

## A estatização na Constituinte

## Projeto de sistema financeiro fortalece Banco do Brasil

JORGE CALDEIRA (\*)  
Da Reportagem Local

## França e Portugal privatizam bancos

Da Reportagem Local

Amanhã, dezenove constituintes vão dividir um enorme bolo, o maior do país. Esse bolo inclui todas as poupanças da nação (não apenas as cadernetas, mas também depósitos a prazo, títulos de renda fixa e outras formas de poupança), todo o dinheiro que o governo gasta e pode gastar, e até mesmo o poder de emitir dinheiro.

Pelo tamanho do bolo, pode-se imaginar o tamanho dos interesses envolvidos no trabalho desses constituintes. Esses interesses começaram a se manifestar bem antes da eleição de 86. Bancos privados nacionais e estrangeiros, empresas financeiras, cooperativas de crédito, grandes estatais e outros interessados financiaram campanhas, juntaram seus melhores argumentos. O objetivo era um só: ter influência junto aos deputados que iriam formar a Subcomissão do Sistema Financeiro, a parte do Congresso constituinte encarregada de criar as regras pelas quais o grande bolo iria ser dividido.

## Constituintes votam amanhã relatório da subcomissão de bancos

Durante a fase inicial dos trabalhos, a subcomissão ouviu depoimentos de pessoas ligadas aos vários grupos interessados, discutiu o assunto. Chegou então o momento decisivo: votar a proposta preparada por seu relator, o deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP). A polêmica já era esperada, mas não no nível em que veio. Praticamente todos os pontos do relatório estão sendo criticados. Um deles, no entanto, é o mais importante: o avanço do Banco do Brasil sobre as melhores fatias do bolo. Se o relatório não for modificado, este gigante estatal crescerá a alturas desconhecidas, abocanhando fatias que hoje estão nas mãos dos bancos privados, dos bancos estaduais, dos outros bancos do governo e até mesmo do Tesouro.

A preparação do Banco do Brasil para comer o bolo das poupanças nacionais foi exemplar. No Congresso constituinte existe um partido sem estatutos registrados, sem sede, mas com nome peculiar: o PBB ou Partido do Banco do Brasil. Oficialmente, fazem parte dele cinco senadores e onze deputados federais — que já trabalharam ou estão licenciados de suas funções na instituição — e que apoiam todas as propostas que beneficiam o banco. Muitos consideram essa bancada uma das mais eficientes do Congresso constituinte.

Apoio para isso não falta. O Banco do Brasil mantém no Congresso uma assessoria parlamentar, oficialmente encarregada de fazer a ligação do

## BB possui 'bancada' para defender seus projetos no Congresso

banco com os constituintes. Ali, deputados de todos os partidos conseguem favores vários, como por exemplo transferir um funcionário de um lugar para outro. Cada solicitação é tratada com carinho, porque pode significar o apoio de um constituinte.

A própria assessoria parlamentar do banco calcula os efeitos deste trabalho. Segundo seus dados, aos dezesseis membros oficiais do "partido", podem-se somar outros 145 "simpatizantes" de todos os partidos, o que dá um total de 161 deputados. Essa bancada da estatal seria a segunda maior do Congresso (a segunda maior bancada oficial é a do PFL, que possui 131 constituintes), se fosse oficializada.

Com tamanho poder de fogo, o Banco do Brasil passou a pressionar para fazer valer seus interesses, que são claros. O próprio presidente do banco, Camilo Calazans, declarou em seu depoimento à subcomissão que o objetivo da instituição era o de "ocupar, no mínimo, o poder que detinha antes de 64". Para quem não se lembra, naquele tempo não havia ainda o Banco Central, o mercado de títulos (open-market), os bancos computadorizados, e o Banco do Brasil reinava sozinho sobre um sistema de bancos particulares fraco.

O próprio deputado Fernando Gasparian reconhece o poder de fogo da bancada da instituição, que, segundo ele, é composta principalmente por deputados conservadores, muitos dos quais tem a tendência de se aproximarem do poder oficial.

## Empresários fazem críticas à tendência estatizante da proposta

Originalmente, Gasparian pretendia que o projeto significasse "um salto do mercantilismo para o capitalismo. Nós não podemos mais conviver com um sistema financeiro cartorial e oligopolístico, que impede

o desenvolvimento do país. Para isso, seria preciso regionalizar os bancos, o que permitiria maior desenvolvimento local, e instaurar um verdadeiro regime de concorrência".

Contra este objetivo se movimentam deputados da esquerda, que defendiam pura e simplesmente a estatização do crédito, a bancada do Banco do Brasil, em busca de maior

Portugal e França passaram por experiências semelhantes em períodos recentes: tiveram seus bancos estatizados, e iniciam uma fase de privatização dessas instituições. Apesar das diferenças de intensidade, os processos guardam algumas semelhanças em termos de resultados, em ambos os casos negativos.

Em Portugal, a estatização total dos bancos aconteceu depois da "Revolução dos Cravos", em 1974. Os proprietários receberam como indenização títulos da dívida pública, resgatáveis em vinte anos, e as administrações foram totalmente substituídas por funcionários indicados pelo governo, muitos deles por questões políticas. Logo em seguida, para fazer frente a uma política de geração de empregos, os bancos foram obrigados a contratar muito mais gente do que realmente necessitavam.

Começou assim um processo de dificuldades para o sistema financeiro do país. Menos de dez anos passados, o Partido Socialista, que apoiava a idéia, mudou de comportamento. A partir de 1984, passou a incentivar a criação de novos bancos privados, uma vez que os estatais não estavam nem em condições de serem privatizados. Com os novos bancos criados, começou a haver melhorias na economia portuguesa.

Na França, o processo de estatização também atingiu todos os bancos em 1982, mas as consequências foram muito menores. Em primeiro lugar, porque três das maiores instituições financeiras do país (Nationale de Paris, Societé Generale e Crédit Lyonnais) já eram estatizadas desde o final da segunda guerra mundial. Entretanto, um dos mais fortes motivos para a pequena mudança foi o fato de que as direções permaneceram as mesmas, exceto os presidentes, indicados pelo governo. Com isto, mantiveram-se as políticas das instituições. Dessa forma a competição entre os bancos sempre permaneceu, e se manteve a tradição de competir dos bancos estatais mais antigos.

Menos de três anos depois da estatização, em 1985, o próprio Partido Socialista mudou de opinião a respeito de sua eficácia. Sequelas da estatização, como dificuldades de renovar o parque industrial, diminuição de investimentos, perda de eficácia em mercados externos, levaram o partido a apoiar a idéia de privatizar bancos e grupos industriais que não fossem absolutamente estratégicos.

Com a vitória de Jacques Chirac em 1986, esse processo foi bastante acelerado. Um esquema de privatização, que prevê a divisão do capital entre grandes investidores, venda de ações em bolsas, venda de ações no exterior e participação de funcionários, foi montado e as privatizações começaram. Uma das próximas será a da Societé Generale.

espaço para a instituição, os bancos privados, interessados em manter seu espaço, e altos burocratas, que queriam manter grandes gastos do governo. No final das contas, ganhou o Banco do Brasil e o Congresso, e perderam os bancos privados e o Executivo (veja o quadro).

A redação do relatório sobre sistema financeiro atinge dois universos distintos: as finanças públicas e as privadas. Os dois precisam ser analisados separadamente. No entanto, uma observação deve ser feita. O Banco do Brasil, como empresa que tem um lado público e outro privado, avançou para os dois lados.

No lado das finanças públicas, a disputa se dá em torno dos seguintes interesses: quem diz como o governo pode gastar? Quem gasta o dinheiro do governo? Quem age pelo governo na economia? A primeira pergunta foi respondida no projeto da seguinte forma: o governo gasta aquilo que o Congresso autoriza, e nada mais. Isso representa uma mudança importante. Pela lei atual, o Executivo tem o poder de decidir no que vai gastar, sem controles efetivos. O resultado é que ele sempre gasta mais do que tem, porque pode gastar o que arrecada e ainda financiar o que não arrecada com a emissão de títulos. Daqui para a frente, só vai poder fazer isso se o Congresso deixar. Nessa briga, o Banco do Brasil não entrou.

Na segunda, entrou e levou. Atualmente, uma parte dos gastos governamentais é coberta pelo Tesouro, outra pela emissão de títulos pelo Banco Central. Com a nova lei, o Banco do Brasil ganha o monopólio de emitir e colocar títulos da dívida pública (as OTN). Embora haja uma ressalva que os recursos obtidos pela emissão não podem ser usados livremente, nada se fala quanto a comissões pelo lançamento ou lucros em negociação de papéis. Ponto para a estatal.

Na briga pela ação governamental na economia, o Banco do Brasil ganhou mais um tanto. O projeto limita a atuação do Banco Central ao controle do meio circulante, através da colocação e resgate de títulos de crédito (as LBCs). Tudo o mais, como linhas de crédito para instituições financeiras e linhas de fomento, vai para o Banco do Brasil ou para a Caixa Econômica (a parte que o Banco Central recebeu com a extinção do BNH, de gerir o Sistema Financeiro da Habitação). Assim, quem precisar de crédito para liquidez, vai ter que recorrer ao banco estatal.

As finanças privadas também vão ser regidas pelo disposto no projeto da Subcomissão do Sistema Financeiro. Nessa frente, o Banco do Brasil



Fernando Gasparian (PMDB-SP), relator da Subcomissão de Sistema Financeiro



Roberto Konder Bornhausen, do Unibanco, concedendo entrevista em seu escritório

## Estes são os pontos polêmicos da proposta

**Tabelamento dos juros** - Trata-se, sem dúvida, da questão mais polêmica do projeto. Muitos juristas acham estranho que o nível de taxas de juros faça parte da Constituição, pois são da opinião que este tipo de definição deve ficar, no máximo, em lei ordinária. Os banqueiros acham que a medida é simplesmente impraticável, pois não há um índice único para medir a inflação, ou seja, não há uma base a partir da qual se possa calcular a taxa de juros real (essa taxa seria a da inflação mais 12%). Economistas monetaristas consideram que a medida criaria problemas principalmente para o governo, pois a manipulação das taxas é que permite a execução da política monetária; com a limitação, não haveria como o Banco Central controlar a política monetária.

**Estatização** - O projeto, do jeito que está, beneficia bastante o Banco do Brasil e limita as possibilidades dos bancos privados, tanto nacionais como estrangeiros. Com isto, pode-se prever que o Banco do Brasil ganhe uma fatia maior do mercado. Empresários privados chamam a isso avanço da estatização do setor.

**Independência do Banco Central** - Pouco tempo depois de sua criação, o Banco Central, que deveria apenas cuidar da política monetária, passou a ser um dos principais órgãos de financiamento dos déficits públicos, isto é, aquilo que o governo gasta a mais do que tem. Muitos economistas atribuem esse comportamento à dependência da diretoria do Banco Central ao Executivo, daí a

proposta de uma diretoria com mandato e independente, capaz de resistir às pressões para emitir. Critica-se na forma do atual projeto a possibilidade de demissão a qualquer momento do mandatário por decisão do Congresso, o que diminuiria a independência do órgão.

**Mandato de diretores do BC** - Pelo projeto, nenhum diretor do Banco Central pode exercer cargos de direção em instituições privadas quatro anos antes ou depois de seu mandato. Na prática, isso significa limitar os candidatos a funcionários públicos ou de estatais, e há quem veja nisso a criação de uma reserva dos postos a funcionários do Banco do Brasil.

**Controle dos déficits** - Uma das intenções explícitas do projeto é a de

impedir que os governos gastem mais do que arrecadam, pelo menos sem a aprovação do Congresso. No entanto, juristas e economistas criticam o modo como isso foi feito, pois há vários itens de redação pouco clara. Independência de poderes: atualmente, só o Executivo pode legislar sobre matéria financeira, um poder que ganhou na época dos governos militares. Existe um certo consenso de que o Congresso deveria recuperar esse poder, mas na forma do projeto levanta-se uma dúvida. Na nova lei, uma comissão mista do Congresso terá o poder de anular medidas do Executivo por decurso de prazo. Isso significa que, por exemplo, o presidente pode anunciar um choque monetário e, um mês depois, ele ser anulado. Dessa forma, seria difícil o Executivo cumprir sua finalidade de gestão.

## Quem ganha e quem perde na disputa

**Bancos privados** - Perdem patrimônio, representado pelo valor das cartas-patente em seu poder, que deixarão de existir; perdem depósitos, com a obrigatoriedade de que o governo e todas as estatais federais operem exclusivamente com o Banco do Brasil; perdem teoricamente rentabilidade, com o tabelamento dos juros. Devem ganhar novos concorrentes, com a facilidade de abertura de novos bancos.

**Bancos estrangeiros** - Perdem a possibilidade de captar depósitos de qualquer espécie. A rigor, deixarão de ser bancos, pois não poderão mais fazer intermediação de crédito, mas apenas investir capital próprio, como qualquer empresário.

**Banco Central** - Teoricamente ganha independência com a eleição da diretoria para mandatos fixos. No entanto, como na proposta o presidente pode ser demitido a qualquer momento pelo Congresso, a independência pode não ser tão efetiva. Perde suas funções de fomento, a possibilidade de financiar déficits do Tesouro, o poder de emitir e resgatar títulos da dívida pública (as OTN), e tem sua margem de manobra diminuída, não podendo realizar operações de crédito.

**Banco do Brasil** - O grande vencedor. Volta a ser o caixa do Tesouro, recebe as atividades de fomento do Banco Central, ganha

todos os depósitos das estatais, torna-se emissor de títulos da dívida pública e, de quebra, torna-se na prática dono da possibilidade de indicar funcionários para compor a diretoria do Banco Central.

**Executivo** - Perde o poder de legislar sobre matéria financeira e ganha uma série de impedimentos para se endividar à vontade. Além disso, pode ter decisões de gestão anuladas a qualquer momento por uma comissão do Congresso por decurso de prazo.

**Congresso** - Outro ganhador. Recupera o poder de legislar sobre matéria financeira, ganha o poder de eleger e depor a diretoria do Banco

Central. Pode também anular medidas do Executivo sobre política monetária, econômica ou cambial por meio de uma comissão. Todos os empréstimos e rolagens de dívida da União, dos Estados, municípios e até mesmo particulares que necessitam de aval de órgãos públicos devem antes passar pelo Congresso.

**População** - Se houver de fato tabelamento dos juros, ganham os que devem para bancos e perdem os que têm aplicações. Se houver diminuição do déficit público, em teoria os impostos devem diminuir. Com a criação de novos bancos, teoricamente devem melhorar as condições de atendimento.

luto principalmente contra os bancos privados, e ganhou mais algumas fatias do bolo. Para começar, levou depósitos. No projeto, está escrito que todas as empresas estatais devem manter todas suas disponibilidades, até o fundo de pensão de seus empregados, em "instituições financeiras sob o controle da União". Assim, um carnê do INPS deve ser pago em banco estatal, bem como impostos, taxas e o que tudo mais houver. O Banco do Brasil deve ficar com a maior parte desses depósitos.

## Relator propõe o fim da carta-patente e a outorga de concessão

to do Presidente e da diretoria do Banco Central. Nele está escrito que nenhum desses cargos pode ser ocupado por pessoas que tiveram cargos em empresas privadas quatro anos antes ou depois do exercício de seus mandatos. Como há a exigência de que essas pessoas conheçam a área, não é preciso muito esforço para imaginar que a maior parte dos

cargos vai acabar nas mãos de pessoas que trabalham no Banco do Brasil, que só terão a concorrência de funcionários públicos, do Banco Central e de outros bancos estatais, como a Caixa Econômica.

Generoso, o presidente do Banco do Brasil, Camilo Calazans, disse aos membros da subcomissão que "a fórmula ideal para o sistema financeiro não é nem a estatização nem a privatização". Só que os obstáculos colocados aos bancos privados no projeto são de tal monta, que existe a possibilidade que o Banco do Brasil volte realmente a reinar sozinho sobre as finanças privadas. Enquanto os bancos privados são limitados, nada se fala sobre a estatal.

Em primeiro lugar, os bancos vão perder patrimônio. Fiel a seu objetivo de extinguir um sistema que considera cartorial, Gasparian colocou no projeto um item que extingue as cartas-patente — que são autorizações do Banco Central negociáveis no mercado — por um sistema de aprovação onde as concessões são negociáveis e intransferíveis. O presidente da Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNIF) Roberto Bornhausen, 53, não vê sentido na medida: "Autorizações existem em qualquer lugar do mundo. No

Brasil, essas autorizações ganharam valor de mercado até mesmo por ação dos órgãos do Estado. O próprio Banco Central promove leilões de cartas-patente. Não há sentido em fazer com que isso seja extinto em prejuízo dos que já pagaram por elas e assim beneficiar novos concorrentes, que vão entrar no mercado com vantagem". O Banco do Brasil nunca pagou por uma carta-patente, e não vai ter nenhum prejuízo com a medida.

## Controle dos juros em 12% pode dificultar rolagem das dívidas

relação à concorrência, o Banco do Brasil vai obter em função do tabelamento dos juros em 12% previsto no projeto. Existem muitas críticas a esta medida, que podem ser resumidas em dois pontos: dificuldade para que o próprio governo exerça sua política monetária e desconhecimento do mercado bancário. No primeiro caso, estão aqueles

que dizem que o culpado pelas altas taxas é o próprio governo, que paga bem mais que 12% por seus papéis (teoricamente esses papéis devem apresentar o menor rendimento do mercado, por serem mais seguros). Com o tabelamento, existe a possibilidade de que o governo não consiga rolar suas próprias dívidas. No segundo, é preciso um esclarecimento: bancos não ganham dinheiro cobrando juros, pois não trabalham com recursos próprios, mas com dinheiro que captam de investidores por meio de depósitos ou CDBs, pagando também juros. O lucro do banco é a diferença entre o que paga para captar e o que recebe por emprestar, não importa a que taxas. Se houver realmente a limitação, têm mais condições de concorrer os bancos que possuem muitos depósitos à vista, que não pagam juros. Quanto mais depósitos, mais poder de competir. O Banco do Brasil será campeão absoluto de depósitos.

Na forma em que está, é possível que o projeto da subcomissão do sistema financeiro acabe de fato permitindo um enorme avanço da estatização no sistema bancário, com tudo o que ela significa.

(\*) Colaborou a SUCRAL de Brasília