNB sob Camisa de Força. Balanco Financeiro. ano VII nº 61. São Paulo, abril de 1985. p. 25 - 26.
- _____. O árduo caminho da recuperação. Balanco Financeiro. ano IX nº 84. São Paulo, março de 1987. p. 38 - 43.
- BULHÕES, Octávio Gouvêa de. Política Monetária Brasileira: seminário sobre os problemas brasileiros. Brasília: IPEAC, 1973.
- CAMPOS, Roberto. A Lanterna na Popa: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CARNEIRO NETO, Dionísio Dias. Passivo do Governo e Déficit Público: no período 1970 / 1984. In: LOZARDO, Ernesto (org.). Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 215 - 243.
- CONJUNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro, FGV, v.52 nº 7, julho de 1998.
- CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo: Brasiliense, 1984.

- CYSNE, Rubens P. Anais do II Encontro Nacional sobre Mercados Financeiros, Política Monetária e Política Cambial. EPGE - Escola de Pós Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, agosto de 1997.
- FARIA, Lauro Vieira de. Crise dos Bancos II: o BC na berlinda. Conjuntura Econômica v. 50 n° 4. Rio de Janeiro, abril de 1996. p. 13 - 15.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. Uma Análise da História Monetária para a Inflação Brasileira. Ensaio FEE. ano 15 n° 1. Porto Alegre, 1994. p. 151 - 178.
- FÉLIX, Francisco Amadeu Pires. Aspectos Institucionais do Sistema Monetário Brasileiro. Revista Brasileira de Economia. v34 n° 2. Rio de Janeiro, abr./jun. 1980. p. 279 - 292.
- FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro Produtos e Serviços. 7.ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.
- FRANÇA, Paulo A. A "Conta de Movimento" entre o Banco Central e o Banco do Brasil. Conjuntura Econômica. v 40 n° 03. Rio de Janeiro, março de 1986. p. 47-48.
- FRANCO, Gustavo H. B. O Plano Real: e outros ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- GARCIA, Patrícia Inês Serra. Padrão de Acumulação do Capital Bancário no Brasil - 1985 à 1989 - Florianópolis: UFSC / Departamento de Economia (monografia), 1991.

GOMES, Carlos T. F. Petrodólares e Liquidez Internacional. Conjuntura Econômica. v. 34 n° 07. Rio de Janeiro, julho de 1980. p. 76 - 78.

GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo : Paulicéia, 1994.

GALVÊAS, Ernane. Evolução do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais. Revista Econômica do Nordeste. v. 13 n°01. Fortaleza, jan./març. 1982. p. 8 - 184.

HADDAD, Cláudio L. S. A Base e as Âncoras. Gazeta Mercantil. Caderno de Leitura de Final de Semana. Curitiba, 23 de abril de 1994. p. 03.

JALORETTO, Cláudio. Déficit Público e Contas Nacionais. Boletim do Banco Central do Brasil: separata. Brasília, fev de 1998. p. 207 - 223.

KESSEL, Moysés. Regimes Cambiais e Políticas Cambiais Brasileiras. Boletim do Banco Central do Brasil: separata. Brasília, fev. de 1998. p. 263 - 286.

KRETZER, Jucélio. A Reforma do Sistema Financeiro Nacional: da segmentação ao Mercado unificado. Florianópolis: UFSC / Departamento de Economia (monografia), 1991.

LEGÍTIMO Controle pelo congresso. Gazeta Mercantil. Curitiba, 18 de julho de 1996. p. A-2.

LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal. Economia Monetária. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

- MARTINS, Luciano.** Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARTONE, Celso L.** A Restruturação da Política Monetária. In: **VELLOSO, João Paulo do Reis (org.)** Inflação Moeda e Desindexação. São Paulo: Nobel, 1994. p. 115 -134.
- MACHADO, Regina Maria Arruda Bastos.** Bancos Centrais. Banco Central do Brasil. Brasília, 1993.
- MEURER, Roberto.** Inter-relação entre a Inflação e os Juros no Curtíssimo Prazo - a experiência brasileira entre janeiro de 1992 e junho de 1994. Florianópolis: UFSC / Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção (dissertação), 1995.
- _____ & **SAMOHYL, Robert Wayne.** O que há por trás da Base Monetária da Liquidez e da Dívida do Governo desde o Plano Real. Texto para Discussão. nº 13/98, setembro de 1998. (mimeo).
- MINELLA, Ari César.** Banqueiros: organização e poder político no Brasil. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1988.
- MONTEIRO, Laudelino P.** Devo não nego... Como sucessivos governos arrebutaram o Banco do Brasil. Informe Financeiro. ano 1 nº 1, São Paulo. dez/95 - jan/96. p. 14 - 17.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964 - 1984).

São Paulo: Hucitec, 1995.

PACHECO, Cláudio. História do Banco do Brasil. Rio de Janeiro: ACGS, 1979.

PADRÃO, Ana Paula & CAETANO, Valdez. O Segredo do Cofre: como os Estados brasileiros chegaram ao rombo de R\$ 100 bilhões. São Paulo: Globo, 1997.

PASSOS, Carlos de Faro. Estrutura Financeira e Desenvolvimento: o caso do Brasil.

São Paulo: Atlas, 1973.

PINTO, Celso. A Conta além do BB. Folha de São Paulo. São Paulo, 21 de março de 1996. p. 7.

REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA 1973 - 1984. Rio de Janeiro, 1973 a 1985.

1994 - 1997. Rio de Janeiro, 1994 a 1998.

ROCHA, Marcos Cirilo Alves da. A Reestruturação do Sistema Financeiro Brasileiro e suas Características. Florianópolis: UFSC / Departamento de Economia (monografia), 1991.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Internet: www.stn.fazenda.gov.br,

Brasília, 1998.

SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil: 1952 - 1968. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

STENZEL, Raquel. Arida propõe independência do BC. Gazeta Mercantil. Curitiba, 29 de março de 1995. p. 17.

TIRLONE, Fabiano Kuerten. O Sistema Bancário nos anos 90: alguns aspectos da abertura e da estabilidade. Florianópolis: UFSC / Departamento de Economia (monografia), 1997.

TROSTER, Roberto Luiz. apud. **SADDI, Jairo.** O Papel de Fiscalização do Banco Central. Gazeta Mercantil. Curitiba, 02 de setembro de 1996. p. A-2.

WERNECK, Rogério. L. F. Empresas Estatais e Política Monetária. Rio de Janeiro: Campos, 1987a.

_____ apud. **JOIA, Sônia.** Déficit Público: de onde veio para onde vai. Balanço Financeiro, São Paulo, novembro de 1987b.

ANEXOS

ANEXO 1 - Lei nº 4.595/64*

595 — DE 31 DE DEZEMBRO DE 1964

OBRE A POLÍTICA E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, BANCÁRIAS E CREDENCIAMENTO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CAPÍTULO I
SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O Sistema Financeiro Nacional, estabelecido pela presente Lei, será constituído pelo Conselho Monetário Nacional; pelo Banco Central da República do Brasil; pelo Banco do Brasil S. A.; pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas.

CAPÍTULO II
CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

Fica extinto o Conselho da Moeda e do Crédito, e criada, em substituição, o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política monetária e do crédito como previsto nesta Lei, visando ao progresso econômico e social do País.

A política do Conselho Monetário Nacional será:

— adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional, no processo de desenvolvimento;

— regular o valor interno da moeda, prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários de origem interna ou de depressões econômicas e outros decorrentes de fenômenos conjunturais;

— regular o valor externo da moeda e o balanço de pagamento do País, visando a melhor utilização dos recursos estrangeiros;

— orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas, em vista de propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;

— propiciar o aperfeiçoamento das instituições e instrumentos financeiros, com vistas à eficiência do sistema de pagamentos e à aplicação de recursos;

— zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;

— coordenar as políticas monetária, creditícia, cambial, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

Compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional:

— autorizar as emissões de papel-moeda e as quais ficarão na prévia dependência de autorização legislativa, quando se destinarem ao financiamento direto pelo Banco Central da República do Brasil, das operações de crédito em nome do Tesouro Nacional, nos termos desta Lei.

— o Conselho Monetário Nacional, pode, ainda, autorizar o Banco Central da República do Brasil, anualmente, até o limite de 10% do total dos meios de pagamentos existentes em 31 de dezembro do ano anterior, para as exigências das atividades produtivas e de conservação da riqueza do País, devendo, para tanto, solicitar autorização do Poder Legislativo, mediante Mensagem do Presidente da República, para as emissões que, justificadamente, se fizerem necessárias além daquele limite.

— as necessidades urgentes e imprevistas para o funcionamento dessas atividades e o desempenho do Conselho Monetário Nacional, autorizando as emissões que se fizerem indispensáveis, imediatamente, através de Mensagem do Presidente da República, homologação do Poder Legislativo para as emissões assim realizadas:

II — Estabelecer condições para que o Banco Central da República do Brasil emita moeda-papel (VETADO) de curso forçado, nos termos e limites decorrentes desta lei, bem como as normas reguladoras do meio circulante;

III — Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito;

IV — Determinar as características gerais (VETADO) das cédulas e das moedas;

V — Fixar as diretrizes e normas (VETADO) da política cambial, inclusive compra e venda de ouro e quaisquer operações em moeda estrangeira;

VI — Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;

VII — Coordenar a política de que trata o art. 3.º desta lei com a de investimentos do Governo Federal;

VIII — Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

IX — Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover:

- recuperação e fertilização do solo;
- reflorestamento;
- combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais;
- eletrificação rural;
- mecanização;
- irrigação;
- investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias;

X — Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas;

XI — Estipular, índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais, a serem observadas pelas instituições financeiras;

XII — Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras;

XIII — Delimitar, com periodicidade não inferior a dois anos o capital mínimo das instituições financeiras privadas, levando em conta sua natureza, bem como a localização de suas sedes e agências ou filiais;

XIV — Determinar recolhimento (VETADO) de até 25% (vinte e cinco por cento) (1) do total dos depósitos das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de letras ou obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, até 50% do montante global devido, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central da República do Brasil, na forma e condições que o Conselho Monetário Nacional determinar, podendo este:

- a) adotar percentagens diferentes em função:
 - das regiões geo-econômicas;
 - das prioridades que atribuir às aplicações;
 - da natureza das instituições financeiras;
- b) VETADO;
- c) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamento à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

XV — Estabelecer para as instituições financeiras públicas, a dedução dos depósitos de pessoas jurídicas de direito público que lhes detenham o controle acionário, bem como dos das respectivas autarquias e sociedades de eco-

nomia mista, no cálculo a que se refere o inciso anterior;

XVI — Enviar obrigatoriamente ao Congresso Nacional, até o último dia do mês subsequente, relatório e mapas demonstrativos da aplicação dos recolhimentos compulsórios, (VETADO).

XVII — Regular, fixando limites, prazos e outras condições as operações de redescoberto e de empréstimo, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza bancária;

XVIII — Outorgar ao Banco Central da República 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;

(1) O Decreto-lei nº 108, de 17-1-1967, elevou para 357, o limite de recolhimento a que se refere este inciso. (D.O. de 25-1-1967).

XIX — Estabelecer normas a serem observadas pelo Banco Central da República do Brasil em suas transações com títulos públicos e de entidades de que participe o Estado;

XX — Autoriza o Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas federais a efetuar a subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos ou de responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas do Estado;

XXI — Disciplinar as entidades das bolsas de Valores e dos corretores de fundos públicos;

XXII — Estabelecer normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei;

XXIII — Fixar, até quinze (15) vezes a soma do capital realizado e reservas livres, o limite além do qual os excedentes dos depósitos das instituições financeiras serão recolhidos ao Banco Central da República do Brasil ou aplicados de acordo com as normas que o Conselho estabelecer;

XXIV — Decidir de sua própria organização, elaborando seu regimento interno no prazo máximo de trinta (30) dias;

XXV — Decidir da estrutura técnica e administrativa do Banco Central da República do Brasil e fixar seu quadro de pessoal, bem como estabelecer os vencimentos e vantagens de seus funcionários, servidores e diretores, cabendo ao Presidente deste apresentar as respectivas propostas;

XXVI — Conhecer dos recursos de decisões do Banco Central da República do Brasil;

XXVII — Aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central da República do Brasil, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

XXVIII — Aplicar aos bancos estrangeiros que funcionem no País as mesmas vedações ou restrições equivalentes, que vigorem, nas praças de suas matrizes, em relação a bancos brasileiros ali instalados ou que nelas desejem estabelecer-se;

XXIX — Colaborar com o Senado Federal, na instrução dos processos de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para cumprimento do disposto no art. 63, nº II, da Constituição Federal;

XXX — Expedir normas e regulamentação para as designações e demais efeitos do art. 7.º, desta lei.

XXXI — Baixar normas que regulem as operações de câmbio, inclusive SWAPS, fixando limites, taxas, prazos e outras condições.

§ 1.º O Conselho Monetário Nacional, no exercício das atribuições previstas no inciso VII deste artigo, poderá determinar que o Banco Central da República do Brasil recuse autorização para o

funcionamento de novas instituições financeiras, em função de conveniências de ordem geral

§ 2.º Competirá ao Banco Central da República do Brasil acompanhar a execução dos orçamentos monetários e relatar a matéria ao Conselho Monetário Nacional, apresentando as suges-

considerar convenientes.

As emissões de moeda metálica serão pre contra recolhimento (VETADO) de moeda em cédulas.

O Conselho Monetário Nacional poderá autorizar, pessoas ou entidades para esclarecimentos considerados necessários.

Nas hipóteses do art. 4º inciso I, e do art. 49, desta lei, se o Congresso negar homologação à emissão extraordinária, as autoridades responsáveis serão penalizadas nos termos da Lei n.º 1.059, abril de 1950.

O Conselho Monetário Nacional encaminha ao Congresso Nacional, até 31 de março de cada ano, relatório da evolução da situação econômica e creditícia do País no ano anterior, descreverá, minudentemente, as providências tomadas para cumprimento dos objetivos estabelecidos nesta lei, justificando destacadamente os resultados das emissões de papel-moeda que foram feitas para atendimento das atividades.

O Banco Nacional de Habitação é o instrumento de execução da política habitacional do Governo Federal e integra o sistema financeiro nacional, juntamente com as sociedades de crédito imobiliário, sob orientação, coordenação e fiscalização do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central da República do Brasil, quanto à execução, nos termos desta lei, revogadas as disposições especiais anteriores.

As deliberações do Conselho Monetário Nacional entendem-se de responsabilidade do Presidente para os efeitos do art. 104, letra "B" da Constituição Federal e obrigarão os órgãos oficiais, inclusive autarquias e sociedades de economia mista, nas atividades que afetem o mercado financeiro e o de capitais.

O Conselho Monetário Nacional será composto pelos seguintes membros:

Ministro da Fazenda que será o Presidente do Banco do Brasil S.A.;

Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;

Sete (7) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de elevada probidade e notória capacidade em assuntos econômicos, com mandato de sete (7) anos, sendo reconduzidos." (2)

O Conselho Monetário Nacional deliberará por maioria de votos, com a presença, no mínimo, de 6 (seis) membros, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

Poderão participar das reuniões do Conselho Monetário Nacional (VETADO) o Ministro da Indústria e do Comércio e o Ministro para o Planejamento e Economia, cujos pontos constarão obrigatoriamente da ata das reuniões.

Em suas faltas ou impedimentos, o Presidente da Fazenda será substituído, na Presidência do Conselho Monetário Nacional, pelo Ministro da Indústria e do Comércio, ou, na falta deste, pelo Ministro para Assuntos de Planejamento e Economia.

Exclusivamente motivos relevantes, em representação fundamentada do Conselho Monetário Nacional, poderão determinar a remoção de seus membros referidos no inciso I deste artigo.

Vagando-se cargo com mandato o substituído será nomeado com observância do disposto no inciso IV deste artigo, para completar o termo do mandato.

Os membros do Conselho Monetário Nacional que se refere o inciso IV deste artigo serão escolhidos levando-se em atenção, sempre possível, as diferentes regiões geoeconômicas do País.

Junto ao Conselho Monetário Nacional serão criadas as seguintes Comissões Consultivas:

- I — Bancária, constituída de representantes:
 - 1 — do Conselho Nacional de Economia;
 - 2 — do Banco Central da República do Brasil;
 - 3 — do Banco do Brasil S.A.;
 - 4 — do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
 - 5 — do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais;
 - 6 — do Banco Nacional de Crédito Cooperativo;
 - 7 — do Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
 - 8 — do Banco de Crédito da Amazônia S.A.;
 - 9 — dos Bancos e Caixas Econômicas Estaduais;
 - 10 — dos Bancos Privados;
 - 11 — das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos;
 - 12 — das Bolsas de Valores;
 - 13 — do Comércio;
 - 14 — da Indústria;
 - 15 — da Agropecuária;

(2) Redação dada pela Lei n.º 5.362, de 30-11-1967.

16 — das Cooperativas que operam em crédito;

II — de Mercado de Capitais, constituída de representantes:

- 1 — do Ministério da Indústria e do Comércio;
- 2 — do Conselho Nacional de Economia;
- 3 — do Banco Central da República do Brasil;
- 4 — do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
- 5 — dos Bancos Privados;
- 6 — das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos;
- 7 — das Bolsas de Valores;
- 8 — das Companhias de Seguros Privados e Capitalização;
- 9 — da Caixa de Amortização;

III — de Crédito Rural, constituída de representantes:

- 1 — do Ministério da Agricultura;
- 2 — da Superintendência da Reforma Agrária;
- 3 — da Superintendência Nacional de Abastecimento;
- 4 — do Banco Central da República do Brasil;
- 5 — da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S.A.;
- 6 — da Carteira de Colonização do Banco do Brasil S.A.;
- 7 — do Banco Nacional de Crédito Cooperativo;
- 8 — do Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
- 9 — do Banco de Crédito da Amazônia S.A.;
- 10 — do Instituto Brasileiro do Café;
- 11 — do Instituto do Açúcar e do Alcool;
- 12 — dos Bancos privados;
- 13 — da Confederação Rural Brasileira;
- 14 — das Instituições Financeiras Públicas Estaduais ou Municipais, que operem em crédito rural;
- 15 — das Cooperativas de Crédito Agrícola

IV — (VETADO).

1 — (VETADO).

2 — (VETADO).

3 — (VETADO).

4 — (VETADO).

5 — (VETADO).

6 — (VETADO).

7 — (VETADO).

8 — (VETADO).

9 — (VETADO).

10 — (VETADO).

11 — (VETADO).

12 — (VETADO).

13 — (VETADO).

14 — (VETADO).

15 — (VETADO).

V — de Crédito Industrial, constituída de representantes:

1 — do Ministério da Indústria e do Comércio;

2 — do Ministério Extraordinário para os Assuntos de Planejamento e Economia;

3 — do Banco Central da República do Brasil;

4 — do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;

5 — da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S.A.;

6 — dos Bancos privados;

7 — das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos;

8 — da Indústria.

§ 1.º A organização e o funcionamento das Comissões Consultivas serão regulados pelo Conselho Monetário Nacional, inclusive prescrevendo normas que:

a) lhes concedam iniciativa própria junto ao mesmo Conselho;

b) estabeleçam prazos para o obrigatório preenchimento dos cargos nas referidas Comissões;

c) tornem obrigatório a audiência das Comissões Consultivas, pelo Conselho Monetário Nacional, no trato das matérias atinentes às finalidades específicas das referidas Comissões, ressalvados os casos em que se impuser sigilo.

§ 2.º Os representantes a que se refere este artigo serão indicados pelas entidades nele referidas e designados pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 3.º O Conselho Monetário Nacional, pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, poderá ampliar a competência das comissões Consultivas, bem como admitir a participação de representantes, de entidades não mencionadas neste artigo, desde que tenham funções diretamente relacionadas com suas atribuições.

CAPÍTULO III

DO BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL

Art. 8.º A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e fóro a Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, este constituído dos bens, direitos e valores que lhes são transferidos na forma desta Lei e ainda da apropriação dos juros e rendas resultantes, na data da vigência desta lei, do disposto no art. 9.º do Decreto-lei número 8.495 de 28 de dezembro de 1945, dispositivo que ora é expressamente revogado.

Parágrafo único. Os resultados obtidos pelo Banco Central da República do Brasil serão incorporados ao seu patrimônio.

Art. 9.º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

I — Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (VETADO).

II — Executar os serviços do meio-circulante;

III — Receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso XIV, do art. 4.º, desta lei, e também os depósitos voluntários das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2.º do art. 19, desta lei.

IV — Realizar operações de desconto e empréstimo a instituições financeiras bancárias e as referidas no Art. 4.º, inciso XIV, letra "b", e no § 4.º do Art. 49 desta lei;

V — Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

VI — Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei;

- Ser depositário das reservas oficiais de moeda estrangeira;

- Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

- Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

funcionar no País;

instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;

ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;

realizar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações, debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;

ser prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;

alterar seus estatutos.

- Estabelecer condições para a posse e exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como o exercício de quaisquer funções em consultivos, fiscais e semelhantes, segundo que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;

- Efetuar, como instrumento de política financeira, operações de compra e venda de títulos financeiros federais;

- Determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem as cadastros das

empresas que operam com suas agências há mais de

10 anos.

No exercício das atribuições a que se refere o inciso IX deste artigo, com base nas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil poderá recusar ou recusar a autorização pleiteada, podendo (VETADO) incluir as cláusulas que lhe sejam convenientes ao interesse público.

Observado o disposto no parágrafo anterior, as instituições financeiras estrangeiras de direito de autorização do Poder Executivo, mediante decreto, para que possam funcionar no Brasil (VETADO).

11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil:

- Entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras nacionais;

- Promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos serviços;

- Atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade das taxas de câmbio e do equilíbrio no mercado de pagamentos, podendo para esse fim vender ouro e moeda estrangeira bem como realizar operações de crédito no exterior e nos mercados de câmbio financeiro e co-

moeda estrangeira;

- Efetuar compra e venda de títulos de dívida de economia mista e empresas do Brasil;

- Emitir títulos de responsabilidade pública em acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

- Regular a execução dos serviços de comércio de cheques e outros papéis;

- Exercer permanente vigilância nos mercados de capitais sobre empresas e em relação às modalidades ou procedimentos que utilizem;

- Prover, sob controle do Conselho Monetário Nacional, os serviços de sua Secretaria.

Parágrafo único. O Banco Central da República do Brasil instalará delegacias, com autorização do Conselho Monetário Nacional, nas regiões geo-econômicas do País, tendo em vista a descentralização administrativa para a coleta e recolhimento da moeda e o cumprimento das decisões adotadas pelo mesmo Conselho Monetário Nacional em lei.

Art. 12. O Banco Central da República do Brasil operará exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pes-

soas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por lei.

Art. 13. A execução de encargos e serviços de competência do Banco Central da República do Brasil poderá ser contratada com o Banco do Brasil S.A. por determinação do Conselho Monetário Nacional, pelo prazo e nas condições por este fixadas.

Parágrafo único. A execução de referidos encargos e serviços poderá também ser confiada a outras instituições financeiras em praças onde não houver agências do Banco do Brasil S.A., mediante contratação expressamente autorizada pelo Conselho Monetário Nacional, pelo prazo e nas condições por este fixadas.

Art. 14. O Banco Central do Brasil será administrado por uma Diretoria de cinco (5) membros, um dos quais será o Presidente, escolhidos pelo Conselho Monetário Nacional dentre seus membros mencionados no inciso IV do art. 6.º desta Lei." (3).

§ 1.º O Presidente do Banco Central da República do Brasil será substituído pelo Diretor que o Conselho Monetário Nacional designar.

§ 2.º O término do mandato, a renúncia ou a perda da qualidade de membro do Conselho Monetário Nacional determinam, igualmente, a perda da função de Diretor do Banco Central da República do Brasil.

Art. 15. O regimento interno do Banco Central da República do Brasil, a que se refere o inciso XXVII, do art. 4.º, desta lei, prescreverá as atribuições do Presidente e dos Diretores e especificará os casos que dependerão de deliberação da Diretoria, a qual será tomada por maioria de votos, presentes no mínimo o Presidente ou seu substituto eventual e dois outros. Diretores, cabendo ao Presidente também o voto de qualidade.

Parágrafo único. A Diretoria se reunirá, ordinariamente, uma vez por semana, e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do Presidente ou a requerimento de, pelo menos, dois de seus membros.

Art. 16. Constituem receita do Banco Central da República do Brasil:

I — Juros de redescontos de empréstimos e de outras aplicações de seus recursos;

II — resultado das operações de câmbio, de compra e venda de ouro e quaisquer outras operações;

III — Produto da arrecadação da taxa de fiscalização, prevista nesta lei;

IV — receitas eventuais, inclusive multa e mora, aplicadas por força do disposto na legislação em vigor.

(3) Redação dada pela Lei n.º 5.362, de 30-11-1967.

§ 1.º A partir do exercício de 1965, a taxa anual de fiscalização será devida semestralmente, devendo ser paga até 30 de abril e 31 de outubro de cada ano e passará a ser recolhida diretamente ao Banco Central da República do Brasil, pela forma que este estabelecer, e a ela ficam sujeitas todas as instituições financeiras referidas no art. 17 desta lei.

§ 2.º A taxa de fiscalização será cobrada até 0,5/1.000 (meio por mil) sobre o montante global do passivo das instituições financeiras, exclusive o de compensação verificado no último balanço do ano anterior.

§ 3.º Dentro do limite de que trata o parágrafo anterior, o Conselho Monetário Nacional fixará, anualmente, a taxa de fiscalização, tendo em vista cobrir, juntamente com as outras receitas previstas, a despesa do Banco Central da República do Brasil, levando em consideração a natureza das instituições financeiras.

CAPÍTULO IV DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

SEÇÃO I DA CARACTERIZAÇÃO E SUBORDINAÇÃO

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.

§ 1.º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta lei no que for aplicável, as bolsas de valores, companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de

natureza dos executados pelas instituições financeiras.

§ 2.º O Banco Central da República do Brasil, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena (VETADO) nos termos desta lei.

§ 3.º Dependendo de prévia autorização do Banco Central da República do Brasil as companhias destinadas à coleta de recursos do público, praticadas por pessoas físicas ou jurídicas abrangidas neste artigo, salvo para subscrição pública de ações, nos termos da lei das sociedades por

ações.

SEÇÃO II
DO BANCO DO BRASIL S.A.

Art. 19. Ao Banco do Brasil S.A. competirá precipuamente, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional e como instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal:

I — na qualidade de Agente Financeiro do Tesouro Nacional, sem prejuízo de outras funções que lhe venham a ser atribuídas e ressalvado o disposto no art. 8.º, da Lei n.º 1.628, de 20 de junho de 1952:

a) receber, a crédito do Tesouro Nacional, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos ou rendas federais e ainda o produto das operações de que trata o art. 49, desta lei;

b) realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento Geral da União e leis complementares, de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Ministério da Fazenda, as quais no poderão exceder o montante global dos recursos a que se refere a letra anterior, vedada a concessão, pelo Banco, de créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional;

c) conceder aval, fiança e outras garantias, conforme expressa autorização legal;

adquirir e financiar estoques de produção exportável;

executar a política de preços mínimos dos produtos agropastoris;

ser agente pagador e receptor fora do País;

executar o serviço da dívida pública consolidada;

— Como principal executor dos serviços de interesse do Governo Federal, inclusive autarquias, receber em depósito, com idade, as disponibilidades de quaisquer recursos federais, compreendendo as repartições dos ministérios civis e militares, insti-

tuções de previdência e outras autarquias, departamentos, entidades em regime especial de administração e quaisquer pessoas físicas e jurídicas responsáveis por adiantamentos dos o disposto no § 5.º deste artigo, as previstas em lei ou casos especiais, executando autorizados pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central da República do Brasil;

— arrecadar os depósitos voluntários das instituições financeiras de que trata o inciso III, do art. 10, desta lei, escriturando as respectivas

— executar os serviços de compensação de e outros papéis;

— receber, com exclusividade, os depósitos tratam os artigos 38, item 3.º, do Decreto-lei n.º 2.627, de 26 de setembro de 1940, do Decreto-lei n.º 5.956, de 1-11-43, e o disposto no art. 27, desta lei;

— realizar, por conta própria, operações de compra e venda de moeda estrangeira e, por do Banco Central da República do Brasil, operações estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

— realizar recebimentos ou pagamentos e serviços de interesse do Banco Central da República do Brasil, mediante contratação na forma do art. 13, desta lei;

— dar execução à política de comércio exterior (VETADO).

— financiar a aquisição e instalação da terra e média propriedade rural, nos termos da lei que regular a matéria;

— financiar as atividades industriais e rurais com o favorecimento referido na art. 53 desta lei;

— difundir e orientar o crédito, inclusive operações comerciais suplementando a ação da banca;

— no financiamento das atividades econômicas, atendendo, às necessidades creditícias das diferentes regiões do País;

— no financiamento das exportações e importações.

§ 1.º O Conselho Monetário Nacional assegurará recursos específicos que possibilitem ao Banco Central da República do Brasil, sob adequada remuneração, o desempenho dos encargos previstos nesta lei.

§ 2.º Do montante global dos depósitos arrecadados, na forma do inciso III deste artigo, do Banco Central da República do Brasil, observadas as normas que forem estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a parcela que exceder as necessidades normais de movimentação das respectivas repartições, em função dos serviços aludidos no inciso IV deste artigo.

§ 3.º Os encargos referidos no inciso I, deste artigo, serão objeto de contratação entre o Banco Central da República do Brasil e a União Federal, esta representada pelo Ministro da Fazenda.

§ 4.º O Banco do Brasil S.A. prestará assistência ao Banco Central da República do Brasil em todas as operações por este julgadas necessárias para a execução desta lei.

§ 5.º Os depósitos de que trata o inciso III deste artigo, também poderão ser feitos nas instituições financeiras federais nos limites e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 20. O Banco do Brasil S.A. e o Banco Central da República do Brasil elaborarão em conjunto, o programa global de aplicações e recursos do primeiro, para fins de inclusão nos orçamentos monetários de que trata o inciso III, do artigo 4.º desta lei.

Art. 21. O Presidente e os Diretores do Banco do Brasil S.A. deverão ser pessoas de reputação ilibada e notória capacidade.

§ 1.º A nomeação do Presidente do Banco do Brasil S.A. será feita pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

§ 2.º As substituições eventuais do Presidente do Banco do Brasil S.A. não poderão exceder o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, sem que o Presidente da República submetta ao Senado Federal o nome do substituto.

§ 3.º (VETADO).

§ 4.º (VETADO).

SEÇÃO III

DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS

Art. 22. As instituições financeiras públicas são órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal.

§ 1.º O Conselho Monetário Nacional regulará as atividades, capacidade e modalidade operacionais das instituições financeiras públicas federais, que deverão submeter à aprovação daquele órgão, com a prioridade por ele prescrita, seus programas de recursos e aplicações, de forma que se ajustem à política de crédito do Governo Federal.

§ 2.º A escolha dos Diretores ou Administradores das instituições financeiras públicas federais e nomeação dos respectivos Presidentes e designação dos substitutos observarão o disposto no art. 21, parágrafos 1.º e 2.º, desta lei.

§ 3.º A situação das instituições financeiras públicas será coordenada nos termos do art. 4.º desta lei.

Art. 23. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico é o principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal, nos termos das Leis números 1.628, de 20 de junho de 1952 e 2.973, de 26 de novembro de 1956.

Art. 24. As instituições financeiras públicas não federais ficam sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas, assegurada a forma de constituição das existentes na data da publicação desta lei.

Parágrafo único. As Caixas Econômicas Estaduais equiparam-se, no que couber, às Caixas Econômicas Federais, para os efeitos da legislação em vigor, estando isentas do recolhimento a que se refere o art. 4.º, inciso XIV, e à taxa de fiscalização, mencionada do art. 16, desta lei.

SEÇÃO IV

DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PRIVADAS

Art. 25. As instituições financeiras privadas, exceto as cooperativas de crédito, constituir-se-ão unicamente sob a forma de sociedade anônima, com a totalidade de seu capital representado por ações nominativas.

Art. 26. O capital inicial das instituições financeiras públicas e privadas será sempre realizado em moeda corrente.

Art. 27. Na subscrição do capital inicial e na de seus aumentos em moeda corrente, será exigida no ato a realização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do montante subscrito.

§ 1.º As quantias recebidas dos subscritos de ações serão recolhidas no prazo de 5 (cinco) dias contados do recebimento, ao Banco Central da República do Brasil, permanecendo indisponíveis até a solução do respectivo processo.

§ 2.º O remanescente do capital subscrito, inicial ou aumentado, em moeda corrente, deverá ser integralizado dentro de um ano da data da solução do respectivo processo.

Art. 28. Os aumentos de capital que não forem realizados em moeda corrente, poderão decorrer da incorporação de reservas, segundo normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e da reavaliação da parcela dos bens do ativo

imobilizado, representado por imóveis de uso e instalações, aplicados no caso, como limite máximo, os índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia.

Art. 29. As instituições financeiras privadas deverão aplicar, de preferência, não menos de 50% (Cinquenta por cento) dos depósitos do público que recolherem, na respectiva Unidade Federal ou Território.

§ 1.º O Conselho Monetário Nacional poderá, em casos especiais, admitir que o percentual referido neste artigo seja aplicado em cada Estado isoladamente ou por grupos de Estado e Territórios componentes da mesma região geo-econômica.

§ 2.º As agências ou filiais das instituições financeiras, sediadas em municípios que não o da matriz, publicarão, anualmente, no principal, órgão da imprensa local, ou inexistindo esta, afixarão no edifício das mesmas boletins assina-

lando o volume dos depósitos e das aplicações localmente efetuadas. (*).

Art. 30. As instruções financeiras de direito privado, exceto as de investimento, só poderão participar de capital de quaisquer sociedades com prévia autorização do Banco Central da República do Brasil, solicitada justificadamente e concedida expressamente, ressalvados os casos de garantia de subscrição, nas condições que forem estabelecidas, em caráter geral, pelo Conselho Monetário Nacional.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 31. As instituições financeiras levantarão balanços gerais a 30 de junho e a 31 de dezembro de cada ano, obrigatoriamente, com observância das regras contábeis estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 32. As instituições financeiras públicas deverão comunicar ao Banco Central da República do Brasil a nomeação ou a eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, no prazo de 15 dias da data de sua ocorrência.

Art. 33. As instituições financeiras privadas deverão comunicar ao Banco Central da República do Brasil os atos relativos à eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, no prazo de 15 dias de sua ocorrência, de acordo com o estabelecido no art. 10, inciso X, desta lei.

§ 1.º O Banco Central da República do Brasil, no prazo máximo de 60 (Sessenta) dias, decidirá aceitar ou recusar o nome do eleito, que não atender às condições a que se refere o artigo 10, inciso X, desta lei.

§ 2.º A posse do eleito dependerá da aceitação a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3.º Oferecida integralmente a documentação prevista nas normas referidas no art. 10, inciso X, desta lei, e decorrido, sem manifestação do Banco Central da República do Brasil, o prazo mencionado no § 1.º, deste artigo, entender-se-á não ter havido recusa a posse.

Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:

I — A seus diretores e membros dos conselhos consultivo ou administrativo, fiscais e semelhantes, bem como aos respectivos cônjuges;

II — Aos parentes, até o 2º grau, das pessoas a que se refere o inciso anterior;

III — As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por

(*). Este parágrafo foi revogado pelo art. 3.º do Decreto-lei n.º 48, de 18-11-1966 que se encontra a seguir.

efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;

IV — As pessoas jurídicas de cujo capital participem, com mais de 10% (dez por cento);

V — As pessoas jurídicas de cujo capital

tipem com mais de 10% (dez por cento), quer dos diretores ou administradores da instituição financeira, bem como seus pais e respectivos parentes, até o 2.º grau.

1.º A infração ao disposto no inciso I, artigo, constitui crime e sujeitará os responsáveis pela transgressão à pena de reclusão de quatro anos, aplicando-se no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal.

2.º O disposto no inciso IV deste artigo aplica-se às instituições financeiras públicas.

3.º É vedado ainda às instituições financeiras: — Emitir debêntures e partes beneficiárias; — Adquirir bens imóveis não destinados ao uso, salvo os recebidos em liquidação de créditos de difícil ou duvidosa solução, caso em que deverão vendê-los dentro de um (1) ano, a contar do recebimento, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República do Brasil.

4.º Os instituidores financeiros não recebem depósitos, poderão emitir debêntures, desde que previamente autorizadas pelo Banco Central da República do Brasil, em cada uma das seguintes condições:

1.º As instituições financeiras não poderão aplicar em imóveis de uso próprio, somadas ao seu ativo em instalações, exceto o valor de seu capital realizado e reservas.

2.º As instituições financeiras, entidades sujeitas às disposições dos artigos 17 e 18 desta Lei, bem como os corretores de fundos públicos, obrigados a fornecer ao Banco Central da República do Brasil, na forma por ele determinada, os dados ou informes julgados necessários ao fiel desempenho de suas atribuições.

3.º As instituições financeiras conservarão sigilo em sua operações ativas e passivas e em seus prestados.

4.º As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central da República do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição dos livros e documentos em Juízo, se revestirão sempre do caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles poderão servir-se para fins estranhos à causa.

5.º O Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, quando relevantes motivos, solicitar sejam mantidas em sigilo.

6.º As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constituinte legal de ampla investigação (art. 53 da Constituição Federal e Lei n.º 1.579, de 18 de maio de 1952), obterão as informações que necessarem das instituições financeiras, inclusive das do Banco Central da República do Brasil.

7.º Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2.º e 3.º, deste artigo, deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.

8.º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e outros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente.

9.º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente.

10.º A quebra do sigilo de que trata este artigo constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções legais.

Art. 39. Aplicam-se às instituições financeiras estrangeiras, em funcionamento ou que venham a se instalar no País, as disposições da presente lei, sem prejuízo das que se contêm na legislação vigente.

Art. 40. As cooperativas de crédito não poderão conceder empréstimos senão a seus cooperados com mais de 30 dias de inscrição.

Parágrafo único. Aplica-se às seções de crédito das cooperativas de qualquer tipo o disposto neste artigo.

Art. 41. Não se consideram como sendo operações de seções de crédito as vendas a prazo realizadas pelas cooperativas agropastoris a seus associados de bens e produtos destinados às suas atividades econômicas.

CAPÍTULO V DAS PENALIDADES

Art. 42. O art. 2.º, da Lei n.º 1.808, de 7 de Janeiro de 1953, terá a seguinte redação:

Art. 2.º Os diretores e gerentes das instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelas mesmas durante sua gestão, até que elas se cumpram.

Parágrafo único. Havendo prejuízos, a responsabilidade solidária se circunscreverá ao respectivo montante.

Art. 43. O responsável pela instituição financeira que autorizar a concessão de empréstimo ou adiantamento vedado nesta lei, se o fato não constituir crime, ficará sujeito, sem prejuízo das sanções administrativas ou civis cabíveis, à multa igual ao dobro do valor do empréstimo ou adiantamento concedido, cujo processamento obedecerá, no que couber, ao disposto no art. 44, desta lei.

Art. 44. As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

I — Advertência.

II — Multa pecuniária variável.

III — Suspensão do exercício de cargos.

IV — Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras.

V — Cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais ou privadas.

VI — Detenção, nos termos do § 7.º deste artigo.

VII — Reclusão, nos termos dos artigos 34 e 38, desta lei.

§ 1.º A pena de advertência será aplicada pela inobservância das disposições constantes da legislação em vigor, ressalvadas as sanções nela previstas, sendo cabível também nos casos de fornecimento de informações inexatas, de escrituração mantida em atraso ou processada em desacordo com as normas expedidas de conformidade com o art. 4.º, inciso XII, desta lei.

§ 2.º As multas serão aplicadas até 200 (duzentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, sempre que as instituições financeiras, por negligência ou dolo:

a) advertidas por irregularidades que tenham sido praticadas, deixarem de saná-las no prazo que lhes for assinalado pelo Banco Central da República do Brasil;

b) infringirem as disposições desta lei relativas ao capital, fundos de reservas, encaixe, recolhimentos compulsórios, taxa de fiscalização, serviços e operações, não atendimento ao disposto nos arts. 27 e 33, inclusive as vedadas nos arts. 34 (incisos II a V), 35 a 40 desta lei, e abusos de concorrências (art. 18, § 2.º);

c) opuserem embargo à fiscalização do Banco Central da República do Brasil.

§ 3.º As multas cominadas neste artigo serão pagas mediante recolhimento ao Banco Central da República do Brasil dentro do prazo de

15 (quinze) dias, contados do recebimento da respectiva notificação, ressalvado o disposto no § 5.º deste artigo e serão cobradas judicialmente, com acréscimo da mora de 1% (um por cento) ao mês, contada da data da aplicação da multa, quando não forem liquidadas naquele prazo.

§ 4.º As penas referidas nos incisos III e IV, deste artigo, serão aplicadas quando forem verificadas infrações graves na condução dos interesses da instituição financeira ou quando da reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

§ 5.º As penas referidas nos incisos II, III e IV deste artigo serão aplicadas pelo Banco Central da República do Brasil admitido recurso, com efeito suspensivo, ao Conselho Monetário Nacional, interposto dentro de 15 dias, contados do recebimento da notificação.

§ 6.º É vedada qualquer participação em multas, nas quais serão recolhidas integralmente ao Banco Central da República do Brasil.

§ 7.º Quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que atuem como instituição financeira, sem estar devidamente autorizadas pelo Banco Central da República do Brasil, ficam sujeitas à multa referida neste artigo e detenção de 1 a 2 anos, ficando a esta sujeitas, quando pessoa jurídica, seus diretores e administradores.

§ 8.º No exercício da fiscalização prevista no art. 10, inciso VIII, desta lei, o Banco Central da República do Brasil poderá exigir das instituições financeiras ou das pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as referidas no parágrafo anterior, a exibição a funcionários seus, expressamente credenciados, de documentos, papéis e livros de escrituração, considerando-se a negativa de atendimento como embargo à fiscalização, sujeito à pena de multa, prevista no § 2.º deste artigo, sem prejuízo de outras medidas e sanções cabíveis.

§ 9.º A pena de cassação, referida no inciso V, deste artigo, será aplicada pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central da República do Brasil, nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com as penas previstas nos incisos III e IV deste artigo.

Art. 45. As instituições financeiras públicas não federais e as privadas estão sujeitas, nos termos da legislação vigente, à intervenção efetuada pelo Banco Central da República do Brasil ou à liquidação extrajudicial.

Parágrafo único. A partir da vigência desta lei, as instituições de que trata este artigo não poderão impetrar concordata.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. Ficam transferidas as atribuições legais e regulamentares do Ministério da Fazenda relativamente ao meio circulante inclusive as exercidas pela Caixa de Amortização para o Conselho Monetário Nacional, e (VETADO) para o Banco Central da República do Brasil.

Art. 47. Será transferida à responsabilidade do Tesouro Nacional, mediante encampação, sendo definitivamente incorporado ao meio circulante, o montante das emissões feitas por solicitações da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil S.A. e da Caixa de Mobilização Bancária.

§ 1.º O valor correspondente à encampação será destinado à liquidação das responsabilidades financeiras do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A., inclusive as decorrentes de operações de câmbio concluídas até a data da vigência desta lei, mediante aprovação específica do Poder Legislativo, ao qual será submetida a lista completa dos débitos assim amortizados.

§ 2.º Para a liquidação do saldo remanescente das responsabilidades do Tesouro Nacional, após a encampação das emissões atuais por solicitação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil S.A., e da Caixa de Mobilização Bancária o Poder Executivo submeterá ao Poder

onal determinará, especificamente, os recursos a serem utilizados na cobertura de tais despesas, estabelecendo, quando a situação do Tesouro Nacional for deficitária, a discriminação desta neste artigo.

5.º Na ocorrência das hipóteses citadas no parágrafo único, do artigo 75, da Constituição Federal, o Presidente da República poderá determinar que o Conselho Monetário Nacional, através do Banco Central da República do Brasil, faça a emissão de letras do Tesouro Nacional com a denominação de papel-moeda até o montante do crédito extraordinário que tiver sido decretado.

6.º O Presidente da República fará acompanhar a determinação ao Conselho Monetário Nacional, mencionada no parágrafo anterior, de cópia de mensagem que deverá dirigir ao Congresso Nacional, indicando os motivos que tornaram indispensáveis a emissão e solicitando a sua homologação.

7.º As letras do Tesouro Nacional, coladas por antecipação de receita não poderão ter vencimentos posteriores a 120 (cento e vinte) dias do encerramento do exercício respectivo.

8.º Até 15 de março do ano seguinte, o Poder Executivo enviará mensagem ao Poder Legislativo, propondo a forma de liquidação das despesas do Tesouro Nacional emittidas no exercício anterior e não resgatadas.

9.º É vedada a aquisição dos títulos mencionados neste artigo pelo Banco do Brasil S.A., pelas instituições bancárias de que a União participa a maioria das ações.

Art. 50. O Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, o Banco do Brasil S.A., o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco de Crédito da Amazônia S.A., gozarão dos favores, isenções e privilégios, inclusive fiscais, que são próprios da Fazenda Nacional, ressalvado quanto aos três últimos, o regime especial de tributação do Imposto de Renda a que os sujeitos, na forma da legislação em vigor, estão sujeitos. São mantidos os favores, isenções e privilégios de que atualmente gozam as instituições financeiras.

Art. 51. Ficam abolidas, após 3 (três) meses da data da vigência desta Lei, as exigências de "visto" em "pedidos de licença" para atos de exportação, excetuadas as referentes a armas, munições, entorpecentes, materiais esportivos, objetos e obras de valor artístico, natural ou histórico.

Parágrafo único. Quando o Interesse nacional exigir o Conselho Monetário Nacional, criará o "visto" ou exigência equivalente.

Art. 52. O quadro de pessoal do Banco Central da República do Brasil será constituído

— Pessoal próprio admitido mediante concurso público de provas ou de títulos e provas, sujeita à pena de nulidade a admissão que se verificar com inobservância destas exigências;

— Pessoal requisitado ao Banco do Brasil S.A. e a outras instituições financeiras federais, com o acordo com as respectivas administrações;

— Pessoal requisitado a outras instituições financeiras que venha prestando serviços à Superintendência da Moeda e do Crédito há mais de 1 (um) ano contado da data da publicação desta lei.

1.º O Banco Central da República do Brasil baixará dentro de 90 (noventa) dias da publicação desta lei, o Estatuto de seus funcionários e servidores, no qual serão garantidos os direitos legalmente atribuídos a seus atuais servidores e mantidos deveres e obrigações que lhes inerentes.

2.º Aos funcionários e servidores requisitados na forma deste artigo, as instituições de origem assegurarão os direitos e vantagens que lhes cabem ou lhes venham a ser atribuídos, desde que se em efetivo exercício nelas estivessem.

3.º Correrão por conta do Banco Central da República do Brasil todas as despesas decorrentes do cumprimento do disposto no parágrafo anterior, inclusive as de aposentadoria e pensão

que sejam de responsabilidade das instituições de origem ali mencionadas, estas últimas rateadas proporcionalmente em função dos prazos de vigência da requisição.

§ 4.º Os funcionários do quadro de pessoal próprio permanecerão com seus direitos e garantias regidos pela legislação de proteção ao trabalho e de previdência social, incluídos na categoria de bancários.

§ 5.º Durante o prazo de 10 (dez) anos, contados da data da vigência desta lei, é facultado aos funcionários, de que tratam os incisos II e III deste artigo, manifestarem opção para transferência para o Quadro do pessoal próprio do Banco Central da República do Brasil, desde que:

- tenham sido admitidos nas respectivas instituições de origem, consoante determina o inciso I, deste artigo;
- estejam em exercício (VETADO) há mais de dois anos;
- seja a opção aceita pela Diretoria do Banco Central da República do Brasil, que sobre ela deverá pronunciar-se conclusivamente no prazo máximo de três meses, contados da entrega do respectivo requerimento.

Art. 53. As operações de financiamento rural ou pecuário, de valor até 50 (cinquenta) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, ficam isentas de taxas, despesas de avaliação, imposto do selo e independem de registro cartório. (*)

CAPÍTULO VII -

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 54. O Poder Executivo, com base em proposta do Conselho Monetário Nacional, que deverá ser apresentada dentro de 90 (noventa) dias de sua instalação, submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei que institucionalize o crédito rural, regule seu campo específico e caracterize as modalidades de aplicação, indicando as respectivas fontes de recursos.

Parágrafo único. A Comissão Consultiva do Crédito Rural dará assessoramento ao Conselho Monetário Nacional, na elaboração da proposta que estabelecerá a coordenação das instituições existentes ou que venham a ser criadas, com o objetivo de garantir sua melhor utilização e da rede bancária privada na difusão do crédito rural, inclusive com redução de seu custo.

Art. 55. Ficam transferidas ao Banco Central da República do Brasil as atribuições cometidas por lei ao Ministério da Agricultura, no que concerne à autorização de funcionamento e fiscalização de cooperativas de crédito de qualquer tipo, bem assim da seção de crédito das cooperativas que a tenham.

Art. 56. Ficam extintas a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil S.A. e a Caixa de Mobilização Bancária, incorporando-se seus bens, direitos e obrigações ao Banco Central da República do Brasil.

Parágrafo único. As atribuições e prerrogativas legais da Caixa de Mobilização Bancária passam a ser exercidas pelo Banco Central da República do Brasil, sem solução de continuidade.

Art. 57. Passam à competência do Conselho Monetário Nacional as atribuições de caráter normativo da legislação cambial vigente e as executivas ao Banco Central da República 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 da República do Brasil.

Art. 58. Os prejuízos decorrentes das operações de câmbio concluídas e eventualmente não regularizadas nos termos desta lei bem como os das operações de câmbio contratadas e não concluídas até a data de vigência desta lei, pelo Banco do Brasil S.A., como mandatário do Governo Federal, serão, na medida em que se efetivarem, transferidos ao Banco Central da República do Brasil.

(*) A matéria foi disciplinada pelo Decreto-lei n.º 100, de 10 de janeiro de 1967 (D.O. de 11-1-1967).

ca do Brasil, sendo neste registrados como responsabilidade do Tesouro Nacional.

§ 1.º Os débitos do Tesouro Nacional perante o Banco Central da República do Brasil, provenientes das transferências de que trata este artigo serão regularizados com recursos orçamentários da União.

§ 2.º O disposto neste artigo se aplica também aos prejuízos decorrentes de operações de câmbio que outras instituições financeiras federais, de natureza bancária, tenham realizado como mandatárias do Governo Federal.

Art. 59. É mantida, no Banco do Brasil S.A., a Carteira de Comércio Exterior, criada nos termos da Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e regulamentada pelo Decreto n.º 42.820, de 16 de dezembro de 1957, como órgão executor da política de comércio exterior, (VETADO).

Art. 60. O valor equivalente aos recursos financeiros que, nos termos desta lei, passaram a responsabilidade do Banco Central da República do Brasil, e estejam, na data de sua vigência, em poder do Banco do Brasil S.A., será neste escriturado em conta em nome do primeiro, considerando-se como suprimento de recursos, nos termos do § 1.º, do artigo 19, desta lei.

Art. 61. Para cumprir as disposições desta lei o Banco do Brasil S.A. tomará providências no sentido de que seja remodelada sua estrutura administrativa, a fim de que possa eficazmente

exercer os encargos a executar os serviços que lhe estão reservados como principal instrumento de execução da política de crédito do Governo Federal.

Art. 62. O Conselho Monetário Nacional determinará providências no sentido de que a transferência de atribuições dos órgãos existentes para o Banco Central da República do Brasil se processe sem solução de continuidade dos serviços atingidos por esta lei.

Art. 63. Os mandatos dos primeiros membros do Conselho Monetário Nacional, a que alude o inciso IV, do artigo 6.º desta lei serão respectivamente de 6 (seis), 5 (cinco), 4 (quatro), 3 (três), 2 (dois) e 1 (um) anos.

Art. 64. O Conselho Monetário Nacional fixará prazo de até 1 (um) ano da vigência desta lei para a adaptação das instituições financeiras às disposições desta lei.

§ 1.º Em casos excepcionais, o Conselho Monetário Nacional poderá prorrogar até mais 1 (um) ano o prazo para que seja complementada a adaptação a que se refere este artigo.

§ 2.º Será de um ano, prorrogável, nos termos do parágrafo anterior, o prazo para cumprimento do estabelecido por força do art. 30 desta lei.

Art. 65. Esta lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO II - CARTAS REVERSAIS E VOTO DO CMN Nº 045/86**Florianópolis, 21 de dezembro de 1995**

À
BACEN - CECRE / SUCON
A/C. Dr. Luiz Couto Neto

Venho por meio deste, requerer à Vossa Senhoria a fotocópia dos seguintes documentos:

- 1- "Notas Reversais" ou "Cartas Reversais" aprovadas pelo Conselho da Sumoc em 29 de março de 1965;**
- 2-Voto do Conselho Monetário Nacional nº 045/86, 30 de janeiro de 1986.**

Para fins de elaboração do Trabalho Final exigido pelo Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, em que me encontro devidamente matriculada.

Enviar resposta para fax (048) 222-4655 - A/C. Denise da Silva Melo.

Qualquer esclarecimento poderá ser feito pelo telefone (048) 222-0071, com a mesma.

Nestes termos, pede deferimento.


Denise da Silva Melo



BANCO CENTRAL DO BRASIL

SECRE/SUCON-95/ 03581

Brasília, 28 de dezembro de 1995

À Sra.
Denise da Silva Melo
Rua Frederico Afonso, 4277
Centro
São José (SC)
88104 - 000

Prezada Senhora,

Em atenção à sua correspondência de 21.12.95, informo-lhe da impossibilidade de fornecimento dos documentos solicitados, de vez que versam sobre assuntos de caráter reservado cujo acesso é restrito aos membros do Conselho Monetário Nacional.

Atenciosamente,

SECRETARIA PARA ASSUNTOS DA DIRETORIA E DO CMN



Willer Washington Ramos Silva
Secretário, em exercício

**ANEXO III - ACERTO DE CONTAS ENTRE O BANCO DO BRASIL E O
TESOURO NACIONAL**

Banco do Brasil e Tesouro Nacional

Acerto de Contas (1). Posição e valores em R\$ de 30.06.95 (2)

	ORIGEM DAS PENDÊNCIAS	PERÍODO	VALOR
A	COMISSOES - Agente financeiro do Tesouro Nacional em empréstimos	2,4% pré-1986, 62,0% 1986-92, 35,6% 93-95	106.229.187,35
	WARRANTAGEM - Crédito para estocagem do produto (Ag.Fin. do TN).	1978-84	1.416.574,44
	COOPERFLU - Empréstimo à Coop.Fluminese Prod.Aç., com fiança do IAA	1973	27.776.235,22
C	COSCAFÉ-PANCAFÉ - Compra de café em El Salvador, por conta do governo	1977-81	240.814.717,45
	AQUISIÇÃO DE CAFÉ - Comissão de Ag. financeiro. Admin. de estoques.	1987-90	6.671.815,50
	EMPRESTIMO AO IBC	1987	1.193.258,72
	FESCAF - Empréstimos a empresas, relativos a cotas de exportações	pré 1986	1.437.064,24
DOPALAG DTAVE	Honra aval crédito Coop.Prod.Aç.Alagoas junto ao Midland Bank,Londres.	1991	117.468.730,50
	Cessaio de direitos creditícios contra União, ao BB, por dívida.	1983	15.148.028,25
DERBRÁS	Compra à vista ações SIDERBRAS, p/capitaliz., e venda a prazo à União.	1988, p/pgto. 1993-97	254.687.550,03
RFFSA	FDU - Empréstimo à RFFSA, por conta do governo, não pago.	1976	67.556.162,48
	COMISSÕES - De agente financeiro, por créditos concedidos.	1972-77	2.534.994,15
N B	FIANÇA - Honrada pelo BB, por não pgto. crédito externo da NUCLEBRAS.	1978	7.257.468,97
	COMISSÕES - Ag.financieiro em op.credito às Ind.Nucleares Brasileiras.	1986-1991	16.382.728,21
ROINI/PRONI	Equalização de juros. Créditos Progr.Irrig. do NE e Nacional.	90% 1987-92	7.576.381,24
ROAGRO NOVO	Indenizações pendentes de pagamento pelo BC e TN.	25% 91-92, 75% 93-95	461.253.973,25
COMISSÕES	DNER - Créditos c/ recursos excedentes da Açominas,captação externa.	1977	14.199.434,12
	OUTROS.	60% 1986-92 (3)	64.784.944,07
QUALIZAÇÕES	Eq. de juros, relativas às safras 1991/92 e 1992/93.	1991-92	393.396.462,00
MINHA VERMELHA	Financiamento a taxas favorecidas ao governo do RJ.	1991	6.028.703,33
ACEX	Ressarcimento taxas cobradas de guias import., transf. ao TN sem retorno.	1988/91	141.044.311,45
SECEX/SECEX	Prestação serviços (pessoal, equipaço, prédios, etc) ao MINFA E MICT.	30% 1991-92, 70% 93-95	84.624.093,78
IR	Patrocínio financeiro do Programa Imposto de Renda	43% 1991-92, 57% 1993	15.162.277,50
SUNAMAN	Empréstimos a estaleiros com garantia da SUNAMAN.	1981	231.456.350,69
SUBTOTAL 1	Existência cta.movimento. Não fragiliza o BB.	Pré 1986	612.146.530,51
	Pós extinção da cta. movimento. Tem impacto fragilizador.	1986-1995	1.673.954.916,43
TOTAL			2.286.101.446,94

representa acordo técnico entre BB e Tesouro Nacional, por implementar. Os valores pleiteados pelo BB excedem os valores reconhecidos pelo
em vários bilhões de reais. (2) Valores corrigidos, sobre os quais incidiram juros. (3) Estimativa.
GT's Banco do Brasil e Ministério da Fazenda. Pendências entre o BB e o Tesouro Nacional. Relatórios Finais.
ação: