

EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO E DO MERCADO DE CAPITAIS

Ernane Galvão ()*

Resumo: Neste trabalho são feitas considerações em torno da política monetária brasileira, nos três últimos anos. Contém ainda informações estatísticas diversas e uma listagem de toda a legislação básica que regula o sistema financeiro nacional. A análise da evolução do sistema financeiro e do mercado de capitais brasileiros é dividida em quatro grandes itens: "O Passado", "O Presente", "A Condução da Política Monetária" e "Avaliação do Desempenho do Sistema Financeiro". Na Parte V — "Considerações Finais" —, são rebatidas críticas feitas ao funcionamento do sistema financeiro nacional, mormente no que diz respeito à "Conta de Movimento" do Banco Central, junto ao Banco do Brasil. Os dois primeiros itens dão uma *visão histórica de todo* o sistema financeiro nacional, a partir da criação do primeiro Banco do Brasil, em 1808, valendo destacar a descrição do atual sistema financeiro nacional feita na Parte II — "O Presente". A Parte III — "A Condução da Política Monetária" — apresenta uma descrição dos principais instrumentos de política monetária à disposição dos técnicos e autoridades responsáveis pelo controle do sistema financeiro nacional. No subitem "A Estratégia Atual", o autor tenta justificar as medidas adotadas, em 1981, na formulação da política monetária nacional, principalmente, a liberação das taxas para o segmento livre do mercado de crédito. Trata-se de argumentação de cunho estritamente monetário, que aponta aquela medida como essencial para a redução do crescimento da oferta de moeda e o financiamento do déficit em transações correntes. A Parte IV — "Avaliação do Desempenho do Sistema Financeiro" — é, na realidade, uma análise do processo inflacionário brasileiro. Neste item o autor tece considerações teóricas sobre o problema da inflação. No que diz respeito especificamente à inflação brasileira, apontam-se como causas principais a política salarial adotada e o instituto da correção monetária.

(*) Economista, com curso de pós-graduação em Economia na Universidade de YALE, Estados Unidos da América, Professor de Moeda e Crédito da Faculdade de Economia e Finanças do Rio de Janeiro, atualmente exerce os cargos de Ministro da Fazenda e Presidente do Conselho Monetário Nacional.

PARTE I

O PASSADO

O BANCO DO BRASIL — MARCO INICIAL DO SISTEMA FINANCEIRO DO PAÍS. A IDÉIA DE BANCO CENTRAL. 20 ANOS DE SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (SUMOC). A ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NO PERÍODO DE 1945/1965.

O BANCO DO BRASIL – MARCO INICIAL DO SISTEMA FINANCEIRO DO PAÍS

O Príncipe Regente D. João, pouco depois de chegar ao Brasil com a corte de Lisboa, que se trasladara para o Rio de Janeiro, fugindo à invasão de Portugal por tropas francesas, resolveu instalar um “banco de troco”. Tinha este a finalidade de canalizar para os cofres da Coroa o ouro existente em mãos de particulares. Fê-lo a conselho de D. Rodrigo Domingos de Souza Coutinho Teixeira de Andrade Barbosa, Conde de Linhares, Ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros e principal formulador da política portuguesa no período crítico que se seguiu à saída da Família Real de Portugal e sua chegada ao Brasil.

O primeiro Banco do Brasil criado por Alvará do Príncipe Regente, em 12 de outubro de 1808, representou uma importante conquista e fez parte do programa de adaptação das instituições metropolitanas na capital em que instalara a Corte. Foi criado como banco de depósitos, descontos e emissão, gozando também do privilégio da venda dos produtos monopolizados pela Coroa: pau-brasil, diamantes e urzela.

Somente em 11 de dezembro de 1809, iniciou aquele primeiro estabelecimento de crédito brasileiro suas operações, com o capital de mil e duzentos contos de réis e filiais em São Paulo e na Bahia. Sua vida seria curta e difícil.

O primeiro Banco do Brasil foi vítima da política de gastos excessivos da Coroa, que reduziu a circulação oficial do ouro para a prata, o cobre e o papel. As emissões feitas sobre base metálica tornaram-se cada vez maiores. O lastro ouro foi tragado gradualmente pela inflação e o pouco que sobrou foi levado para D. João VI, quando regressou a Portugal, em 26 de abril de 1821. Por outro lado, a Independência e as lutas travadas pela consolidação política do novo Império contribuíram para o enfraquecimento progressivo do Banco, cuja liquidação acabou sendo decretada pela Assembléia Legislativa, através de Lei de 23 de setembro de 1829.

Praticou-se, então, erro imenso, pois a vida do Banco estava inteiramente ligada à própria vida do País. O Conselheiro Cândido Baptista de Oliveira escreveu: "Entre todos os desacertos cometidos pela Administração do Brasil, nesta matéria, antes e depois da abolição do Banco, eu considero o fato dessa abolição o mais grave, por suas funestas conseqüências para a indústria do País e o menos justificável nas circunstâncias em que ele se consumara".

Com o primeiro Banco do Brasil começa a história da inflação de papel-moeda no Brasil. O Conselheiro José Antônio Lisboa, em 1833, citado no relatório de Araújo Viana, do mesmo ano, declarava: "As notas do extinto Banco do Brasil, hoje a cargo do Tesouro Público, tão depreciadas, que até valem menos que a fraca, miserável moeda de cobre, constituem o outro cancro que nos rói e dilacera. A origem deste mal é conhecida. Estas notas foram na sua origem emitidas para serem pagas ao portador à vista, mas o Banco, emitindo-as sem peso, conta ou medida, para suprir as exigências do Tesouro, logo que não foi por ele suprido dos meios suficientes para as pagar e por os seus fundos estarem esgotados, deixou de as satisfazer e ditas notas não foram mais o que representavam e ficaram reduzidas a papel-moeda, que só a necessidade obriga a receber."

Não é de estranhar, assim, que dentro de um clima de dúvidas e suspeitas sobre a sanidade do Banco do Brasil, que prevaleceu desde que D. João VI retornou a Portugal, não tivesse êxito o segundo Banco do Brasil, criado pela Regência Trina, por Lei nº 59, de 8 de outubro de 1833, em nome do Imperador D. Pedro II.

As intenções de Lima e Silva, Bráulio Muniz e Araújo Viana eram as melhores.

Poucos dias antes, a 3 de outubro, era sancionada a Lei nº 52, que mandava substituir a moeda de cobre em circulação. Esses dois diplomas legais representavam notáveis documentos para a época e constituíam autêntica lei monetária e de Banco Central. Mas eles não lograram o milagre de restituir a confiança ao público brasileiro, tanto mais que ainda estava em fase de liquidação o primeiro Banco do Brasil, cujo Ato de Liquidação foi lavrado somente a 3 de abril de 1835, embora ele tivesse deixado de existir, pela expiração de seu prazo de funcionamento, desde 11 de dezembro de 1829.

No dia 11 de abril de 1835, uma Assembléia Geral de Acionistas deu a sua inteira aprovação à composição e liquidação das contas entre o Governo e o Banco. Terminava, assim, a longa agonia do primeiro Banco do Brasil. Um dos signatários da Ata daquela Assembléia foi Irineu Evangelista de Souza, o futuro Barão e, depois, Visconde de Mauá, um dos maiores banqueiros e o mais notável "entrepreneur" do Império. Vislumbrou, desde logo, que o País não poderia ficar sem o organismo que desempenhasse as funções de banco emissor e agente financeiro do Governo. Anos mais tarde, em 1851, ele iria criar o segundo Banco do Brasil, pois o que foi criado em 1833, com o prazo de 20 anos de duração, a contar do início de suas operações, jamais chegou a funcionar.

Como elo entre o primeiro Banco do Brasil e o segundo, existiria o Banco Comercial, fundado em 10 de dezembro de 1838 por um grupo de capitalistas do Rio de Janeiro, com o objetivo de atender às necessidades do comércio e da indústria da Corte. Aquele estabelecimento de depósitos e descontos exerceu a função emissora até 23 de julho de 1842, quando, por decreto, foram aprovados seus Estatutos. Prosperou de maneira auspiciosa o novo estabelecimento de crédito. Em 1851, Emery, seu presidente, anunciava o pagamento de 35% de dividendos. Surge, então, o movimento em prol da criação de um grande estabelecimento bancário. Quem o encabeça é ainda Mauá. Deveria chamar-se Banco Comércio e Indústria do Brasil. A nove de abril de 1851, o *Jornal do Comércio* publicou o substitutivo de Mauá, que ampliava as funções do estabelecimento e mudava seu nome para BANCO DO BRASIL. Por decreto de nº 801, de 2 de julho de 1851, firmado por José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí, era o novo banco autorizado a funcionar.

Já dois anos depois, a emulação entre o Banco Comercial e o Banco do Brasil indicou que a fusão era o melhor caminho para a solução do problema.

Assim, a Lei nº 683, de 5 de julho de 1853, veio consagrar o desejo do Visconde Itaboraí; por ela o Governo ficou autorizado a conceder a incorporação e aprovar os Estatutos de um banco de depósitos, descontos e emissão, com o capital de trinta mil contos e prazo de autorização para funcionamento de trinta anos. A 10 de abril de 1854, iniciaria ele suas operações sob a Presidência do Conselheiro J. D. Lisboa Serra.

A lei nº 683 permitia ao Banco do Brasil a emissão de vales, que também era feita por alguns bancos privados, todavia sem a devida autorização oficial.

Em 1857, já se refletia no País a grave crise comercial iniciada com a descoberta de ouro na Austrália, na Sibéria e na Califórnia, que provocou, além da desvalorização do metal, generalizada elevação nos preços, afetando as operações cambiais brasileiras.

Em face da situação e para coibir abusos dos bancos privados, o Governo decidiu, em 1860, atribuir ao Banco do Brasil a tarefa de emissor único, restringindo as emissões à existência de lastro-ouro.

Em 12 de setembro de 1866, por força da Lei nº 1.345, o Banco do Brasil perdeu o monopólio da emissão, ficando a cargo do Governo o resgate das emissões anteriormente efetuadas por aquele banco oficial.

Após a abolição da escravidão, que causou forte impacto na economia rural do País, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil e a 1º de outubro de 1889 surgia a Câmara de Compensação.

Em 17.12.1892, o Governo baixou o Decreto nº 1.167, autorizando a fusão do Banco do Brasil com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, passando a nova instituição a chamar-se Banco da República do Brasil.

Em assembléia de 23 de agosto de 1905, do Banco da República, o então Ministro da Fazenda, Leopoldo de Bulhões, recomendou que o Banco reassumisse a denominação de Banco do Brasil.

O Banco da República foi então liquidado, em fins de 1905, quando, pelo Decreto nº 1.455, de 30 de dezembro, foi criado o 5º Banco do Brasil, sobre o acervo do estabelecimento extinto.

O novo banco oficial foi organizado de modo a exercer as funções de um banco de depósitos e de descontos e também para proceder a antecipações da receita federal, até um máximo fixado em lei, fato que lhe outorgava a condição de banco do Governo. Operava também em câmbio e estava capacitado a praticar atos relacionados com as dívidas públicas interna e externa.

Numerosos e variados encargos de cunho oficial foram sendo confiados ao Banco do Brasil, a partir dessa fase, solidificando-se sua posição de destaque dentro do sistema financeiro do País, num processo de acumulação de experiências, as quais, vale dizer, viriam revelar-se de extrema utilidade, quando se decidiu pelas reformas de 1964.

Nesse quadro, o Banco do Brasil cumpria funções de agente financeiro do Governo e de executor da política de câmbio e comércio exterior, graças ao funcionamento de suas Carteiras de Câmbio e de Exportação e Importação (CEXIM), hoje Carteira de Comércio Exterior (CACEX); mas, acima de tudo, caracterizava-se ele como “banco dos bancos”, mediante empréstimos concedidos pela sua Carteira de Redescontos (CARED) e pela sua Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB).

A CARED foi criada pela Lei nº 4.182, de 13 de novembro de 1920, com a finalidade de ser o “emprestador de última instância dos bancos comerciais”. Funcionou até 1923, quando encerrou suas operações dentro do programa deflacionário do Presidente Artur Bernardes.

Pelo Decreto nº 19.525, de dezembro de 1930, voltou a funcionar — desta feita até a criação do Banco Central, em 1964 — sendo que de 1930 a 1944 seu regulamento sofreu diversas alterações. Nesse período, títulos os mais diversos e de prazos cada vez mais longos foram aceitos para redesconto.

Em 1937, foi realizada uma reforma pela qual os bancos, inclusive o Banco do Brasil, passaram a poder “redescontar títulos até a importância máxima da metade do seu capital mais os fundos de reservas realizados no País”. Em 1944, o limite foi ampliado para até a importância equivalente à soma do capital e reservas. Em 1942, a CARED foi autorizada a conceder também empréstimos aos bancos, sob garantia de Letras do Tesouro.

Tanto para as operações de redesconto, como para as de empréstimo, a Carteira podia requisitar do Ministério da Fazenda as importâncias que se fizessem necessárias, justificando os pedidos de emissão, consoante o Decreto nº 21.499, de 9.6.32, e a Lei nº 449, de 14.6.37. As emissões, porém, tinham de estar lastreadas por disponibilidades do Governo, e ouro e cambiais, na proporção de 25%.

No ano seguinte à criação da CARED o Decreto nº 14.728, de 16.3.21, instituiu a Inspeção Geral de Bancos, subordinada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de proceder à fiscalização dos bancos e casas bancárias e de disciplinar tanto as exportações de valores como as operações cambiais.

Até então, aquele encargo era exercido pela Comissão de Fiscalização dos Bancos, no Rio de Janeiro, e, nos Estados, pelos Delegados Fiscais do Tesouro, Inspectores da Alfândega, Administradores das Mesas de Rendas, Coletores Federais e pelos agentes do Banco do Brasil.

O Regulamento baixado para o serviço de fiscalização considerava atividade bancária "o comércio, por conta própria ou de outrem:

- a) de ouro ou prata em moeda, em pó ou em barra;
- b) de títulos da dívida pública nacional ou estrangeira e de títulos de empresa de qualquer natureza; e
- c) de efeitos de comércio e de outros valores negociáveis por endosso ou por simples tradição."

Também eram abrangidos pelo Regulamento os que:

- a) concedessem empréstimos de qualquer espécie;
- b) realizassem operações de câmbio;
- c) recebessem depósitos de valores de qualquer natureza;
- d) abrissem contas-correntes;
- e) descontassem e redescontassem; e
- f) fizessem quaisquer operações bancárias, fosse qual fosse a natureza ou forma.

Eram consideradas como bancos as pessoas físicas ou jurídicas que exercessem as atividades descritas, com capital superior a 500 contos de réis. As de capital igual ou inferior, chamavam-se casas bancárias.

Estabeleceu, também, o Decreto 14.728 que nenhum valor em metal precioso, amodado, em pó, em barra ou sob outra qualquer forma, poderia ser exportado sem uma guia visada por aquela Inspetoria e que os bancos e casas bancárias, nacionais ou estrangeiras, que negociassem em cambiais, seriam obrigados a depositar, no Tesouro ou nas Delegacias Fiscais, um montante fixado pelo Governo, de acordo com a importância das respectivas operações cambiais.

Determinou ainda aquele diploma legal que "quando a conveniência pública indicar, poderá o Ministro da Fazenda exigir prévia autorização da Inspetoria:

- a) para todas as remessas por meio de saques, letras, cheques, telegramas, cartas de crédito ou quaisquer outras formas, que se destinem a exportar valores ou transferir fundos para o exterior; e
- b) para todas as operações de compra de cambiais".

Cuidou também de controlar a atividade dos corretores de fundos

públicos, bem como de exigir o nome dos compradores e vendedores de cambiais, nos respectivos contratos.

Através do Decreto nº 21.499, de 9.6.32, foi criada a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), no Banco do Brasil, com o objetivo de assegurar aos bancos condições de mobilidade de seus ativos, que lhes permitissem, em qualquer emergência, fazer face aos compromissos assumidos e às necessidades gerais da economia do País. O esquema de funcionamento da Caixa era o seguinte:

- a) o numerário disponível de todos os bancos, no que excedesse a 20% da soma global de seus depósitos, era recolhido ao Banco do Brasil, a juros de 1% a.a.;
- b) se as necessidades ultrapassassem o montante dos recursos, a CAMOB requisitava o numerário correspondente ao Tesouro Nacional, que atendia através de empréstimos ou emissões;
- c) os bancos podiam recorrer à CAMOB quando seu encaixe, por motivo de retiradas de depósitos, ficasse abaixo de 15% dos totais de depósitos à vista ou de 10% do total dos depósitos a prazo e enquanto se conservasse abaixo desses limites; e
- d) os empréstimos da CAMOB aos bancos deviam ser garantidos (aceitava-se, além da hipoteca de imóveis pertencentes aos bancos, uma grande variedade de títulos e contratos de caução) e sobre eles incidiriam juros não inferiores a 4,5% a.a. e não superiores a 10% ao ano.

A CAMOB operava com os bancos através de empréstimos de prazo máximo de 5 anos, enquanto suas operações próprias de empréstimos eram de curto prazo, geralmente no máximo de 180 dias.

Em 1944, o Decreto-lei nº 6.149, com redação alterada pelo Decreto-lei nº 6.541, de 29 de maio, reestruturou a Caixa de Mobilização, ampliando suas funções mediante a absorção dos encargos e poderes de fiscalização dos estabelecimentos bancários e nomeando-a Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. Finalmente, em 1945, suas atribuições foram transferidas para a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

A IDÉIA DE BANCO CENTRAL

Já em 1905, a 29 de julho, o Ministro da Fazenda, ao presidir a Assem-

bléia Geral Extraordinária do Banco da República, manifestou a intenção de se permitir àquele estabelecimento que redescontasse papéis dos outros bancos, lhes fizesse adiantamentos e os amparasse nos momentos de crise. Em outras palavras, a idéia era a de atribuir ao Banco da República funções de banco central.

Em 3.5.30, o Presidente Washington Luiz relatava ao Congresso Nacional que, dentre as medidas adotadas para enfrentar a crise cafeeira, seu Governo vinha mantendo contatos com agentes financeiros no exterior (Inglaterra e Estados Unidos) para elaboração de um plano de transformação do Banco do Brasil num Banco Central.

Ao tempo do Governo Provisório, instalado após a Revolução de 1930, o Ministro da Fazenda, o notável jurista e banqueiro José Maria Whitaker, elaborou um programa financeiro que tinha como objetivos o equilíbrio orçamentário, a estabilização do câmbio e o controle dos empréstimos externos pelas entidades estatais. Para tanto, preconizava uma reforma monetária que incluía a criação de um "Banco Central de Reserva, independente e de orientação ortodoxa".

Com a finalidade de avaliar o programa financeiro elaborado pelo Governo Provisório, esteve então no Brasil, no primeiro semestre de 1931, Sir Otto Niemeyer, Diretor do Banco da Inglaterra, que acabou por concluir que qualquer projeto para organizar um banco central, no Brasil, teria de considerar as seguintes alternativas:

- a) a transformação do Banco do Brasil em um Banco Central de caráter ortodoxo; ou
- b) a instituição de um órgão inteiramente novo, que teria o monopólio das emissões e cumpriria as outras funções de um Banco de Reserva.

Outras tentativas, como a de Whitaker, foram feitas em 1935, 1937 e 1939 para constituir um Banco Central.

A dúvida lançada por Sir Otto Niemeyer sobre o papel a se atribuir ao Banco do Brasil parece ter sido fator importante a obstar a criação do Banco Central.

As transformações ocorridas no panorama mundial, provocadas pela II Grande Guerra, exigiram que os países passassem a exercer um controle mais eficiente sobre seus sistemas cambiais. A necessidade de se contar com

organismo controlador da moeda e do crédito tornou-se urgente a partir do Armistício.

Um evento viria induzir importantes alterações no quadro do sistema monetário brasileiro: a Conferência de Bretton Woods, em 1944. Por força dos compromissos assumidos pelo Brasil naquela oportunidade, surgiu a necessidade de readaptar-se a estrutura do Banco do Brasil e, ao mesmo tempo, de criar-se um organismo que unificasse as funções de Banco Central, possibilitando às Autoridades Monetárias a utilização de um instrumento mais eficaz, face aos crescentes problemas criados pela inflação.

Em 2.2.45, foi baixado o Decreto-lei nº 7.293, criando a Superintendência da Moeda e do Crédito, com o objetivo de exercer o controle do mercado monetário e de preparar a organização do Banco Central.

Já em 1946, muito embora a SUMOC viesse exercendo satisfatoriamente seu papel, o Ministro Corrêa e Castro — entendendo que o sistema bancário brasileiro não estava em condições de desempenhar o papel exigido pelas transformações estruturais que a economia vinha experimentando — designou uma comissão para preparar um projeto de Reforma Bancária. Ao final daquele ano, o trabalho, depois de submetido às entidades de classe e aos técnicos para sugestões, foi encaminhado ao Congresso.

O Projeto Corrêa e Castro previa a criação de um Conselho Monetário, do Banco Central e de cinco Bancos de economia mista especializados: o Banco Rural, o Banco Hipotecário, o Banco de Exportação e Importação, o Banco Industrial e o Banco de Investimentos. Ao Banco do Brasil caberia complementar a ação dos cinco estabelecimentos estatais, mas sendo transformado em “banco típico de depósitos e descontos”. Ao Banco Central, além das atribuições características de um estabelecimento desse tipo, “caberia o privilégio da emissão de notas de curso forçado e o monopólio do câmbio”.

O Projeto provocou inúmeras discussões dentro e fora do Congresso, recebendo críticas, sobretudo por “não cuidar o Governo do lastro-ouro para as emissões”.

O fato é que o Projeto Corrêa e Castro era bastante ambicioso e as justificativas, embora parecendo irrefutáveis, às vezes se revelavam utópicas.

Em suma, foi o plano de reforma do Ministro Corrêa e Castro o muni-
ciador de debates parlamentares durante quase duas décadas. Teve também

o mérito de ter servido de base para o projeto global de Reforma Bancária encaminhado ao Congresso pelo Governo, em 1963, e de roteiro para a Reforma Bancária realizada através da Lei nº 4.595, de 31.12.64.

20 ANOS DE SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (SUMOC) AS FUNÇÕES DA SUMOC

A SUMOC — criada pelo Decreto-lei nº 7.293, de 2.2.45 — era orientada por um colegiado em que o Banco do Brasil tinha participação majoritária até 1960, ano em que foram incluídos como membros o Ministro da Indústria e do Comércio, o Ministro para Assuntos do Planejamento da Economia e o Superintendente da SUDENE.

As principais atribuições cometidas à Superintendência foram:

- a) requerer emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional, podendo fazer variar os percentuais para recolhimento compulsório dos bancos;
- b) fixar taxas de redescontos;
- c) autorizar compra e venda de ouro e cambiais;
- d) orientar a política de câmbio;
- e) promover a compra e venda de títulos do Governo Federal em bolsa; e
- f) orientar a fiscalização dos bancos.

A SUMOC não mantinha controle sobre as caixas econômicas, os institutos de previdência social e as companhias de seguro e capitalização.

No plano exterior, representava o Brasil junto aos organismos financeiros e monetários internacionais.

A CONVIVÊNCIA SUMOC/BANCO DO BRASIL

Foi muito estreito o relacionamento dessas duas entidades. Nessa interação, o Banco integrou majoritariamente o Conselho da SUMOC até 1960. Isto, não obstante, continuou detendo importante representação naquele colegiado até o final de sua existência; é que a grande maioria da mão-de-obra qualificada da SUMOC era originária dos quadros de pessoal do Banco do Brasil, o que propiciava perfeito entrosamento entre as duas instituições.

A SUMOC não possuía tesouraria própria para guarda dos depósitos

compulsórios e para assegurar a gestão dos haveres financeiros em moeda nacional pertencentes a instituições financeiras. Essas tarefas ficavam, portanto, ao encargo do Banco do Brasil, que continuava, dessa forma, a exercer funções de órgão central do sistema, também efetuadas através de suas Carteiras de Redescontos, de Câmbio e de Comércio Exterior.

Em síntese, as funções executivas de banco central eram em sua maior parte praticadas pelo Banco do Brasil, cabendo à Superintendência as tarefas de fiscalização do sistema bancário, através da Inspeção de Bancos, de registro dos investimentos e financiamentos estrangeiros e de assessoramento, por seu Departamento Econômico, ao Conselho da SUMOC. E ao Banco, portanto, cabia o exercício das funções de agente financeiro do Tesouro Nacional, de "caixa única" das Autoridades Monetárias, de operador da Câmara de Compensação e de administrador da Carteira de Redescontos. Operava por conta do Tesouro no mercado de câmbio e executava o controle do comércio exterior, muitas vezes submetido ao regime de licença prévia e à distribuição de quotas em divisas. Mas, acima de tudo, era o Banco do Brasil o principal órgão executor das normas estabelecidas pelo Conselho da SUMOC. A SUMOC, entretanto, assumia, de forma absoluta, a elaboração e formulação das normas e diretrizes da política monetária, creditícia e cambial.

A ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NO PERÍODO 1945/1965

Durante o período de pós-guerra, o sistema financeiro do País se apresentava com baixo grau de complexidade. Predominavam bancos comerciais, com passivo fundamentalmente composto de obrigações a vista e, conseqüentemente, concedendo empréstimos a curto prazo.

A partir de 1953, intensificou-se o processo de "substituição de importações" de bens de consumo duráveis, com o surgimento, notadamente no período 55/60, de diversas empresas industriais localizadas no centro-sul do País. Paralelamente, um grande número de obras de infra-estrutura realizadas pelo governo provocou notável aumento do déficit do Tesouro Nacional, expandindo, desta forma, os meios de pagamento e, por via de conseqüência, acelerando o processo inflacionário.

Assim, o aparecimento de grande número de novas empresas industriais nacionais e estrangeiras começou a pressionar fortemente a demanda de recursos para capital de giro. Agregava-se a este fator a existência de taxas de juros negativas no mercado de crédito, o que levava as firmas a adotarem políticas operacionais com o máximo de capital de terceiros.

Aliada à demanda insatisfeita de crédito a médio prazo, verificava-se uma rápida expansão na produção dos bens duráveis de consumo (automóveis, aparelhos eletrodomésticos, etc.) que careciam de um melhor atendimento creditício para facilitar a comercialização. A assistência financeira às vendas desses produtos tornou-se, desse modo, imprescindível, visto que a procura está estritamente ligada à facilidade de pagamento (crédito).

Todavia, a conjugação da lei de usura com a evolução do processo inflacionário impedia — pelo desaparecimento dos depósitos a prazo — que os bancos comerciais atuassem em prazos maiores que 90/120 dias.

As limitações de taxas eram em geral observadas no que se referia ao pagamento de juros aos depositantes, mas não no que dizia respeito às taxas de empréstimos. Nesse contexto, os bancos através de diversos artifícios (juros por fora, sobrecargas de comissões, contas vinculadas, etc.) ultrapassavam o teto legal de 12% ao ano, na medida em que o ritmo da alta geral de preços se acelerava.

Por outro lado, os depósitos a vista — estimulados pela expansão desmedida do papel-moeda emitido para financiar o déficit da execução financeira do Governo — experimentavam crescimento compatível com a inflação vigente, constituindo-se em fator de realimentação do processo.

Dessa forma, a incapacidade de obtenção de recursos a médio prazo e a elevação acentuada dos depósitos a vista levaram os bancos comerciais a concentrarem suas operações em prazos cada vez mais curtos, eis que acarretavam grande rentabilidade, proporcionada pela alta rotatividade das operações e pela diferença de taxas pagas aos depositantes e cobradas aos mutuários — de até 50% ao ano.

Com o intuito de captarem maior volume de depósitos de movimento, foi desencadeada verdadeira corrida para a instalação de novas agências, sem a menor preocupação quanto aos custos operacionais, já que a rentabilidade das operações de curto prazo, pela alta rotatividade e pela diferença de taxas, propiciava lucros elevados.

Para minimizar este problema, as Autoridades Monetárias procuraram induzir os bancos comerciais à modernização de processos operacionais e principalmente à fusão de estabelecimentos, de modo a serem eliminadas agências supérfluas e/ou deficitárias e, conseqüentemente, reduzirem-se os custos.

Comporta assinalar, ainda, que o não atendimento das operações de médio prazo por parte da rede bancária resultou no surgimento das “Financieiras”, as quais, através de engenhoso sistema das “letras de câmbio” (deságio, ao invés de juros), conseguiam captar recursos pelo prazo de 6 a 12 meses, permitindo-lhes, assim, atuar nessa faixa de crédito. A partir de 1959, ante a desvalorização da moeda, as aplicações em letras de câmbio surgiam como uma das poucas alternativas para os poupadores. Outras opções bastante utilizadas foram a compra de moeda estrangeira (dólar) e as aplicações no setor imobiliário.

O financiamento para a compra de equipamentos ou para inversões em capital fixo praticamente inexistia. Nesse contexto, constituíam exceção as operações das instituições estatais:

- a) Banco do Brasil, através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, no atendimento do setor rural e das pequenas e médias empresas industriais;
- b) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, na qualidade de gestor do Fundo de Reaparelhamento Econômico — criado pela Lei nº 1.474, de 26.11.51 —, cujas aplicações, em face da limitação de recursos, se concentravam em alguns setores básicos (transporte, energia e siderurgia), uma vez que o “congelamento” de tarifas, agravado pela elevação constante dos custos, desestimulava o setor privado para os empreendimentos de longo prazo de maturação;
- c) Caixas Econômicas, através de empréstimos hipotecários e financiamentos a funcionários públicos;
- d) Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), fundado em 1951 sob a denominação de Caixa de Crédito Cooperativo, através do financiamento ao sistema cooperativista do País, em estreita ligação com o Ministério da Agricultura;
- e) Banco do Nordeste do Brasil (BNB), constituído em 1952, com o objetivo de reduzir a defasagem entre as regiões Nordeste e Sul do País, através de financiamento das atividades econômicas nordestinas, procurando captar poupanças do público, mas dispondo principalmente de recursos de origem oficial. Revelou-se, posteriormente, valioso instrumento de apoio às atividades da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); e
- f) Banco de Crédito da Borracha, fundado em 1942 e transformado no Banco de Crédito da Amazônia em 1950, perdendo o caráter setorial para tornar-se estabelecimento de âmbito regional. Atua,

também, nas inversões de capital fixo, através do amparo aos programas de desenvolvimento econômico da área amazônica.

Operando em outras modalidades existiam:

- a) as sociedades de crédito e financiamento, operando no financiamento de venda de bens de consumo duráveis;
- b) as instituições de investimento, atuando no mercado de valores mobiliários;
- c) as companhias de seguro e capitalização, eventualmente financiando capital de giro, mas mantendo substanciais parcelas aplicadas em empréstimos hipotecários; e
- d) os institutos de previdência, que, no período, pouco ou nada representavam como intermediários financeiros.

Nessa fase, a rede bancária procurou acompanhar as mudanças que se processavam na economia e no próprio sistema financeiro, passando a exercer funções híbridas, operando ora na área comercial, ora na de investimento ou financiamento a médio e longo prazos. Isso não obstante, os bancos perderam posição relativa no mercado, visto que, em 1951, seus empréstimos representavam quase metade do total do sistema financeiro, tendo-se reduzido para cerca de um terço, em 1964.

O mercado de capitais basicamente inexistia, sendo o movimento das bolsas de valores muito pouco desenvolvido até 1964, com os negócios restritos a ações de poucas empresas. A facilidade na aquisição de moedas estrangeiras e a forte penetração das "letras de câmbio", aliadas ao quase total desconhecimento do grande público sobre essa modalidade de investimento, dava às bolsas de valores expressão insignificante no contexto das instituições financeiras.

Ao iniciar os anos 60, o esgotamento do processo substitutivo de importações, a aceleração do processo inflacionário, a queda gradativa dos preços dos produtos primários no comércio exterior (restringindo a capacidade de importar) e, ainda, a expansão acelerada da dívida externa prenunciavam, seguramente, o período de crises que vieram a eclodir no País nos anos de 1962 e 1963.

Durante essa fase, as empresas industriais e comerciais, devido à acumulação de estoques, passaram a demandar uma quantidade ainda maior de crédito. Em razão disso, ou se submetiam às taxas elevadíssimas das "financi-

ras", ou procuravam o "mercado paralelo", e, em consequência, sofriam violenta descapitalização, que não era percebida em muitos casos, pois a lucratividade estimada sobre os valores históricos dos ativos mascarava a realidade com "lucros ilusórios".

Além disso, a base legal que definia e regulava a competência e o âmbito da ação da SUMOC era bastante falha, de modo que as funções normativas e deliberativas de política monetária eram exercidas de forma precária por aquela Superintendência e por seu Conselho, juntamente com algumas Carteiras e dependências do Banco do Brasil e com o Ministério da Fazenda, não permitindo que se procedessem a modificações substantivas, capazes de reformular o quadro de dificuldades instalado na economia do País.