A - 28— ECONOMIA —Sábado, 23 de maio de 1987 FOLHA DE S. PAULO AULP,

A estatização na Constituinte

M^

Projeto de sistema financeiro fortalece Banco do Bra

" \ Lula Marques Juan Esteves

JORGE CALDEIRA (*)
Do Reportagem Local

Amanhã, dezenove constituintes
vão dividir um enorme bolo, o maior
do pais. 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 dinhei-
ro.

Pelo tamanho do bolo, pode-se
imaginar o tamanho dos interesses
envolvidos no trabalho desses consti-
tuintes. Esses interesses começaram
a se manifestar bem antes da eleição
de 86. Bancos privados nacionais e
estrangeiros, empresas financeiras,
cooperativas de crédito, grandes es-
tatais e outros interessados financia-
ram campanhas, juntaram seus me-
lhores argumentos. O objetivo era
um só: ter influência junto aos
deputados que iriam formar a Sub-
comissão do Sistema Financeiro, a
parte do Congresso constituinte en-
carregada 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 traba-
lhos, a subcomissão ouviu depoimen-
tos de pessoas ligadas aos vários
grupos interessados, discutiu o as-
sunto. Chegou então o momento
decisivo: votar a proposta preparada
por seu relator, o deputado Fernando
Gasparian (PMDB-SP). A polémica
já era esperada, mas não no nível em
que veio. Praticamente todos os
pontos do relatório estão sendo criti-
cados. 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 modifica-
do, este gigante estatal crescerá a
alturas desconhecidas, abocanhando
fatias que hoje estão nas mãos dos
bancos privados, dos bancos estadu-
ais, 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. Oficial-
mente, fazem parte dele cinco sena-
dores e onze deputados federais
- que já trabalharam ou estão licen-
ciados de suas funções na institui-
ção— e que apoiam todas as propos-
tas que beneficiam o banco. Muitos
consideram essa bancada uma das
mais eficientes do Congresso consti-
tuinte.

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 con-
seguem favores vários, como por
exemplo transferir um funcionário de
um lugar para outro. Cada solicita-
ção é tratada com carinho, porque
pode significar o apoio de um consti-
tuinte.

A própria assessoria parlamentar
do banco calcula os efeitos deste
trabalho. Segundo seus dados, aos
dezesseis membros oficiais do "par-
tido", 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 vater 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 Gas-
parian 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 aproxi-
marem do poder oficial.
Originalmente, Gasparian preten-
dia que o projeto significasse "um
salto do mercantilismo para o capita-
lismo. Nós não podemos mais convi-
ver com um sistema financeiro
cartorial e oligopolístico, que impede

Empresários fazem
críticas à tendência

estatizante da proposta

o desenvolvimento do país. Para isso,
seria preciso regionalizar os bancos,
o que permitiria maior desenvol-
vimento local, e instaurar um verda-
deiro regime de concorrência".
Contra este objetivo se movimen-
tam deputados da esquerda, que
defendiam pura e simplesmente a
estatização do crédito, a bancada do
Banco do Brasil, em busca de maior

França e Portugal

privatizam bancos
Da Reportagem Local

Portugal e França passaram por
experiências semelhantes em perío-
dos recentes: tiveram seus bancos
estatizados, e iniciam uma fase de
privatização dessas instituições.
Apesar das diferenças de intensida-
de, os processos guardam algumas
semelhanças em termos de resulta-
dos, em ambos os casos negativos.
Em Portugal, a estatização total
dos bancos aconteceu depois da
"Revolução dos Cravos", em 1974. Os
proprietários receberam como inde-
nização títulos da dívida pública,
resgatáveis em vinte anos, e as
administrações foram totalmente
substituídas por funcionários indica-
dos 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 necessi-
tavam.

Começou assim um processo de
dificuldades para o sistema financei-
ro do país. Menos de dez anos
passados, o Partido Socialista, que
apoiava a ideia, mudou de compor-
tamento. 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 estatiza-
ção 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
Lyonais) 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 permanece-
ram as mesmas, exceto os presiden-
tes, indicados pelo governo. Com isto,
mantiveram-se as políticas das insti-
tuições. 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 Parti-
do Socialista mudou de opinião a
respeito de sua eficácia. Sequelas da
estatização, como dificuldades de
renovar o parque industrial, diminui-
ção de investimentos, perda de eficá-
cia em mercados externos, levaram o
partido a apoiar a ideia de privatizar
bancos e grupos industriais que não
fossem absolutamente estratégicos.

Com a vitória de Jaeqtie» Chirat*
em 1986, esse processo foi bastante
acelerado. Um esquema de privati"
zação, que prevê a divisão do capita'
entre grandes investidores, venda d<*
ações em bolsas, venda de ações n<>
exterior e participação de funciona'
rios, foi montado e as privatizaçõe?
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 siste-
ma financeiro atinge dois universos
distintos: as finanças públicas e as
privadas. Os dois precisam ser anali-
sados 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 importan-
te. 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 Brail não
entrou.

Na segunda, entrou e levou. Atu-
almente, uma parte dos gastos go-
vernamentais 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 li-
vremente, 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 institui-
ções financeiras e linhas de fomento,
vai para o Banco do Brasil ou para-a
Caixa Económica (a parte que o
Banco Central recebeu com a extin-
ção do BNH, de gerir o Sistema
Financeiro da Habitação). Assim,
quem precisar de crédito para liqui-
dez, vai ter que recorrer ao banco
estatal.

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

Fernando Gasparian (PMDB-SP), relator ría Subcomissão de Sistema Financeiro Roberto Konder Bornhausen, do Unibanco, concede entrevista em seu escritório

Estes são os pontos polémicos da propo
Tabelamento dos juros -
Trata-se, sem dúvida, da questão
mais polémica 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 ban-
queiros 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 me-
dida criaria problemas principal-
mente para o governo, pois a manipu-
lação 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
oae está, beneficia bastante o Banco
m 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. Em-
presários privados chamam a isso
avanço da estatização do setor.

Independência do Banco Cen-
tral - 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 compor-
tamento à dependência da diretoria
do Banco Central ao Executivo, daí a

proposta de uma diretoria com man-
dato e independente, capaz de resistir
às pressões para emitir. Critica-se na
íorma do atual projeto a possibilida-
de de demissão a qualquer momento
do mandatário por decisão do Con-
gresso, o que diminuiria a indepen-
dência 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 criti-
cam 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 exem-
plo, 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 disput
Bancos privados - Perdem
património, representado pelo valor
das cartas-patente em seu poder, que
deixarão de existir; perdem depósi-
tos, com a obrigatoriedade de que o
governo e todas as estatais federais
operem exclusivamente com o Banco
do Brasil; perdem teoricamente ren-
tabilidade, com o tabelamento dos
juros. Devem ganhar novos concor-
rentes, 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 presi-
dente pode ser demitido a qualquer
momento pelo Congresso, a indepen-
dência 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 divida pública (as OTN), e
tem sua margem de manobra dimi-
nuída, não podendo realizar opera-
ções 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, tor-
na-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 medi-
das do Executivo sobre política
monetária, económica ou cambial
por meio de uma comissão. Todos os
empréstimos e rolagens de dívida da
União, dos Estados, municípios e até
mesmo particulares que necessita-
rem 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 dimi-
nuição do déficit público, em teoria
os impostos devem diminuir. Com a
criação de novos bancos, teoricamen-
te devem melhorar as condições de
atendimento.

lutou principalmente contra os ban-
cos privados, e ganhou mais algumas
fatias do bolo. Para começar, levou
depósitos. No projeto, está escrito
que todas as empresas estatais de-
vem manter todas suas disponibili-
dades, até o fundo de pensão de seus
empregados, em "instituições finan-
ceiras sob o controle da União".
Assim, um carne 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.
O projeto define também o manda-

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 Económica.

Generoso, o presidente do Banco do
Brasil, Camilo Calazans, disse aos
membros da subcomissão que "a
fórmula ideal para o sistema finan-
ceiro 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 património. Fiel a seu objeti-
vo de extinguir um sistema que
considera cartorial, Gasparian colo-
cou no projeto um item que extingue
as cartas-patente —que são autoriza-
ções do Banco Central negociáveis no
mercado— por um sistema de apro-
vação onde as concessões são inego-
ciáveis e intransferíveis. O presiden-
te da Confederação Nacional de
Instituições Financeiras (CNIF) Ro-
berto Borhausen, 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 concorren-
tes, 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.
A outra grande vantagem em

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% pre-
visto no projeto. Existem muitas
críticas a esta medida, que podem
ser resumidas em dois pontos: difi-
culdade para que o próprio governo
exerça sua política monetária e
desconhecimento do mercado bancá-
rio. 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 possibi-
lidade de que o governo não consiga
rolar suas próprias dívidas. No se-
gundo, é preciso um esclarecimento:
bancos não ganham dinheiro cobran-
do 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 abso-
luto 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 Sucursal de Brasília