

Banco Central

INTRODUÇÃO

O Ministério da Fazenda considerou oportuno incluir no programa de trabalhos da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos o exame da situação do sistema bancário brasileiro. Esse exame teria, precipuamente, o “objetivo de verificar a conveniência de serem apresentadas sugestões complementares à consideração do Congresso Nacional”, no que diz respeito ao projeto de reforma bancária que ali se acha em discussão. Sob essa orientação, os técnicos norte-americanos leram o projeto e parecer apresentados à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados pelo Sr. HORÁCIO LAFER e fizeram os comentários que julgaram adequados. Em seguida, os técnicos da delegação brasileira discutiram com os americanos as questões levantadas. Dos debates e estudos então realizados resultaram diversas sugestões quanto à possibilidade de modificação de muitos dispositivos da lei projetada, as quais foram encaminhadas e submetidas à apreciação do relator da matéria na Câmara dos Deputados. Os pontos fundamentais das sugestões dizem respeito ao âmbito do controle do Banco Central, à sua administração, à regulamentação do encaixe bancário e ao problema da liquidez dos empréstimos.

O trabalho que ora se publica nesta Revista, por cortesia do Ministério da Fazenda, está dividido em duas partes. A primeira parte reproduz os textos do projeto de lei, em discussão no Congresso, e das emendas sugeridas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, com as respectivas justificações. A segunda parte contém os comentários inicialmente formulados pela delegação norte-americana, que serviram de base às discussões com os delegados brasileiros, das quais resultaram as emendas que, a título de cooperação técnica, foram oferecidas à consideração do Congresso Nacional.

A Comissão que estudou o assunto era composta dos seguintes membros : brasileiros — OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES, presidente e relator, JORGE KINGSTON, HERCULANO BORGES DA FONSECA, FERNANDO MIBIELLI DE CARVALHO e WILSON VIEIRA COELHO; norte-americanos — HAROLD V. ROELSE, ARTHUR B. HERSEY e PHILIP J. GLAESSNER.

1.ª PARTE

EMENDAS AO PROJETO

1. *Amplitude do contrôle*

Sobre a amplitude do contrôle do Banco há a ponderar que, no projeto do Executivo, as reservas e disponibilidades das caixas econômicas, seguros sociais e dos seguros privados deveriam ser canalizadas para o Banco Central. Por isso mesmo, o projeto silenciava sobre a função disciplinadora de tais recursos, por parte do Banco Central. O disciplinamento seria uma decorrência implícita da faculdade explícita de dispôr das reservas. Mas, no substitutivo apresentado à Comissão de Finanças, nada se fala sobre as reservas das companhias de seguros; além disso, a canalização das disponibilidades das caixas econômicas é prevista, apenas, em parte. Nestas condições, embora leis posteriores possam vir a regular o assunto, é indispensável que fique, desde logo, consignado que cabe ao Banco Central disciplinar a aplicação dos recursos das instituições de previdência, caixas econômicas, companhias de seguros e de capitalização. Dado o seu volume, deixar que tais recursos fiquem fóra do âmbito da atuação do Banco Central é reduzir muito a sua capacidade de combater a inflação ou a depressão. Tanto assim que, no projeto da Comissão de Indústria e Comércio, é expressamente prevista a intervenção do Banco Central na elaboração dos planos de investimentos dessas instituições. Em vez, porém, de exigir a apresentação de planos de empréstimos e de investimentos ao Banco Central, como alvitra a Comissão de Indústria e Comércio, parece preferível que o Banco Central faça recomendações pe-

riódicas sôbre a inconveniência ou conveniência da concessão de determinados empréstimos ou realização de certos investimentos.

2. *Administração do Banco Central*

O tipo de administração do Banco Central, segundo as sugestões formuladas neste estudo, afasta-se bastante dos projetos. A inovação alvitrada reside no seguinte : dar a *execução* das "operações" do Banco Central a especialistas e atribuir a *orientação* da política do Banco a um conjunto de pessoas que, pelos seus conhecimentos gerais de economia ou pela prática de negócios, tenham uma compreensão da situação do País, em seu conjunto. No primeiro grupo, estão os diretores do Banco, que se preocupam com a parte técnica das operações de câmbio, da fiscalização das carteiras dos bancos, das flutuações dos encaixes, do movimento dos depósitos. No segundo grupo, as operações bancárias e o movimento monetário são examinados em relação com outros fatos da vida econômica do País e a conjuntura mundial.

Há o especialista, na Diretoria do Banco, que acompanha o desenvolvimento das operações que lhes são confiadas; há, no Conselho Monetário, o conjunto de pessoas, homens de Estado, economistas, agricultores ou industriais, que norteiam a política das operações do Banco.

O Presidente do Banco, estribando-se no Departamento de Pesquisas Econômicas, aparece, nesse regime de administração, como o elemento de ligação entre aquêles que executam as medidas e os que têm por missão traçar a orientação das mesmas.

Se os diretores do Banco devem ser nomeados pelo Presidente da República ou pelo próprio Presidente do Banco, com a aprovação do Conselho Monetário, é questão discutível. O essencial, porém, é que se distinga, nitidamente, a formação da Diretoria e do Conselho. Da Diretoria, só devem participar especialistas. No Conselho, devem figurar pessoas representativas das instituições econômico-financeiras do País, juntamente com economistas e financistas de reconhecida capacidade. Na Diretoria, a especialização; no Conselho, o conhecimento do panorama geral do País e do mundo.

Esse mecanismo administrativo parece de grande alcance e talvez não houvesse inconveniente em experimentá-lo, ao fundarmos o Banco Central.

3. *Encaixe bancário*

O problema do encaixe bancário não foi tratado com a necessária minúcia, nem no ante-projeto, nem no substitutivo. A modificação proposta ao artigo 12 leva em consideração a inclusão de determinados dispositivos, de importância essencial para regular adequadamente os meios de pagamento.

4. *A liquidez dos empréstimos e as demais sugestões*

O critério de liquidez, exposto às págs. 130 e 165 deste trabalho, parece suficientemente definido e talvez concorra para esclarecer melhor a conceituação adotada, quer no ante-projeto, quer no substitutivo.

As demais sugestões não são da mesma importância das mencionadas nos números anteriores. Contribuirão, no entanto, se postas em prática, para o bom funcionamento do Banco Central, visto que se prendem à conceituação de bancos para os efeitos da fiscalização; ao serviço de compensação de cheques, não previsto expressamente nos projetos; à flexibilidade, no período de transição, para a transferência de serviços e de recursos do Banco do Brasil para o Banco Central, não suficientemente esclarecida nos projetos.

5. *Relação dos artigos do projeto que a Comissão considerou susceptíveis de modificação, com os respectivos substitutivos acompanhados das justificações*

a) Artigo 1.º :

Art. 1.º do Projeto : — O sistema bancário que a presente lei estabelece tem por fim regular o **meio circulante e a aplicação de capitais**, bem como promover a difusão e a disciplina do crédito no **território nacional**.

Art. 1.º — Proposto : — O sistema bancário que a presente lei estabelece tem por fim regular os meios de pagamento, bem como promover a difusão e disciplina do crédito e a aplicação de capitais.

Parece conveniente precisar logo, no artigo 1.º, que o que se pretende regular são os *meios de pagamento*. A expressão *meios de pagamento* compreende a moeda em circulação (o meio circulante) e a soma dos depósitos à vista. Além disso, não há o propósito de *regular* a aplicação de capitais. Há o objetivo de disciplinar sua aplicação e não, pròpriamente, regular. Regular dá um sentido de maior intervenção do que realmente se colima. Parece desnecessária a menção expressa ao “território nacional”, pois é óbvio que os objetivos visados se referem à economia nacional. É indispensável, também, conceituar o que seja “banco”, para os efeitos da lei. A definição dada pelo substitutivo da Comissão de Indústria e Comércio parece-nos excelente.

b) Artigo 2.º, acréscimo :

Parágrafo único. — Para os efeitos desta lei, denominam-se bancos os estabelecimentos de finalidade lucrativa que têm por objetivo conceder empréstimos, utilizando, além de recursos próprios, quantias aos mesmos confiadas pelo público.

b) Título II :

Substituir a expressão “*Da Lei Bancária*” do Título II por “*Dos Bancos em Geral*”.

c) Artigo 6.º :

Art. 6.º do Projeto : — O funcionamento de qualquer banco depende de autorização do Banco Central.

Art. 6.º — Proposto : — O funcionamento de qualquer banco, a reforma de seus estatutos e a elevação de seu capital dependem de autorização do Banco Central.

Conviria subordinar, também, à autorização do Banco Central a reforma dos estatutos e o aumento do capital, como aliás propunha o ante-projeto do Executivo e o substitutivo no artigo 106.

d) Artigo 9.º :

Art. 9.º do Projeto : — A metade do capital, pelo menos, será realizada na data da constituição do banco.

Art. 9.º — Proposto : — A metade do capital, pelo menos, será realizada na data da constituição do banco e o restante dentro do prazo de um (1) ano, a contar da data do decreto que autorizou o seu funcionamento.

Parágrafo único. — As entradas dos acionistas, para realização ou aumento do capital, só poderão consistir de moeda legal, devendo ser feito o prévio depósito, no Banco Central, de 50 % da entrada inicial.

Há omissão do prazo de realização da outra metade do capital, prevista, aliás, no ante-projeto do Executivo. Além disso, há necessidade de se precisar que a subscrição de capital deve ser feita em moeda legal.

d) Artigo 12 :

Art. 12 do Projeto : — Os bancos, que recebem depósitos de terceiros, não poderão manter encaixe inferior a 10 % do valor total dos depósitos. Esse encaixe poderá ser alterado para mais ou para menos pelo Banco Central e deverá ser constituído exclusivamente por moeda nacional.

§ 1.º — Será considerado também encaixe o depósito exigível à vista, efetuado no Banco Central.

§ 2.º — Se a proporção entre o encaixe e os depósitos baixar a menos dos limites estabelecidos neste artigo, deverá o banco tomar as providências adequadas ao caso.

Art. 12 — Proposto : — Os bancos que recebem depósitos de terceiros deverão manter um encaixe mínimo proporcional ao valor total dos mesmos.

§ 1.º — Considera-se encaixe a moeda corrente do País, conservada em cofre pelo Banco, os depósitos por êste mantidos, no Banco Central, bem como os depósitos de compensação de cheques.

§ 2.º — O Banco Central determinará o recolhimento obrigatório aos seus cofres de percentagem não excedente de 70 % do encaixe mínimo que os bancos devem manter de acôrdo com o presente artigo.

§ 3.º — Compete ao Banco Central fixar e alterar a per-

centagem do encaixe mínimo dentro dos seguintes limites :

- a) máximo de 30 % e mínimo de 10 % para os depósitos à vista ou a prazo menor de 90 dias;
- b) máximo de 15 % e mínimo de 6 % para os depósitos a prazo de 90 dias ou mais.

§ 4.º — Essas percentagens poderão ser elevadas até 100 % em relação às quantias que vierem a exceder do total dos depósitos de cada banco na data em que for publicada a deliberação do Banco Central nesse sentido.

§ 5.º — Se a proporção entre o encaixe e os depósitos baixar, dentro de determinado período a ser regulamentado, a menos dos mínimos fixados pelo Banco Central, deverá o banco diminuir o total então vigente de seus empréstimos ou investimentos até regularizar sua situação.

Art. 12/A (Acréscimo) — O Banco Central poderá fixar percentagens diferentes de encaixe para as várias regiões do País, sempre que se verificarem fortes desigualdades na repercussão da conjuntura econômica sobre as mesmas.

É indispensável acentuar-se que parte do encaixe mínimo deve ser recolhida ao Banco Central. É, também, conveniente estabelecerem-se limites para o aumento ou redução do encaixe mínimo por parte do Banco Central, permitindo-se a elevação até 100 %, apenas, em relação aos depósitos que excedam do montante dos depósitos existentes, em determinada data. Neste particular, o projeto da Comissão de Indústria e Comércio, artigo 10 (página 185 do Relatório), está mais de acordo com a técnica dos Bancos Centrais.

O artigo 12, assim redigido, estabelece o princípio geral de que os Bancos devem manter um encaixe proporcional a seus depósitos.

O § 1.º conceitua o encaixe, de modo a evitar dúvidas. O § 2.º evidencia a obrigatoriedade de depósitos bancários no Banco Central, como parte do encaixe mínimo. O § 3.º dá faculdade de contrôlo do encaixe ao Banco Central, tal como no substitutivo, mas estabelece certa limitação para essa faculdade, proporcionalmente à soma dos depósitos já existentes. Além disso, estabelece uma diferenciação entre os depósitos à vista e a prazo. Essa diferenciação é julgada importante num país como o Brasil, onde a formação de economias deve ser sempre incentivada. Os depósitos a prazo representam, em geral, economias; por isso, para que os Bancos possam oferecer maior remuneração aos mesmos, é necessário que se exija menor encaixe. O § 5.º esclarece bem o procedimento que deve ter um Banco na hipótese de seu encaixe cair abaixo do mínimo requerido.

O artigo 12/A (acréscimo) estabelece uma discriminação fundamental para um país como o nosso, onde há regiões que assinalam depressão ao mesmo tempo que outras revelam surtos de visível inflação. Já existe na lei, que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito, dispositivo semelhante, não havendo, assim, motivo para se revogar um preceito, que a experiência pode vir a aprovar.

e) Artigo 15 :

Art. 15 do Projeto : — A fiscalização será exercida pelo Banco Central de modo amplo, dentro das normas que serão estabelecidas em regulamento do Poder Executivo.

Art. 15 — Proposto : — A fiscalização dos bancos e a do emprêgo de reservas e disponibilidades das instituições de seguro social, caixas econômicas, companhias de seguros privados e de capitalização, será exercida pelo Banco Central de modo amplo, de acôrdo com as normas que serão estabelecidas em regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo.

Art. 15/A (Acréscimo) — A fiscalização referida no artigo 15 da presente lei não se limita à

verificação elementar da segurança dos empréstimos ou investimentos realizados, mas terá como objetivo precípua examinar se tais empréstimos ou investimentos estão sendo realizados de acôrdo com a política traçada pelo Banco Central, em suas instruções periódicas.

O ante-projeto do Executivo, encaminhado ao Congresso, estabelece que compete ao Banco Central “dirigir a aplicação de disponibilidades das instituições da previdência social e das caixas econômicas, encaminhando tais recursos para os bancos semi-estatais” (artigo 12). E, no artigo 108, o mesmo projeto declara que “as reservas técnicas das companhias de seguro e das companhias de capitalização serão recolhidas ao Banco Central e por êste empregadas de modo idêntico ao adotado para o emprêgo das disponibilidades das instituições de previdência social e caixas econômicas”.

No substitutivo, repete-se a mesma disposição do ante-projeto do Executivo, no que diz respeito às instituições de previdência social e caixas econômicas, sem incluir, porém, as companhias de seguro e de capitalização. Além disso, declara-se que a direção e a aplicação das disponibilidades das instituições de previdência serão feitas “nas proporções fixadas nesta lei”. Mas, na verdade, ainda não foram fixadas essas proporções, que podem deixar, como é natural, ampla margem fóra do contrôle do Banco Central.

Além disso, dispondo o projeto que as disponibilidades das instituições de previdência e das caixas econômicas sejam encaminhadas aos bancos semi-estatais e prevendo-se que apenas um dos bancos semi-estatais seja criado imediatamente, poderão surgir fundadas questões quanto ao montante da utilização de tais disponibilidades.

Em face de tôdas essas dúvidas, parece de bom aviso que fique desde logo claro, na lei, competir ao Banco Central o disciplinamento da política dos investimentos das instituições de previdência, caixas econômicas e companhias de seguros e de capitalização, como, aliás, deve ser, haja ou não a canalização

de certas disponibilidades para os bancos semi-estatais. Os recursos de que essas instituições dispõem são de ordem a influir, de maneira considerável, no movimento dos negócios, nos diferentes setores da economia do País. Conseqüentemente, seria pouco acertado atribuir ao Banco Central a responsabilidade de regular os meios de pagamento e de disciplinar o crédito, sem lhe proporcionar, igualmente, o poder de disciplinar a aplicação de capitais, sejam de origem estrangeira, sejam de origem nacional, quando concentrados em organizações como as acima mencionadas.

O regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo pode, perfeitamente, conjugar a fiscalização que se tem em vista na lei do Banco Central com a de caráter técnico, afeta ao Departamento de Seguros Privados e Capitalização, do Ministério do Trabalho.

A proposta de acréscimo de um dispositivo, Artigo ¹⁵22/A (ver pág. 123), tem por fim precisar melhor a política de fiscalização. Esse dispositivo substitui o artigo 64 do projeto.

O objetivo do artigo 64 do projeto é o de orientar a fiscalização no sentido de verificar se as carteiras dos bancos contêm títulos relativos a empréstimos ou descontos condenados pelo Banco Central. Empréstimos e investimentos realizados contrariamente às instruções do Banco Central dão margem à retenção de títulos não aceitáveis para redescontos ou garantia de empréstimos no Banco Central. Tais títulos tornam-se, assim, "não líquidos", para o Banco Central.

Há, todavia, nessa ordem de idéias um conceito de "liquidez" que se afasta muito do sentido comum. Geralmente, é líquida uma operação cujo pagamento se apresenta realizável com razoável certeza.

É bem verdade que o objetivo do artigo 64 não afasta de forma alguma o critério da segurança. Torna, porém, muito difícil a separação dos títulos considerados "líquidos", de acôrdo com as instruções periódicas do Banco Central. Conseqüentemente, é melhor deixar que os títulos sejam considerados "líquidos" de acôrdo com a "forma" dos empréstimos e qualidades dos clientes. Fica, porém, a Fiscalização, com a incum-

bência expressa de verificar se as “qualidades” dos empréstimos ou investimentos são realizados de acôrdo com as recomendações do Banco Central.

Um dos objetivos fundamentais do exame de escrita e da carteira dos bancos consiste em verificar a aplicação dos recursos do mesmo. Não é bastante o registro da “forma” do empréstimo e idoneidade do cliente do banco. Essas são condições elementares de segurança que todo banqueiro deve levar em consideração. O trabalho da fiscalização é pura rotina neste particular. Há, porém, o aspecto econômico de averiguação do destino dos adiantamentos.

A preocupação não reside, pròpriamente, em saber-se se o crédito é aplicado em operações comerciais ou em investimentos. Essa delimitação, tão importante na política bancária do passado, já não apresenta a mesma significação no presente. É que a experiência tem môstrado que, às vèzes, é mais perigoso conceder-se créditos a operações comerciais, de prazo curto, mas onde pode haver especulações acentuadas, do que permitir-se a afluência de meios de pagamento a determinados setores de investimentos, que, não sendo muito longos, podem contribuir para minorar uma tendência de elevação de preços. Outras vèzes, ainda que demorados os investimentos, há conveniência em proporcionar-lhes meios de pagamento quando se verifica uma falta de incentivo na aplicação de capitais disponíveis.

É óbvio que os bancos comerciais, de um modo geral, não destinam ostensivamente seus recursos a investimentos. Mas, indiretamente, pela prorrogação de empréstimos de caráter comercial, pela maior concessão de créditos por meio de descontos, pela maior liberalidade na aceitação de apólices, ações ou de debêntures, como garantia de empréstimos renováveis, os bancos comerciais podem financiar investimentos. É natural, pois, que o Banco Central incentive ou desencoraje essa série de financiamentos, de acôrdo com a conjuntura econômica.

f) Artigo 21 :

Art. 21 do Projeto : — Serão punidos com a multa de Cr\$ 10.000,0 a Cr\$ 100.000,00, de acôrdo com a gravidade da falta, os bancos que :

a) deixarem sem causa justificada de prestar as informações solicitadas pelo Banco Central, no prazo estabelecido;

b) fornecerem informações inexatas;

c) deixarem de manter em dia a escrituração.

A inclusão dêsse dispositivo é uma conseqüência das considerações já formuladas. A expressão “quaisquer instruções” é necessária para abranger as deliberações sôbre operações de câmbio ou realizações de empréstimos e investimentos.

g) Artigo 22 :

Art. 22 do Projeto : — O Banco será advertido e depois sofrerá intervenção, se reincidir dolosa ou culposamente nas faltas previstas no artigo anterior.

Art. 21 — Proposto :

Acrescentar :

d) infringirem os dispositivos da presente lei, sua regulamentação ou quaisquer instruções do Banco Central.

Art. 22 — Proposto: — O Banco sofrerá intervenção se reincidir nas faltas previstas no artigo anterior.

Art. 22/A — As penalidades previstas neste capítulo serão extensivas às companhias de seguros privados e capitalização, de acôrdo com a regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo.

Art. 22/B — As instituições de previdência social que infringirem as disposições da presente lei serão advertidas e, no caso de reincidência, ficarão sujeitas à destituição de sua Diretoria, mediante representação do Banco Central ao Presidente da República.

A supressão da expressão “dolosa ou culposamente” se impõe pelo seguinte : segundo o artigo 21, desde que haja falta, há a imposição de multa. Em caso de reincidência, o banco

é advertido, ou melhor, avisado de que sofrerá intervenção na próxima falta. Se reincide é óbvia a necessidade da intervenção.

É necessário que as companhias de seguros fiquem sujeitas a penalidades semelhantes às aplicáveis aos Bancos. Em vista, porém, da sua subordinação a outros órgãos fiscalizadores, como o Departamento de Seguros Privados e Capitalização, a matéria exige uma regulamentação especial, conforme se prevê.

A imposição de penalidades às companhias de seguro e de capitalização é consequência do que foi dito à pág. 130.

h) Artigo 41 :

Art. 41 do Projeto : — É instituído o Banco Central do Brasil, como órgão destinado a promover a criação e a manutenção de condições favoráveis ao desenvolvimento ordenado da economia nacional no que depender da moeda e do crédito.

Art. 41 — Proposto : — É instituído o Banco Central do Brasil que tem por fim :

a) adaptar os meios de pagamento e o crédito às atividades econômicas de modo a promover o desenvolvimento ordenado da economia nacional;

d) disciplinar o crédito, em tôdas as suas modalidades, e as aplicações de capital, não só no sentido de velar pela liquidez e solvência das operações bancárias, como de atender às necessidades da situação econômica;

c) impedir ou limitar a expansão de surtos inflacionistas ou deflacionistas, de origem externa ou interna, de modo a manter a estabilidade do valor interno da moeda;

d) assegurar a estabilidade do valor externo da moeda e sua conversibilidade em outras moedas de livre curso, promovendo sua defesa ante as flutuações do comércio exterior e movimentos internacionais de capitais;

e) promover a formação de reservas de ouro e divisas com o fim de aplicá-las na correção de desequilíbrios temporários da balança de pagamentos.

A vantagem em discriminar a série de objetivos no artigo que enuncia a instituição do Banco Central é óbvia, pois evita a indicação dispersiva e repetida das finalidades da instituição, em diferentes artigos da lei.

Cabe ainda assinalar que o projeto não faz referência expressa ao objetivo do Banco Central de combater a influência inflacionista ou deflacionista de origem externa, que constitui elemento de importância na política do Banco, em nosso país. O projeto silencia, também, sobre a necessidade da formação de reservas para câmbio, que é um objetivo importante. Também não trata da defesa da moeda no câmbio, que é um dos propósitos do Banco.

i) Artigo 43 :

Art. 43 do Projeto : — A administração será exercida pela Diretoria, composta de um Presidente e 6 (seis) Diretores conforme regulamento a ser elaborado.

Art. 55 do Projeto : — É instituído o Conselho Monetário com as funções previstas nesta lei e em regulamento a ser expedido.

Art. 43 — Proposto : — A administração do Banco Central do Brasil será exercida :

- a) pelo Conselho Monetário;
- b) pela Diretoria;
- c) pelo Conselho de Fiscalização de Bancos.

Art. 43/A — O Conselho Monetário tem por fim traçar a política geral do Banco Central, competindo-lhe deliberar especialmente sobre a matéria dos artigos 44/B, 44/D, ns. II, IV, V, VI, VII, IX, XII, XIII, XIV e XV do artigo 50 e a do artigo 50/A desta lei.

Parágrafo único. — O Conselho Monetário cooperará ainda com os poderes Executivo e Legislativo na fixação das diretrizes gerais e na coordenação das políticas monetária e fiscal, e funcionará como órgão consulti-

Art. 56 do Projeto : — O Conselho Monetário será constituído:

I — pelo Ministro da Fazenda, que o presidirá;

II — pelo Presidente e Diretores do Banco Central;

III — pelos Presidentes dos Bancos de que a União seja o maior acionista;

IV — por um dos Presidentes das Bólsas Oficiais de Valores escolhidos em uma lista de 3 (três) nomes indicados pelas mesmas Bólsas.

vo em relação às operações de crédito, internas e externas, da União, Estados, Municípios e instituições públicas ou semi-estatais.

Art. 43/B — O Conselho Monetário será constituído :

a) pelo Ministro da Fazenda, que o presidirá;

b) pelo Presidente do Banco Central que será o Vice-Presidente do Conselho;

c) por oito (8) conselheiros escolhidos pelo Presidente da República, sendo :

1) dois (2) de sua livre escolha entre as pessoas de notória capacidade em assuntos econômicos e financeiros;

2) seis (6) escolhidos um de cada uma das listas triplíces que lhe forem apresentadas, sendo :

a) pelos bancos de economia privada duas listas, numa das quais só poderão figurar nomes de pessoas exercendo atividades comerciais, industriais ou agrícolas;

b) pelos bancos semi-estatais duas listas, numa das quais só poderão figurar nomes de pessoas exercendo atividades comerciais, industriais ou agrícolas;

c) pelas instituições de previdência social;

d) pelo Conselho das Caixas Econômicas.

§ 1.º — Enquanto não forem criados, no mínimo, quatro dos bancos semi-estatais previstos por esta lei, o Presidente do Banco do Brasil será membro ex-officio do Conselho.

§ 2.º — Participarão das reuniões, de acôrdo com os assun-

tos em debate, sem direito a voto, os diretores do Banco Central.

§ 3.º — Em caso de empate, o Presidente do Conselho, ou na sua falta o Vice-Presidente, proferirá o voto decisivo.

Art. 43/C (Acréscimo) — O mandato dos conselheiros, que não forem membros ex-officio, será de 5 (cinco) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. 43/D (Acréscimo) — A Diretoria será composta de um Presidente e tantos diretores quantos Departamentos e Conselho Monetário julgue necessário criar.

§ 1.º — Entre os departamentos a serem criados constará o de Fiscalização de Bancos.

§ 2.º — O regulamento indicará o diretor que substituirá o Presidente em seus impedimentos.

j) Artigo 44 :

Art. 44 do Projeto : — O Presidente do Banco Central, escolhido entre pessoas de notória capacidade e experiência em assuntos econômicos financeiros, será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. A este compete deliberar sobre a sua dispensa, mediante representação do Presidente da República.

Artigo 44 — (igual ao Projeto)

k) Artigo 45 :

Art. 45 do Projeto : — Os Diretores serão nomeados pelo Presidente da República entre

Art. 45 — Proposto: — “Os Diretores, referidos no artigo 43/B desta lei, serão nomeados pelo

pessoas de notória capacidade e experiência bancária, comercial, agrícola ou industrial, e escolhidos pelo critério seguinte :

I — 3 diretores, de uma lista de seis nomes e indicados pelos estabelecimentos bancários não semi-estatais, e eleitos nos sindicatos de classe, podendo cada banco ter tantos votos quantas cotas de milhão de cruzeiros compreender o total de seu capital e fundo de reserva.

II — 1 (um) diretor que tenha exercido, por cinco anos, no mínimo, atividade agrícola.

III — 1 (um) diretor que tenha exercido, por cinco anos, no mínimo, atividade comercial.

IV — 1 (um) diretor que tenha exercido, por cinco anos, no mínimo, atividade industrial.

l) Artigo 46 :

Art. 46 do Projeto : — O mandato dos membros da Diretoria é de 5 (cinco) anos, podendo ser reeleitos.

m) Artigo 47 :

Art. 47 do Projeto : — A destituição dos diretores competirá ao Presidente da República mediante representação do Ministro da Fazenda devidamente justificada e com recurso dos destituídos para o Senado Federal.

Art. 57 do Projeto : — O Conselho de Fiscalização dos Ban-

Presidente da República dentre as pessoas de notória experiência bancária ou capacidade técnica, segundo a especialização do departamento que deverão administrar”

ou alternativamente :

“Os Diretores, referidos no artigo 43/B desta lei, serão nomeados pelo Presidente do Banco Central, depois de aprovada a escolha pelo Conselho Monetário, dentre as pessoas de notória experiência bancária ou capacidade técnica, segundo a especialização do departamento que deverão administrar”.

Art. 46 — Proposto : — O mandato do Presidente e Diretores do Banco Central será de 5 (cinco) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. 47 — Proposto : — A destituição dos diretores do Banco Central competirá ao Presidente da República, mediante representação do Conselho Monetário.

Ou alternativamente :

“A destituição dos diretores competirá ao Conselho Monetário, mediante representação do Presidente do Banco Central”.

Art. 47/A — O Conselho de Fiscalização dos Bancos tem por

cos será constituído pelo Ministro da Fazenda, pelo Presidente do Banco e por um representante da Procuradoria Geral da República, designado pelo Presidente da República.

fim examinar, em grau de recurso, as decisões proferidas pelo diretor do departamento de Fiscalização dos Bancos, de que trata o § único do artigo 43 desta lei.

Art. 47/B — O Conselho de Fiscalização de Bancos será composto pelo Presidente do Banco Central, o Procurador Geral da Fazenda e um representante da Procuradoria Geral da República.

A organização administrativa do Banco Central compreende : o Conselho Monetário, que traça a política geral do Banco; a Diretoria, que a executa; o Conselho de Fiscalização, que examina, em grau de recurso, os atos de execução, que dizem respeito à imposição das deliberações da Diretoria.

Os membros da Diretoria, com exceção do Presidente, devem ser técnicos, nos diferentes ramos de atividade do Banco : técnicos em operações de câmbio, em operações na Bôlsa de Valores, em operações de desconto, em economia, etc., etc. Ao Conselho de Fiscalização de Bancos devem ser chamados juristas, para cooperarem com o Presidente do Banco no julgamento de casos pendentes.

Para o Conselho Monetário, aí sim, devem ser convidados os expoentes das instituições econômicas do País, sejam particulares, sejam governamentais. Não só especialistas em operações bancárias ou técnicos em economia, mas pessoas de reconhecida capacidade, conhecedoras dos diferentes problemas econômico-financeiros do País, que aí figurarão, não como representantes de classes, e sim da coletividade em geral. A escolha recairá em ilustres homens de negócios, os quais não ficarão obrigados a abandonar suas atividades privadas.

Cabe, porém, ao Presidente da República equilibrar a composição do Conselho, escolhendo pessoas de diferentes setores da atividade do País. Os problemas monetários não interessam somente aos produtores, mas, igualmente, às demais classes sociais.

A organização do Conselho, tal como a que estamos sugerindo, parece representar um conjunto equilibrado.

Aos artigos 45 e 47 (modificados) juntamos alternativas, em que a nomeação dos Diretores cabe ao Presidente do Banco. Essa seria a melhor forma, para garantir que as designações se fizessem por critério exclusivamente técnico; mas, em atenção às praxes aqui vigentes, conservamos também a redação em que a competência dessas nomeações cabe ao Presidente da República.

n) Artigo 49 :

Art. 49 do Projeto : — Incumbe ao Banco Central do Brasil :

I — Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades do mercado, visando manter estável o poder aquisitivo da moeda e impedir a expansão de surtos inflacionistas ou deflacionistas.

II — Disciplinar o crédito, com o objetivo de ajustá-lo, no volume global e na distribuição, às necessidades da vida econômica do País.

a) Artigo 50 :

Art. 50 do Projeto : — Compete privativamente ao Banco Central do Brasil :

I — Emitir moeda de curso legal.

VII — Redescotar títulos ou conceder, por outra forma, empréstimos aos bancos, de acordo com as normas regulamentares que traçará.

(Suprimir por já terem sido especificados os objetivos no artigo 41, modificado)

Art. 50 — Proposto : — Compete privativamente ao Banco Central do Brasil :

I — (Igual ao Projeto)

II — (Acréscimo) — Regular a emissão da moeda divisionária, que continuará a cargo da Casa da Moeda.

III — (Igual ao n.º VII do Projeto)

IV — (Acréscimo) — Fixar e alterar as taxas de redescontos e de empréstimos aos bancos, com faculdade discriminatória segundo as regiões do País,

III — Alterar, para mais ou para menos, a percentagem de encaixe dos bancos.

V — Efetuar operações de compra e venda de cambiais, podendo, a juízo do Conselho Monetário, restringir ou mesmo monopolizar temporariamente tais operações, na defesa do valor de nossa moeda nos mercados internacionais.

X — Exercer ampla fiscalização dos estabelecimentos bancários e das operações pelos mesmos realizadas.

VI — Receber depósitos de Bancos e dos poderes públicos da União.

II — Regular, dentro de limites razoáveis, as taxas de juros dos depósitos, dos descontos, dos empréstimos, das letras hipotecárias, das obrigações rurais, das obrigações industriais,

sempre que for necessário atender às desigualdades na repercussão da conjuntura econômica sobre as mesmas.

V — Fixar e alterar as percentagens de encaixes mínimos dos bancos.

VI — Regulamentar as operações de compra e venda de ouro e cambiais.

VII — (Acréscimo) — Modificar, quando aconselhável, a taxa de conversibilidade da moeda nacional em outras moedas de livre curso, de conformidade com os convênios internacionais.

VIII — (Igual ao n.º X do Projeto)

IX — (Acréscimo) — Disciplinar a aplicação de reservas ou disponibilidade das instituições de previdência social, das caixas econômicas e das companhias de seguros e de capitalização.

X — Receber os depósitos dos bancos e dos poderes públicos da União, salvo os casos de abertura de créditos ao Tesouro por outros bancos.

XI — (Acréscimo) — Efetuar operações de compensação de cheques.

XII — (Acréscimo) — Fixar e alterar, quando julgado conveniente, as taxas máximas de juros dos depósitos, dos descontos, das letras hipotecárias, das obrigações e dos empréstimos

e das operações cambiais, reduzindo ou elevando as referidas taxas, de acôrdo com as necessidades da situação econômica.

em geral, de bancos, instituições de previdência social, caixas econômicas, companhias de seguros e de capitalização, reduzindo ou elevando os referidos máximos de acôrdo com a situação econômica do País.

XIII — (Acréscimo) — Fixar e alterar, quando julgado conveniente, as margens mínimas de garantia de empréstimos que os bancos, instituições de previdência social, caixas econômicas, companhias de seguro e de capitalização possam realizar com caução de títulos.

XIV — (Acréscimo) — Estabelecer, quando julgado conveniente, diferentes categorias de empréstimos e de investimentos; fixar e alterar as proporções máximas, relativamente aos recursos disponíveis, que os bancos, instituições de previdência, caixas econômicas, companhias de seguro e de capitalização possam aplicar em tais categorias de empréstimos ou investimentos.

XV — (Acréscimo) — Emitir obrigações próprias e colocá-las no mercado, podendo os bancos utilizar tais obrigações para a constituição da reserva especificada no artigo 12, § 4.º.

XVI — (Acréscimo) — Efetuar com o Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional e outras instituições internacionais, as operações a que for autorizado, em decorrência de convênios firmados e ratificados pelo Governo.

Art. 50/A — (Acréscimo) —
Compete ainda ao Banco Central :

I — Comprar e vender ouro e cambiais, podendo, a juízo do Conselho Monetário, monopolizar tais operações.

II — Regular a entrada e saída de mercadorias, em caso de anormalidade, a juízo do Conselho Monetário e em consonância com os convênios internacionais.

III — Intervir no mercado de títulos, com o fim de :

a) complementar a política de crédito;

b) evitar movimentos especulativos com os títulos da dívida pública e dos bancos semi-estatais;

c) defender a cotação dos mesmos títulos, sem contrariar, todavia, a política geral de estabilidade da moeda ou a tendência legítima do mercado de valores.

IV — Operar por intermédio dos bancos semi-estatais, ou mesmo diretamente, com o comércio, a indústria e os produtores agro-pecuários, em casos excepcionais de retraimento do crédito.

Grande parte das modificações e acréscimos propostos no artigo 50 consta de justificações anteriores. Resta, pois, explicar a faculdade dada ao Banco Central, no n.º XIV, de classificar os empréstimos e investimentos e estabelecer as proporções máximas de aplicação de recurso nas categorias criadas. Essa faculdade baseia-se na conveniência de selecionar a expansão do surto econômico, com o propósito de evitar uma

afluência de recurso de evidentes efeitos inflacionistas em determinados setores, quando, em outros, se verifica uma estagnação de proporções alarmantes.

Outro dispositivo, não justificado anteriormente, diz respeito à faculdade do Banco Central de emitir obrigações próprias. São títulos destinados à colocação em bancos, notadamente quando se torna necessária a exigência de elevar consideravelmente o encaixe bancário. Quando os bancos são obrigados a recolher ao Banco Central parte considerável dos depósitos recebidos, a receita dos mesmos diminui de maneira acentuada, pois os depósitos no Banco Central não rendem juros. Nesse caso, o Banco Central pode oferecer, alternativa-mente ao recolhimento de numerário, a venda das aludidas obrigações.

Além disso, pode surgir uma situação em que há conveniência da venda de títulos no mercado, precisamente no momento em que não seja oportuna a venda de títulos do Governo.

Finalmente, destacamos para um artigo, 50/A, independente, certas atribuições do Banco Central, que não são *privativas*, como as relacionadas no anterior artigo 50.

p) Artigos 51 a 54 :

Art. 51 e § 1.º do Projeto :

§ 2.º do Art. 51 do Projeto :
— O Banco Central não efetuará operações de conta própria com o Governo da União, dos Estados e dos Municípios, porém abrirá ao Tesouro Nacional, anualmente, um crédito em conta corrente, cujo valor não deverá ultrapassar de 25 % do total da receita prevista na lei orçamentária. O saldo devedor resultante da utilização desse crédito deverá ser resgatado até 31 de março do ano seguinte, não podendo o devedor levantar empréstimo no exercício seguinte enquanto não fôr resgatado o anterior.

Suprimir por já estar o assunto devidamente considerado no artigo 50 modificado.

Art. 54 — O Banco Central não efetuará operações de conta própria com o Governo da União, dos Estados e dos Municípios, porém abrirá ao Tesouro Nacional, anualmente, um crédito em conta corrente, cujo valor não deverá ultrapassar de 25 % do total da receita prevista na lei orçamentária. O saldo devedor resultante da utilização desse crédito deverá ser resgatado até 31 de março do ano seguinte, não podendo o devedor levantar empréstimo no exercício enquanto não fôr resgatado o anterior.

Art. 52 do Projeto: — As atribuições conferidas ao Banco pelo art. 48 têm por objetivo facilitar a expansão ou redução dos meios de pagamento e deverão ser exercidas de modo a evitar movimentos inflacionistas ou deflacionistas.

Art. 53 do Projeto: — As operações de redesconto, a que se refere o art. 43, compreenderão letras resultantes da produção e efeitos comerciais a prazo não superior a cento e vinte (120) dias, de responsabilidade de duas firmas, sendo uma, pelo menos, de comerciante, industrial, agricultor ou pecuarista.

Art. 54 do Projeto: — Os empréstimos compreendidos no referido art. 50 serão efetuados com garantia de títulos idênticos aos admitidos a redesconto, com a margem de 20 % sobre o valor nominal; com garantia de títulos da dívida da União e dos Estados, com margem de 10 % sobre a cotação oficial; ou com garantia de ações ou debêntures de empresas de reconhecido crédito, com a margem de 20 % sobre a cotação oficial. O prazo não excederá de 6 (seis) meses, podendo, entretanto, ser prorrogado a juízo do Conselho Monetário.

Suprimir por já estarem os objetivos devidamente enunciados no artigo 41 modificado.

Art. 55 — As operações de redesconto, a que se refere o artigo 50, n.º III, compreenderão letras resultantes da produção e efeitos comerciais a se vencerem em prazo não superior a cento e vinte (120) dias, de responsabilidade de duas firmas, sendo uma, pelo menos, de comerciante, industrial, agricultor ou pecuarista.

Art. 56 — Proposto: — Os empréstimos compreendidos no artigo 50 n.º III serão efetuados com garantia de títulos idênticos aos admitidos a descontos; com garantia de títulos da dívida da União e dos Estados, com margem mínima de 10 % sobre a cotação oficial; ou com garantia de ações ou debêntures de empresas de reconhecido crédito, com a margem mínima de 20 % sobre a cotação oficial. O prazo não excederá de 6 (seis) meses, podendo entretanto ser prorrogado, a juízo do Conselho Monetário.

Não há motivo para se estabelecer a margem de 20 % para empréstimos com garantia de títulos descontáveis. Quanto à caução de outros títulos, há conveniência em estabelecer as percentagens como *mínimos*, permitindo assim a ação do Banco Central na disciplina do crédito.

q) Artigos 55 a 58 :

Arts. 55, 56, 57 do Projeto : Suprimi-los por já terem sido considerados.

Art. 58 do Projeto : Suprimir por já estar incluído no artigo 50 modificado, itens VI e XII, e 50/A itens I e III.

A cooperação da Bôlsa de Valores é necessária, mas tão sômente na parte que diz respeito às operações de títulos. Em relação ao câmbio, o Banco Central deve dispor, privativamente, de poderes amplos de contrôle.

r) Disposições Gerais e Transitórias

Art. 103 do Projeto : — O Poder Executivo fará os regulamentos necessários à boa execução desta lei.

Art. 103 — Proposto : — O Banco Central fica autorizado a regulamentar a presente lei, submetendo à aprovação do Poder Executivo a regulamentação prevista nos arts. 15 e 22/A e também a consolidar a legislação vigente sôbre fiscalização e liquidação de Bancos, contrôle de câmbio e de operações de compra e venda de ouro.

Art. 106 do Projeto :

a) serão imediatamente submetidas à aprovação do Banco Central quaisquer modificações introduzidas nos seus estatutos, inclusive a mudança ou alteração do nome adotado para sua designação;

Art. 106 — Suprimir a alínea a porque já foi prevista em artigo anterior.

A letra b — passa a c

A letra c — passa a b

Art. 108 do Projeto : — O Banco Central abrirá em seus livros uma conta corrente, — Tesouro Nacional — conta especial — sem juros. A crédito dessa conta será levado o valor do ouro que fôr transferido ao Banco Central, e a débi-

Art. 108 — Proposto : — O Banco Central abrirá em seus livros uma conta — Tesouro Nacional — conta especial — sem juros. A crédito dessa conta será levado o valor do ouro e o saldo de divisas que fôr transferido ao Banco Central; e a dé-

to, o valor total das notas que forem emitidas pelo mesmo banco em substituição ao papel-moeda em circulação.

Art. 109 do Projeto :

§ 2.º — Serão também extintas a Superintendência da Moeda e do Crédito e a Caixa de Mobilização Bancária. O ativo e passivo de ambas serão transferidos para o Banco Central.

bito o valor total das notas que forem emitidas pelo mesmo banco em substituição ao papel-moeda em circulação. Essa conta não vencerá juros, nem sobre ela poderá o Tesouro sacar.

Art. 109 — (Igual ao Projeto)

§ 2.º — Serão também extintas a Superintendência da Moeda e do Crédito, a Caixa de Mobilização Bancária e a Fiscalização Bancária, cujas atribuições passarão ao Banco Central, continuando em vigor seus regulamentos e instruções no que não tiverem sido modificados pela presente lei. O ativo e passivo das duas primeiras serão transferidas para o Banco Central.

Art. 109/A — (Acréscimo) — Serão transferidos para o Banco Central os encargos de intervenção e liquidação de estabelecimentos bancários promovidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito, atualmente em curso.

Art. 109/B — (Acréscimo) — Nas localidades onde não existam agências do Banco Central, poderá este autorizar o recolhimento de depósitos bancários e dos Poderes Públicos da União ao Banco do Brasil.

Art. 109/C — (Acréscimo) — O Banco Central poderá, segundo as conveniências, autorizar que a compensação de cheques se faça por intermédio do Banco do Brasil ou de outros bancos.

Art. 109/D — (Acréscimo) — O Banco Central fica autorizado a entrar em entendimento com o Banco do Brasil sobre a

transferência dos depósitos bancários, de compensação de cheques e dos Poderes Públicos da União, e a dos saldos de cambiais, de acordo com as mútuas conveniências, a juízo do Conselho Monetário. Fica, igualmente, ao critério do Conselho Monetário a fixação da data a partir da qual o Banco do Brasil deverá manter o encaixe mínimo previsto nesta lei.

Art. 109/E — (Acréscimo) —
As nomeações iniciais para o Conselho Monetário e a Diretoria do Banco Central serão feitas para períodos de um a cinco anos, a fim de que anualmente termine o período do exercício de parte do Conselho e da Diretoria.

Os artigos modificados ou acrescidos às “Disposições Gerais e Transitórias” têm o objetivo de facilitar a passagem das atribuições atuais do Banco do Brasil e outros organismos ao Banco Central, sem grandes abalos. No artigo 108 esclareceu-se que o Tesouro não poderia sacar sobre a conta especial, embora essa, inicialmente, venha a apresentar saldos credores pela transferência do ouro e divisas. Nos artigos 109 e 109/A mencionou-se, explicitamente, a transferência, não apenas do ativo e passivo, mas também das funções da Superintendência e outras.

Os artigos 109/B e 109/D prevêm exceções às determinações gerais da lei, enquanto durar esse período de transição, ou, mesmo, em caráter mais permanente.

*

* *

2.^a PARTECOMENTÁRIOS DA DELEGAÇÃO NORTE-AMERICANA
SÔBRE O BANCO CENTRAL PROJETADO

Os membros da Delegação Norte-Americana que tiveram a incumbência de rever a projetada lei bancária estudaram os dispositivos que regulam a criação de um Banco Central e são unânimes em acreditar que seria do interesse da economia brasileira em geral o breve estabelecimento dessa instituição. A maioria dos países tem reconhecido a necessidade de bancos centrais e os estabelece, em forma estatal ou semi-estatal, sendo suas funções principais — combater a expansão inflacionária e a retração deflacionária do suprimento de dinheiro ou meios de pagamento, internamente, bem como defender o valor da moeda nas transações internacionais. A experiência em outros países tem demonstrado que as funções do Banco Central podem ser exercidas mais facilmente por uma instituição especializada, destinada a êsse fim, e não por uma instituição que tenha outras funções, especialmente quando tais funções são exercidas em concorrência com instituições bancárias privadas e têm finalidade lucrativa.

Para que haja sucesso, é importante que o empreendimento seja organizado de tal modo que atraia e mantenha a confiança e o respeito do público. Presumivelmente, isso exigiria que os dispositivos legais concernentes ao órgão elaborador, quer quanto à fixação de sua política quer quanto à escolha dos funcionários incumbidos de realizar suas operações, fossem redigidos de tal forma que preservassem a competência técnica e, ao mesmo tempo, evitassem tanto quanto possível que a gerência da instituição possa tornar-se dependente de quaisquer interesses estranhos, de natureza política ou particular. Os que exercem os Poderes Legislativo e Executivo do Governo Brasileiro são as autoridades mais capacitadas para determinar o modo pelo qual essas condições podem ser atendidas satisfatoriamente.

As diretrizes da lei sôbre as funções do Banco Central deverão, naturalmente, ser orientadas no sentido de justificar as esperanças de que serão executadas com sucesso. Por exemplo, não seria desejável dar ao público uma impressão exagera-

da da capacidade do Banco Central de estabilizar a economia ou de frustrar tôdas as forças inflacionárias ou deflacionárias, qualquer que seja sua origem e natureza. Isso, mais cedo ou mais tarde, iria, certamente, provocar desapontamentos, perda de confiança no Banco Central e declínio do seu prestígio.

Falta-nos o conhecimento íntimo das instituições econômicas, sociais e políticas do Brasil, bem como do seu meio, e, portanto, a competência para fazer recomendações específicas a respeito dos dispositivos referentes ao Banco Central, contidos na legislação bancária proposta. Mas, neste memorandum, organizamos um certo número de perguntas que nos ocorreram a propósito do assunto e suplementamos cada pergunta com alguns comentários destinados a indicar a sua finalidade e, em determinados casos, a sugerir uma possível solução desde que, porventura, mereça ser tomada em consideração. Algumas dessas sugestões se baseiam em dispositivos incluídos nas leis dos bancos centrais de outros países e talvez possam ou não ser aplicáveis à situação brasileira. Reportamo-nos, principalmente, ao substitutivo LAFER. Os artigos correspondentes ao substitutivo do Ministro da Fazenda acham-se indicados com a anotação "M. F. Art. ———". Essas perguntas e comentários são preliminares e representam tentativas sujeitas a reconsideração após ulteriores estudos.

Nossos comentários se relacionam principalmente com a parte do Banco Central (Título III) da projetada lei bancária. Também são incluídos comentários sôbre certas seções de outros títulos da lei, que tratam das reservas exigidas dos bancos comerciais e da regulamentação de suas operações pelo Banco Central. Ainda não adquirimos suficiente conhecimento da estrutura em vigor e das operações das instituições financeiras existentes no Brasil, que nos habilite a opinar sôbre a necessidade e a conveniência da criação em apreço, proposta na lei dos diversos bancos semi-estatais especializados, bem como sôbre a extensão do contrôle do investimento dos institutos de Previdência Social e das Caixas Econômicas. São, portanto, omitidos comentários sôbre as relações do Banco Central com tais instituições.

a) OBJETIVOS DO BANCO CENTRAL

1) *Não deveria o projeto citar as responsabilidades do Banco Central com referência a relações monetárias externas de um modo mais amplo e mais explícito ?*

— Em parte alguma do projeto aparece o reconhecimento explícito do fato de ser desejável não se perder de vista na formação da política de crédito, as conseqüências futuras do balanço de pagamentos e do valor internacional do cruzeiro. O Artigo 41, que especifica as responsabilidades do Banco Central, em termos amplos, refere-se a “moeda e crédito”, os quais serão considerados, ordinariamente, como coisas internas; nenhuma referência específica se faz ao seu valor internacional. Novamente, o Artigo 49 declara que a finalidade da manutenção da estabilidade do *poder aquisitivo* do dinheiro é um assunto interno, pelo menos na acepção norte-americana dessas palavras. Não faz, entretanto, menção à estabilidade do valor *internacional* da moeda. O Artigo 50-v refere-se a operações em favor do “valor de nossa moeda nos mercados internacionais”, mas somente em conexão com o controle de câmbio. O projeto do Ministro da Fazenda fere, de modo geral, o problema discutido neste ponto. O Artigo 5, d, cita como objetivo do Banco Central a formação de reservas em ouro e em moeda estrangeira. O Artigo 5, b, refere-se ao “prestígio internacional da moeda”, porém o sentido deste parágrafo é, de certo modo, pouco claro. Deve-se notar, também, que nenhuma referência específica se fez à transferência de propriedade, do Tesouro Nacional para o Banco Central, dos recursos, em câmbio estrangeiro, que ele possui presentemente, inclusive a quota do Brasil no Fundo Monetário Internacional. Tais referências poderiam ser feitas nos Artigos 50-XIII ou 108.

2) *Existe alguma inconsistência entre os objetivos e critérios para a execução de providências estabelecidas em vários artigos do substitutivo (Arts. 1, 41, 49, 50, 52) ?*

Vêr a pergunta 3, com referência à compatibilidade entre os Artigos 1, 41 e 49. Vêr a pergunta 1, relativamente a referências ao valor internacional da moeda (por exemplo, Artigo 50-v). O Artigo 52 parece ser importante, embora tenha sido

colocado no meio de um capítulo. Contudo, a finalidade deste artigo está obscura. Tem êle por fim completar o Artigo 49 ou anular e limitar sua fôrça ?

3) *Tomará a linguagem usada no artigo 1 na devida consideração a significativa importância dos depósitos como meios de pagamento ?*

— O Artigo 1 emprega a expressão “meio circulante” (moeda em circulação) em lugar de “meios de pagamento”, como, sem dúvida, se desejava. O Artigo 41, entretanto, contém a palavra “moeda”, enquanto que o Artigo 49 usa a expressão “meios de pagamento”.

b) CONSTITUIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

4. *Se os diretores tiverem de exercer suas funções em tempo integral, e no caso de haver um Conselho Monetário com a função de elaborar a respectiva política, não deveria a seleção dos diretores ser de molde a assegurar a nomeação de administradores capazes, que sejam responsáveis perante o presidente do Banco e o Conselho Monetário, em lugar de o serem diretamente perante o Presidente da República ?*

— O método de seleção dos “diretores”, especificado no Artigo 45, parece-nos impróprio quando encarado do ponto de vista em que se formulou a pergunta supra. Alternativamente, o seguinte poderia ser considerado : os diretores-gerentes, exceto o Presidente, seriam nomeados pelo Conselho Monetário e escolhidos entre nomes constantes de uma lista que lhe fosse submetida pelo presidente do Banco. Seriam êles sujeitos à recondução (talvez anualmente), no pressuposto, porém, de permanência definitiva, caso executassem seus deveres satisfatoriamente. A exoneração também ficaria a cargo do Conselho Monetário, mediante “recomendação, devidamente justificada”, do presidente do Banco, ao contrário do que especifica o Artigo 46.

5. *Se a resposta à pergunta 4 for afirmativa, não será o método especificado no Artigo 45, mais apropriado para escolher os membros do Conselho Monetário ?*

— O Conselho Monetário seria constituído então do Ministro da Fazenda, agindo como seu presidente, do presidente do Banco Central, dos presidentes dos bancos semi-estatais e de seis membros designados da maneira ora especificada no Artigo 45. (*) Isso tornaria possível a obtenção dos serviços de homens eminentes, dotados de espírito público e procedentes dos grupos especificados naquele Artigo, a fim de participarem da discussão e orientação da política a seguir e, bem assim, da escolha dos dirigentes, sem, entretanto, terem de abandonar seus negócios. A alteração sugerida nas relações do Conselho Monetário com os “diretores” afasta-se do método de organização usado em bancos particulares e outras empresas no Brasil, mas, tem alguma analogia com a estrutura dos bancos centrais de outros países, tais como o Banco da Inglaterra, Banco Central Argentino, e o Federal Reserve System dos Estados Unidos da América.

6. *Estariam alguns bancos importantes em posição de poder influir decisivamente na escolha dos seus candidatos referidos no Artigo 45 I ?*

— Em caso afirmativo e sendo desejável dar aos bancos de menor porte voz mais ativa na escolha dos candidatos, poderiam os bancos ser divididos em três grupos na base do capital ou de algum outro critério; cada grupo escolheria dois candidatos.

7. *Se o Conselho Monetário for constituído dos membros de nomeação, sugerido na pergunta 5, deveriam os dispositivos para a permanência desses membros ser semelhantes aos do Artigo 46 ou deveriam permitir ou encorajar alguma rotatividade ?*

— A rotatividade dos membros deveria tornar possível o ingresso de novas pessoas, de quando em quando, sem implicar nos embaraços decorrentes da exoneração de certos indivíduos; deveria, após o lapso de alguns anos, aumentar, gra-

(*) Alternativamente, para evitar que o Conselho Monetário seja demasiado grande, poder-se-ia limitar o número de representantes deste grupo de instituições ao presidente do Banco do Brasil e a um outro escolhido ou eleito entre os presidentes dos outros bancos semi-governamentais.

dualmente, o grupo de homens proeminentes, com conhecimento íntimo dos problemas a serem encarados pelo Banco Central. Se fôr encontrado algum mérito nesta sugestão, poderá a rotatividade ser efetuada, desde que a lei determine que nenhum membro do Conselho Monetário deverá servir por mais do que dois períodos consecutivos de cinco anos, com exceção dos membros nomeados ex-officio.

8. *Dentre os poderes mais significativos dados ao Banco Central está o de contrôlo do investimento do excesso das "disponibilidades" dos Institutos de Previdência Social e Caixas Econômicas (Art. 50-XII, 60 e 61). (**)* Não seria, portanto, aconselhável ter pelo menos um representante dessas instituições no Conselho Monetário, a fim de eliminar uma fonte possível de divergência ?

— Desde que o "Departamento Nacional de Previdência Social do Ministério do Trabalho" preencha certas funções unificadoras para com os Institutos de Previdência Social e o "Conselho Superior das Caixas Econômicas" em relação às Caixas Econômicas, não seria fóra de propósito contar o Conselho Monetário com representantes escolhidos pelo Presidente da República dentre o pessoal dessas entidades ou de uma lista de candidatos proposta pelos Institutos e Caixas Econômicas.

9. *O Artigo 56 (assim como o Art. 21 do M. F.) declara que o Ministro da Fazenda presidirá as sessões do Conselho Monetário. Não seria desejável dispôr-se, especificamente, sobre um vice-presidente (provavelmente o presidente do Banco Central) para presidir as sessões na ausência ou no impedimento do Ministro da Fazenda ? Não seria também desejável autorizar-se o Ministro da Fazenda a designar um substituto para comparecer e votar em seu lugar, embora não presidisse a sessão ?*

— A experiência de outros países indica que, devido às exigências ordinárias do cargo e ao pouco tempo de que dispõe para cumpri-las, o Ministro da Fazenda ver-se-á, frequen-

(**) A nossa pergunta se refere exclusivamente ao poder administrativo sem implicar no julgamento quanto à conveniência de conceder-se este poder ao Banco Central.

temente, na impossibilidade de comparecer às sessões do Conselho Monetário. A sua substituição deve ser objeto de dispositivo de lei, ou pode ser fixada nos regulamentos do Conselho Monetário ?

10. *É adequada a definição das responsabilidades do Conselho Monetário ?*

— O Artigo 55 dá ao Conselho Monetário autoridade para considerar somente a matéria que o Banco Central possa submeter à sua apreciação, além dos assuntos especificamente mencionados na lei. Estes últimos são apenas dois em número; decisões referentes ao controle cambial (Art. 50-v), e aprovação da existência dos “bancos mistos” (Art. 39). Se o Conselho Monetário deve exercer função real como um corpo deliberativo, parece essencial que suas reuniões regulares se realizem a intervalos mais ou menos curtos, e que o Conselho tenha plena responsabilidade para aprovar todas as decisões importantes sobre a política a seguir.

c) PODERES

11. *Não deveria a lei explicitamente tratar as “operações de “open-market” como um método para executar a política de crédito ?*

— Parece não haver referência no substitutivo às operações de “Open-market” como um método de controle do Banco Central. A compra e venda das obrigações do governo é principalmente considerada como um meio de manter e estabilizar o mercado de títulos da dívida pública (Art. 50-VIII). Qualquer que seja a finalidade imediata de tais operações, entretanto, seu resultado mais significativo, do ponto de vista de um banco central, repousa no seu efeito sobre os encaixes dos bancos comerciais. Um artigo separado parece tornar-se necessário, autorizado explicitamente o Banco Central a comprar e vender títulos da dívida pública, com o fito de aumentar ou diminuir os encaixes dos bancos comerciais. Tal artigo deveria, provavelmente, conter uma referência a dispositivos legais, anteriores, definindo os objetivos gerais do Banco Central.

12. *Não seria o uso das operações de "open-market" — como um instrumento de política geral monetária e de crédito em tempo de inflação ou de um balanço de pagamentos muito favorável — facilitado pela permissão do Banco Central de vender suas próprias obrigações e bancos, exportadores e ao público em geral numa base voluntária (ou, em alguns casos, compulsória) ?*

Será provavelmente difícil para o Banco Central vender títulos da dívida pública como um meio de retração do mercado de dinheiro. Até que um vasto e estável mercado para títulos do governo se tenha desenvolvido, tais esforços talvez provocassem a baixa dessas obrigações a um ponto indesejável. Qualquer tentativa de contornar êste problema através de vendas compulsórias de títulos da dívida pública provavelmente afetaria a firmeza do crédito de todos os títulos do Governo Brasileiro. Alguns desses problemas poderiam ser simplificados com o uso de obrigações, que vencessem juros, do próprio Banco Central, tais como certificados de participação ou debêntures. Êste modo de proceder poderia ser útil no caso de um balanço de pagamentos muito favorável que acarretaria, de outro modo, um grande aumento no suprimento de dinheiro. Do mesmo modo, quando as necessidades gerais da política de crédito no combate à inflação tornassem desejável não aplicar o excesso de disponibilidades dos Institutos de Previdência através dos bancos semi-estatais e, sim, esterilizá-las nesse meio tempo — o investimento em títulos do próprio Banco seria uma maneira de assegurar aos Institutos de Previdência uma fonte de renda contínua.

13. *Existe o perigo de que a função de sustentar o mercado dos títulos do governo e de alguns outros títulos (Art. 50 - VIII) possa entrar em conflito com a política monetária apropriada em certas circunstâncias ? Em caso afirmativo, seria desejável incluir uma cláusula específica ?*

— Em certas circunstâncias — por exemplo, depressão — a sustentação, a manutenção do mercado de títulos do governo poderia bem servir de ajuda na promoção de financiamento ao Governo, necessário para se pôr em prática uma política

econômica apropriada. De outro lado, numa alta inflacionária, quando houvesse forte procura de crédito e capital, os preços dos títulos do governo possivelmente sofreriam pressão e a intervenção no mercado pelo Banco Central facilitaria a expansão do crédito, que viria alimentar a inflação. Se fosse considerado aconselhável incluir uma cláusula na lei, poderia ela tomar a seguinte forma ... “e para estabilizar o mercado de títulos da dívida pública . . . a um ponto que fosse praticável sem interferir com a execução da política destinada a exercer uma influência estabilizadora sobre a economia”. Poder-se-ia também considerar aconselhável tornar a política de sustentação mais flexível, através da inclusão de uma frase, como por exemplo ... “sem tentar frustrar as tendências fundamentais do mercado”. Pode-se notar que a terminologia “intervir no mercado de títulos” usada no Artigo 50 - VIII é bastante ampla; parece permitir ao Banco Central a compra de títulos outros que os da dívida pública, afim de evitar movimentos especulativos. Certamente a intenção não foi de aplicar-se essa faculdade a títulos que não os da dívida pública.

14. *Em certas legislações recentes sobre bancos centrais, o Banco Central (ou o Conselho Monetário) ficou autorizado a estabelecer limites para as operações de carteiras nos bancos comerciais. Vale a pena considerar-se essa limitação na situação brasileira ?*

— Tais limites foram usados com um considerável sucesso no México, no período 1943-1946 e podem, em certas situações, servir como valiosa arma anti-inflacionária. A legislação do Banco Central das Filipinas, por exemplo, contém os seguintes dispositivos :

“Sempre que o Conselho Monetário considerar aconselhável prevenir ou sustentar uma expansão de crédito bancário, poderá fixar um limite máximo na importância de empréstimos e investimentos que os bancos possam ter em seu poder ou poderá fixar um limite para a taxa de aumento de tais ativos dentro de prazos especificados. O Conselho Monetário poderá aplicar tais limites aos empréstimos e investimentos totais de cada banco ou a categoriais especificadas dos mesmos. Em caso algum deverá o

Conselho Monetário estabelecer limites que estejam abaixo do valor dos empréstimos ou investimentos dos bancos na data em que forem notificados de tais restrições. As restrições deverão ser aplicadas a todos os bancos uniformemente e sem discriminação”.

15. *Estão os poderes do Banco Central para fazer redescontos e empréstimos a bancos claramente determinados no projeto ?*

— O projeto do Ministro da Fazenda prevê somente os redescontos e empréstimos que habilitem os bancos a satisfazer suas necessidades de caixa resultantes de retiradas anormais de depósitos. Este dispositivo passa a ser o Artigo 50 - IX no projeto LAFER, e um novo parágrafo (Artigo 50 - VII) foi incluído, autorizando redescontos e empréstimos sujeitos a regulamentos a serem elaborados. Nos Artigos 53 e 54 certas limitações nos tipos e condições de redescontos e empréstimos são estabelecidos no próprio projeto de lei. Não está claro se as limitações dos Artigos 53 e 54 incidem somente sobre o Artigo 50 - VII ou também sobre o Artigo 50 - IX. As limitações quanto ao tipo se destinam provavelmente a incidir somente sobre o Artigo 50 - VII, que, aparentemente, trata de redesconto e empréstimo normais. A esse respeito é desejável ficar bem claro que o Banco Central pode conceder redescontos e adiantamentos a bancos comerciais, mas que não está obrigado a isso. Com referência aos dispositivos dos artigos 53 e 54, ver a questão seguinte, assim como os comentários sob “Funções consultivas e de fiscalização”, questão 27.

A concessão de poderes especiais de empréstimo em circunstâncias *excepcionais* (Art. 50 - IX) acha-se agora incluída na legislação sobre Banco Central de diversos países, como, por exemplo, na Seção 10, b, do “Federal Reserve Act”. O Artigo 50 - IX deixa de indicar, entretanto, em que sentido os poderes especiais de empréstimo do Banco Central nas situações ali previstas difeririam de seus poderes normais. Um exemplo da maneira pela qual este assunto foi tratado em legislação recente é fornecido pelo “Central Bank Act” da República Filipina :

“Em período de emergência ou de iminente pânico financeiro que diretamente ameace a estabilidade monetária e bancária, o Banco Central poderá conceder às instituições bancárias adiantamentos extraordinários garantidos por quaisquer títulos que sejam definidos como aceitáveis por um voto concorrente de pelo menos cinco membros do Conselho Monetário. Enquanto tais adiantamentos estiverem em vigor, a instituição devedora não poderá expandir o volume total de seus empréstimos ou investimentos sem a autorização prévia do Conselho Monetário”.

16. *Não é provável que as margens fixas para adiantamentos sobre cauções de títulos pelo Banco Central, estabelecidas no Artigo 54, prejudiquem a capacidade deste banco de influenciar as práticas de empréstimos dos bancos comerciais ?*

— As flutuações dos preços de ações, públicas e privadas, e debêntures são aqui de certo modo comparáveis às que ocorrem nos Estados Unidos e Argentina. As margens estabelecidas no projeto parecem ser indevidamente baixas. Poderia ser bom prever uma flexibilidade maior, modificando o Artigo 54 com a inserção das palavras “pelo menos” antes das percentagens especificadas. Os bancos comerciais não teriam então nenhuma segurança prévia a respeito das quantias que o Banco Central emprestaria sobre tais títulos. Por outro lado, o Banco Central poderia ajustar sua política, com respeito a tais empréstimos, às circunstâncias que prevalecessem em dado momento.

17. *Não seria apropriado incluir um dispositivo dando poderes ao Banco Central para estabelecer um sistema de compensação de cheques entre os Bancos ?*

— Foi salientado que, no presente momento, o Banco do Brasil executa essas funções de compensação e que sua transferência ao Banco Central levantaria problemas desconcertantes. Não obstante, a transferência eventual dessas operações deveria ser objeto de uma autorização explícita. O estabelecimento eventual de tal sistema parece tornar necessário que os bancos comerciais sejam obrigados a manter, pelo menos, par-

te de seus encaixes estatutários em depósito no Banco Central. As operações de compensação seriam então efetuadas através desses depósitos.

18. *O artigo 12 exige que todos os bancos comerciais mantenham encaixes de, pelo menos, 10 % sobre todos os depósitos, e o Artigo 50 - III dá poderes ao Banco Central para alterar esta percentagem mínima de encaixe. (***) Não seria desejável especificar que esses encaixes sejam mantidos em forma de depósitos no Banco Central e de saldos de compensação de cheques com a instituição que operar o sistema bem como na forma de numerário em caixa, ao invés de somente nesta última forma e na de depósitos no Banco Central, conforme o projeto ?*

— O arranjo sugerido seria mais fácil de fazer-se cumprir do que um sistema em que o numerário em caixa pudesse constituir a maior parte do encaixe dos bancos. Removeria, outrossim, o fundamento para queixa de que os encaixes estão congelados. Nesse sentido, seria útil fazer-se com que a lei permitisse deficiências temporárias nos encaixes, sujeitando o Banco a multas, caso seu encaixe médio, durante cada semana, caísse abaixo do mínimo referido. Durante o prazo em que o Banco do Brasil continuar executando o sistema de compensação, em parte ou totalmente, deveria ser mantido um encaixe de 100 % contra os saldos de compensação, caso seja permitido aos outros bancos contar tais saldos como parte de seus encaixes obrigatórios. Entretanto, a fim de auxiliar a amortecer o impacto que a transferência de vários depósitos do Banco do Brasil para o Banco Central possa ter sobre a posição de caixa do primeiro, a lei poderia adiar o cumprimento dessas exigências de encaixe de 100 % durante algum tempo como, por exemplo, um ano. Isso pode ser considerado como um problema de transição e tratado juntamente com outros problemas da mesma natureza. Poderia também ser redi-

(***) De fato, o projeto menciona, erradamente, que o Banco Central pode alterar "esse encaixe" (Art. 12) e que pode aumentar ou reduzir "a percentagem de encaixe dos bancos" (Art. 50 - III), quando a intenção era, sem dúvida, a de fazer referência à percentagem mínima de encaixe.

gido um dispositivo para compensar o Banco do Brasil pela manutenção das contas de compensação para outros bancos, quando esse encaixe de 100 % fôr pôsto em vigor, e pela realização das operações de compensação.

19. *Deveria a autorização para o Banco Central alterar os limites de encaixes obrigatórios, ser limitada ou ampliada de qualquer modo ?*

— Provavelmente, a comunidade bancária se tranquilizaria relativamente às intenções do Banco Central, se a lei o proibisse de aumentar as exigências de encaixe mínimo contra depósitos acima de alguma quantia especificada. Além disso, bem se poderia considerar se deveria o Banco Central ficar autorizado a fixar exigências diferentes contra diferentes tipos de depósitos, fixar diferentes exigências para bancos em várias partes do País, e ainda exigir dos bancos, temporariamente, em tempos de inflação, a manutenção de encaixes até 100 % contra *aumentos líquidos* na totalidade de seus depósitos (ou na totalidade de seus depósitos à vista) após uma data especificada. A primeira e a segunda dessas possibilidades são consideradas nas questões seguintes. A terceira possibilidade, o “plano de limite de encaixe”, deveria ser considerado somente em conjunto com um limite no poder do Banco Central de aumentar a exigência de reserva básica.

20. *Ao calcular as exigências de encaixe para bancos comerciais, dever-se-ia fazer uma distinção na lei entre os depósitos à vista e a prazo ?*

— Uma percentagem uniforme para depósitos à vista e a prazo pode ser útil em algumas circunstâncias, porque remove um possível incentivo para os bancos de classificar erradamente como depósitos a prazo o que realmente pode ser depósitos à vista, ou persuadir clientes a desviar seus depósitos de contas à vista para contas a prazo, a fim de aumentar o poder de empréstimo dos bancos. De outro lado, as necessidades da economia brasileira e as exigências sobre o sistema bancário para empréstimos relativamente não líquidos poderiam importar na utilização de todos os recursos possíveis, inclusive um

cálculo diferente das necessidades de reserva, a fim de promover um aumento nos depósitos a prazo. Tal aumento de depósitos a prazo em bancos comerciais pode ser desejável durante os próximos 10 a 20 anos, mesmo que sejam criadas instituições especializadas a fim de canalizar parte do fluxo de economias para novos investimentos. Se for considerado desejável distinguir os depósitos à vista dos depósitos a prazo, isso poderá ser feito de duas maneiras : a) dando poderes ao Banco Central para estabelecer futuramente diferentes exigências para os dois tipos de depósitos, ou b) incluindo, na redação da própria lei, diferentes limites de exigências para depósitos à vista e depósitos a prazo.

21. *Que dispositivo — se fôr o caso — deve ser incluído para regular diferentes exigências de encaixe para depósitos em bancos comerciais, em diferentes partes do País ?*

— A diversidade de condições econômicas nas várias partes do Brasil poderia, talvez, tornar desejável que, em certas ocasiões, o Banco Central fixasse diferentes limites de encaixe mínimo para diferentes regiões. Em vista da dificuldade de definir quais as demarcações naturais das regiões econômicas e de determinar quais as diferenças que deveriam existir, relativamente à política de crédito, entre as diversas regiões, seria aconselhável deixar as decisões sôbre o assunto a cargo do Banco Central atuando sob a direção do Conselho Monetário.

No caso de estabelecer autoridade discricionária na fixação de diferentes exigências para diferentes regiões, a lei teria que declarar que “tôdas as matrizes ou filiais bancárias . . . deverão manter encaixes”. As contas entre-filiais não deveriam ser consideradas para efeito de encaixe mínimo.

22. *O Artigo 50 começa com a frase “Compete privativamente ao Banco Central do Brasil”. Relativamente a alguns dos poderes conferidos, é realmente intenção do legislador dar poderes exclusivos ao Banco Central ?*

— Por exemplo, se o Banco Central vai ter exclusivamente todos os poderes mencionados, o parágrafo V parece privar

os bancos comerciais do poder de comprar e vender cambiais, e o parágrafo VI parece impedir depósitos de fundos do Governo em bancos comerciais.

23. *O Capítulo II do Título III é intitulado "Atribuições". Neste Capítulo de dois artigos, o Artigo 49 enumera os objetivos a serem seguidos pelo Banco Central e o Artigo 50 enumera a maioria dos poderes bancários básicos e regulatórios do Banco Central. Este método de apresentação é simples e claro. Entretanto, poder-se-á perguntar se o Artigo 50 concede todos os necessários poderes bancários ?*

— O Artigo 50 não autoriza a abertura de um crédito para o Tesouro Nacional. Neste caso, o poder é concedido no Artigo 51, (parte do Capítulo III), no qual acham-se prescritas certas limitações ou condições mediante as quais os poderes do Artigo 50 devem ser exercidos. Neste caso particular, o poder conferido é de natureza inerentemente restrita e não pode facilmente ser definido senão extensivamente. A fim de manter a simplicidade e a clareza, tanto quanto possível, do presente projeto, para resolver o problema levantado na pergunta 22, acima e, ao mesmo tempo, enumerar todos os poderes básicos dentro de um Capítulo, a seguinte sugestão poderia ser considerada. Os poderes de natureza tal que não exijam definição expressa, e que são exclusivos, poderão ser conservados no Artigo 50. Este poderia ser seguido de artigos suplementares dentro do Capítulo II, os quais combinariam os trechos relevantes do presente Artigo 50 com os trechos relevantes do Capítulo III. Esses artigos poderiam tratar, respectivamente, de : a) operações de câmbio e controle de crédito (Art. 50-V) mais a autorização do controle sobre transações em ouro, um assunto que o substitutivo LAFER não parece abranger; b) depósitos no Banco Central (Art. 50 - VI) mais autorização para um sistema futuro de compensação; c) operações de "open-market" (Art. VII e Art. 51, § 1.º — Ver também perguntas 11, 12 e 13 em "Poderes"); d) redesconto e empréstimos a bancos (Art. 50 - VII e IX e Arts. 53, 54) e e) transações de crédito em contas correntes com o Tesouro Nacional (Art. 51,

§ 2.º). O Artigo 52 poderia ser omitido ou combinado com o Artigo 49 (ver pergunta 2 em "Objetivos") e o Capítulo III poderia ser então cancelado inteiramente.

d) FUNÇÕES CONSULTIVAS E DE FISCALIZAÇÃO

24. *Não seria aconselhável reforçar o Artigo 50 - XIII a fim de tornar-se o Banco Central não somente o agente e procurador do Governo em suas relações com organizações internacionais, mas também seu conselheiro financeiro, a fim de assegurar a mais estreita coordenação possível entre as políticas gerais, econômica, fiscal e de crédito ?*

— Embora o dispositivo que confere ao Ministro da Fazenda a qualidade de Presidente do Conselho Monetário favoreça uma coordenação estreita entre as políticas do Banco Central e do Tesouro, não seria aconselhável prever outros dispositivos para uma coordenação mais ampla das políticas monetária e de crédito com as políticas econômica e fiscal ? Tal dispositivo poderia ser redigido mais ou menos da seguinte maneira : "O Conselho Monetário cooperará com os poderes executivo e legislativo na fixação da política geral, econômica e fiscal e na coordenação da política monetária e de crédito com tais diretrizes... Ele também agirá como Conselheiro do Governo com respeito às operações de crédito, internas e externas, da União, dos Estados, das Municipalidades, e de todas as instituições públicas e semi-públicas".

25. *Não seria desejável reforçar e tornar um tanto mais específicos os dispositivos do Artigo 4 destinados a coordenar as políticas de crédito do Banco do Brasil e dos vários outros bancos semi-estatais com as do Banco Central ?*

— A experiência de outros bancos centrais, na maioria das nações onde os mercados de dinheiro e capital são relativamente pouco desenvolvidos, sugere que, em tais circunstâncias, os instrumentos de controle do Banco Central — com exceção do poder de alterar as exigências de encaixe dos bancos comerciais e impôr os limites das carteiras — tenderão a ter eficácia bastante limitada, especialmente nos primeiros tempos.

Isso parece sugerir que as instituições de crédito público ou semi-público, tais como o Banco do Brasil, constituem instrumentos extremamente valiosos para pôr em execução as desejadas políticas de crédito.

Talvez fosse prudente esclarecer, na própria lei, que o Conselho Monetário seria responsável pela formulação e execução de toda a política de crédito, a fim de que o ônus de quaisquer repercussões possa, preferivelmente, recair sobre ele em vez dos bancos semi-estatais, tais como o Banco do Brasil, dado que estes últimos estariam apenas agindo como instrumentos da política econômica nacional.

Dêsse modo, qualquer coisa parecida com o seguinte poderia ser acrescida ao Artigo 4: "Para efetuar tal cooperação, o Conselho Monetário deverá informar tais bancos sobre a política de crédito que considera apropriada em dado momento".

26. Não seria apropriado citar as funções do Conselho de Fiscalização ?

— O Art. 57 enumera os membros de que se comporá o Conselho; o Art. 15 estabelece que o Banco Central exercerá funções fiscalizadoras sobre os bancos comerciais, mediante regulamento a ser estabelecido pelo Poder Executivo; o Art. 109, § 2, extingue a Superintendência da Moeda e do Crédito e a Caixa de Mobilização Bancária e transfere seus ativos e passivos ao Banco Central, porém, não, suas funções. Presumivelmente, o regulamento a ser expedido tornará claras as funções do Conselho de Fiscalização Bancária. Acham-se, já, porventura as funções desse Conselho estabelecidas na legislação vigente? Mas, nesse caso, não deveria a projetada lei bancária conter uma revogação da legislação vigente ou uma consolidação apropriada da mesma, a fim de torná-la compatível com a nova estrutura?

27 — O Art. 64 autoriza o Banco Central a intervir, após advertência, nas operações de qualquer banco comercial que possua títulos não liquidados em proporção alta demais. O critério para julgar a liquidez baseia-se na aceitabilidade dos pa-

péis em carteira nos bancos comerciais para redescontos ou adiantamentos pelo Banco Central. Será êste um critério apropriado ?

— Os critérios relevantes para a decisão no sentido de caracterizar os tipos de títulos em carteira que seriam aceitáveis para redescontos ou adiantamentos pelo Banco Central, diferem, marcadamente, daqueles que deveriam ser seguidos pelos bancários ao julgar a “solidez” das carteiras dos bancos ou pelo Conselho Monetário ao decidir se a distribuição da carteira seria tal que parecesse a mais desejável do ponto de vista da política econômica geral e da política de crédito.

Ao determinar quais os títulos que deveriam normalmente ser aceitáveis para desconto, três considerações principais pareceriam aplicáveis :

I) Deveria haver uma quantidade suficiente de títulos aceitáveis nas carteiras dos bancos comerciais, a fim de permitir aos mesmos conseguirem um volume de empréstimos do Banco Central, suficiente para satisfazer às necessidades de caixa que tenham probabilidade de surgir em circunstâncias normais. A extensão da lista dos títulos aceitáveis depende, principalmente, da prática bancária predominante. Se os adiantamentos em conta corrente, por exemplo, constituírem uma grande parte nas carteiras de muitos bancos, seria prudente incluí-los entre os títulos aceitáveis para adiantamentos por parte do Banco Central.

II) A definição da aceitabilidade deveria ser tal que tornasse as operações do Banco Central tão simples e convenientes quanto possível. Estaria, aí, um motivo para não se ampliar demasiadamente a lista dos títulos aceitáveis.

II) Os redescontos e empréstimos do Banco Central deveriam ser a prazo relativamente curto, a fim de habilitá-lo a diminuir o volume dos títulos em carteira, se assim o desejar, ou, pelo menos, a aproveitar a oportunidade de rever, constantemente, sua política com referência a empréstimos e adiantamentos.

Ao decidir-se sobre a “solidez” das carteiras dos bancos, deve-se dar maior ênfase ao valor intrínseco e à conveniência

do ponto de vista da política geral de crédito, do que à liquidez ou ao vencimento rápido. Esta é a opinião geralmente aceita, pelo menos nos Estados Unidos. Também ficou provado, pela experiência norte-americana, que a restrição dos adiantamentos pelo Banco Central a determinados títulos, não inibe, por si só, que os bancos comerciais aumentem outras modalidades de adiantamentos e investimentos.

O Artigo 64 tem em vista regular o ativo nos bancos, modificando os regulamentos de redescontos e adiantamentos pelo Banco Central. Os bancos comerciais são obrigados a possuir, pelo menos, uma certa percentagem do seu ativo aceitável para redesconto e adiantamento. Levantada, porém, a questão teórica de que este processo de aceitabilidade é o fim desejável no regulamento dos bancos, o Artigo 64 parece criar grandes dificuldades à prática das operações do Banco Central.

Pareceria, portanto, difícil, sinão impossível, resolver o problema de regular os ativos dos bancos pela referência à aceitabilidade para redesconto pelo Banco Central. Nem parece haver outra solução simples, de natureza que pudesse ser integralmente declarada na lei. Não deveria o controle dos ativos dos bancos constituir um problema de alçada dos funcionários da fiscalização, que agiriam sob instruções detalhadas do Banco Central? Tais instruções teriam que salientar questões de *qualidade* em oposição à *forma* dos ativos dos bancos.

Para assegurar obediência às recomendações e decisões dos funcionários da fiscalização, não seria, talvez, aconselhável incluir na redação da lei a autorização para que o Banco Central ou o Conselho Monetário, mediante solicitação do Departamento de Fiscalização Bancária, proibisse um banco de aumentar seus ativos de qualquer tipo, especificado na proibição? A proibição seria anulada logo que o banco atingido aumentasse seu capital com a quantia que fosse predeterminada. Poderia o Banco Central ser autorizado a recusar todos os redescontos e adiantamentos a um banco que persistisse em práticas de empréstimos contrárias às suas recomendações?

e) DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

28. *Existe alguma necessidade de disposições transitórias, a fim de que o estabelecimento do Banco Central não determine, como resultado automático e imediato, uma severa retração ou uma expansão substancial da capacidade dos bancos de conceder crédito ?*

— A transferência das divisas ao Banco Central poderia acarretar um considerável aumento nos encaixes em cruzeiros do Banco do Brasil. Ao mesmo tempo, o Banco do Brasil deveria manter maiores encaixes em relação aos seus depósitos. Um estudo cuidadoso da magnitude dessas e de outras alterações determinará se serão ou não necessários determinados ajustes transitórios como, por exemplo, os que se relacionarem com as exigências de encaixe.

29. *Como seria efetuada a transferência do direito de emissão de papel moeda do Tesouro para o Banco Central, de conformidade com as disposições do projeto LAFER, se não inclui ele nenhuma referência a este problema a não ser no Artigo 50, § 1, que confere ao Banco Central poderes exclusivos de emissão ?*

Seria a moeda a ser emitida pelo Banco Central governada pela lei monetária existente, que regula as características do cruzeiro ?

— Talvez fôsse preferível que o Banco se responsabilizasse, desde logo, pela totalidade do dinheiro do Tesouro em circulação, antes de estar terminado o processo gradual da substituição de notas.

Presumivelmente, este assunto poderia ficar sujeito a “Regulamento” posterior. Mas, dever-se-ia levar em consideração a hipótese de que seria ou não preferível estabelecer normas precisas de ação na própria lei.

SUMMARY

CENTRAL BANK

The Ministério da Fazenda has considered the convenience of including in the working program of the Joint Brazil/U.S. Commission the study of the present Brazilian banking system. This study would be made mainly for the purpose of verifying the opportunity of submitting to the National Congress additional suggestions to the project relative to the banking reorganization, which is pending discussion. In accordance with this general outline, the American experts have read both the project and the opinion presented to the Finance Commission of the Chamber of Deputies by Mr. HORACIO LAFER, and have offered their comments on these. Thereafter, the experts of the Brazilian Commission have discussed with the American representatives the questions raised. Several suggestions for the modification of many points included in the projected law have resulted from the discussion and the analysis carried on, and have been submitted to the authorized reporter at the Chamber of Deputies.

The work now published in this Review by courtesy of the Ministério da Fazenda is divided in two parts. The first part reproduces the text of the projected law under discussion in Congress and the amendments suggested by the Joint Brazil/U.S. Commission, with their respective justifications. The second part contains the comments initially made by the American Delegation, which served as a basis for the discussion with the Brazilian Delegates, from which resulted the amendments offered to the consideration of the Legislative Power as technical cooperation.

The commission who studied the subject was composed of the following members:

Brazilian — OCTAVIO GOUVEIA DE BULHÕES, Chairman; JORGE KINGSTON, HERCULANO BORGES DA FONSECA, FERNANDO MIHELLI DE CARVALHO and WILSON VIEIRA COELHO;

American — HAROLD V. ROELSE, ARTHUR B. HERSEY and PHILIP J. GLAESSNER.

RÉSUMÉ

LA BANQUE CENTRALE

Le Ministère des Finances a pris l'initiative d'inclure dans le programme des travaux de la Commission Mixte brésilienne-américaine, l'examen de la structure du système bancaire brésilien. Cet examen devait avoir principalement pour objectif d'étudier l'éventualité de suggestions complémentaires à présenter au Congrès National pour le projet de réforme bancaire qui s'y trouve actuellement en discussion.

Dans cet ordre d'idées, les experts nord-américains ont pris connaissance du projet et des critiques qui lui ont été portées à la Commission des Finances de la Chambre des Députés. La commission mixte a ensuite discuté les questions les plus importantes soulevées par les experts nord-américains. Il en est résulté plusieurs suggestions qui ont été présentées au Rapporteur du projet à la Chambre des Députés.

La première partie du présent travail reproduit les textes du projet de loi en discussion au Congrès et des amendements suggérés par la Commission Mixte brésilienne-américaine avec leurs exposés de motifs.

La deuxième partie comprend les commentaires formulés initialement par les experts nord-américains et les amendements qui ont été présentés au pouvoir législatif à titre de coopération technique.

La commission mixte était composée des personnalités suivantes:

Brésiliens — OCTAVIO GOUVEIA DE BULHÕES, président; JORGE KINGSTON, HERCULANO BORGES DA FONSECA, FERNANDO MIBILLI DE CARVALHO et WILSON VIEIRA COELHO.

Nord-américains — HAROLD V. ROELSE, ARTHUR B. HERSEY et PHILIP J. GLAESSNER.