

A reforma bancária brasileira

CASIMIRO A. RIBEIRO

(Do Departamento de Estatística e Estudos Econômicos
do Banco do Brasil)

Dos mais jovens financistas ora a serviço do Banco do Brasil, o Sr. Casimiro A. Ribeiro, no entanto, mostra-se comentador, sereno e experimentado, de nossa já discutidíssima reforma bancária.

O presente ensaio, além do mais, está valorizado por farta documentação que o torna, por isso mesmo, um oportuno instantâneo da atualidade bancária brasileira.

Em breve introdução, o Autor discorre sobre a influência dos bancos nos regimes inflacionários e deflacionários, salientando a verdade de que o controle estatal é insuficiente para a distribuição racional do crédito.

Passa depois a historiar o projeto da reforma bancária, desde que, em 1946, foi apresentado pelo Sr. Ministro da Fazenda, terminando por focalizar alguns aspectos fundamentais à exequibilidade do plano governamental, como características econômicas do Brasil, situação de nosso movimento bancário, controle da moeda e crédito, etc. (N. da R.)

I — INTRODUÇÃO

AS reformas bancárias não constituem novidade no Brasil. Têmo-las tido em bom número, desde as simples modificações na regulamentação dos bancos particulares à criação de órgãos oficiais ou semi-oficiais para o controle do crédito ou o amparo da produção, sem contar os projetos que não chegaram a receber sanção legal, entre os quais avultam o de 1931 e o de 1937. Não obstante, a atual reforma tem despertado um interesse sem precedente, o que deve atribuir-se: parte ao fato de ser a mais ampla já intentada no país, parte à situação angustiosa em que se encontra a população, após cinco anos de insopitável inflação, que faz com que todos se voltem ansiosos

para as soluções de ordem econômica que se propõem.

Inegavelmente, os assuntos bancários desfrutam projeção econômica cada vez maior à medida que o tempo passa (e dez anos são já transcorridos do nosso último projeto de constituição de banco central). Até há bem pouco a política financeira dos bancos centrais era adstrita à rede bancária, como prestamistas de última instância. Tempo houve ainda em que nem sequer se associavam os depósitos bancários com o meio circulante, e a este pertence o famoso *Peel Act* (1844), que concedeu exclusividade emissora ao Banco da Inglaterra, e cujas normas rígidas de controle dos meios de pagamento falharam por não terem incluído nessa categoria os cheques bancários. Entretanto, hoje em dia é ponto pacífico que os bancos possuem a faculdade de criar meios de pagamento superiores ao próprio circulante oficial, o que lhes concede prodigiosa influência sobre as atividades econômicas em geral. Quando bem orientadas, as operações bancárias podem contribuir notavelmente para a criação das riquezas e a melhoria geral do padrão de vida; quando descuidadas podem agir negativamente em igual intensidade, multiplicando os efeitos inflacionários de desmedidas emissões de papel-moeda, canalizando os recursos financeiros para as atividades não-produtivas etc.

Assim, simultaneamente ao reconhecimento da importante função dos bancos evidenciou-se a necessidade de ampararem-se e regulamentarem-se suas atividades. Daí a criação de bancos oficiais, a princípio como simples esteios das redes bancárias, depois como controladores de todas as atividades monetárias, desde os encaixes bancários à emissão de papel-moeda, e, a deduzirmos pela tendência observada nas últimas experiências feitas nesse terreno, em futuro não muito remoto poderá verificar-se a total oficialização do crédito, ou seja, a absorção dos bancos particula-

res por grandes organizações semi-estatais. A prática tem mostrado que o mero contróle estatal não é suficiente para resolver a questão bancária, pois não abrange o seu principal aspecto, que é a distribuição racional do crédito, função que os bancos particulares jamais desempenharam a contento. É inadmissível que os recursos financeiros continuem a ser orientados em sua quase-totalidade para certos setores econômicos, em detrimento de outros não raro mais importantes, e avulta cada vez mais que essa contingência só poderá ser sanada por entidades desprovidas de finalidades lucrativas, e dedicadas ao serviço exclusivo dos interesses da comunidade.

Até o momento em que redigimos a presente apreciação não nos é possível asseverar qual será a estrutura geral da nova lei bancária brasileira, pois o Legislativo ainda debate acalorada e controvertidamente a proposta feita pelo Executivo, o que é devido em boa parte ao fato de ter sido esta última vasada nos princípios de intervenção estatal apontados. Entretanto, podemos já fazer justiça ao Governo, que cumpriu satisfatoriamente sua parte na magna tarefa. A êle vão os louros da iniciativa de propor a discussão de tão fundamental problema, sendo também digna de encômios a maneira como elaborou seu ante-projeto:

A 26 de novembro de 1946, o Sr. Ministro da Fazenda fez entrar em contacto com a opinião pública, as classes interessadas e os técnicos no assunto um esboço de lei bancária, expondo o pensamento do Executivo, em linhas gerais. Esse primeiro projeto apresentava muitas falhas de estruturação, como por exemplo uma excessiva discriminação das medidas a serem tomadas relativamente às Caixas Econômicas, detalhes que melhor estariam nos regulamentos posteriores à Lei, — e, paradoxalmente, pouca informação sobre o Banco Central e os demais bancos semi-estatais. Não obstante, o principal fôra feito: salientara-se a necessidade da criação da rede de bancos oficiais, que segundo o citado projeto teria a seguinte constituição:

- Banco Central Brasileiro
- Banco do Brasil (de depósitos e descontos)
- Banco Nacional Hipotecário
- Banco Nacional de Crédito Rural
- Banco Nacional de Crédito Industrial
- Banco Nacional de Importação e Exportação
- Banco Nacional de Investimentos
- Banco Nacional de Resseguros.

Durante seis meses o Gabinete do Sr. Ministro da Fazenda considerou o respeitável número de sugestões recebidas, e reestruturou seu ante-projeto. Nessa segunda redação foi omitida a criação do "Banco Nacional de Resseguros" e, quanto à data de fundação dos outros bancos oficiais, sobre que não fizera referência o primeiro trabalho, especificou-se que somente o Banco Central teria execução imediata à aprovação da lei, e que os demais iriam sendo constituídos "à medida que o Governo julgasse conveniente" (art. 2.º). Os seus capitais iniciais foram fixados em 100 milhões de cruzeiros, e seus nomes mudados para: *Banco Central do Brasil, Banco Hipotecário do Brasil, Banco Rural do Brasil, Banco Industrial do Brasil, Banco de Investimentos do Brasil e Banco de Exportação e Importação do Brasil*. A denominação *do Brasil* passou a ser exclusiva dos bancos oficiais (art. 3.º). Imperfeições de sistemática que repontavam na versão inicial foram corrigidas rigorosamente, de modo a só permitir observações de ordem doutrinária à redação definitiva da proposta governamental, a qual deu entrada na Câmara dos Deputados em 21 de junho de 1947.

Embora não tenhamos ainda a decisão final do Legislativo, já podemos assinalar no seio deste uma tendência bastante desalentadora: a de rejeitar a criação dos bancos semi-estatais destinados a coadjuvarem a ação do Banco Central e promoverem o desenvolvimento da riqueza nacional. A Comissão de Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, após debater longamente a proposta do Executivo, apresentou em fevereiro p. passado um projeto de lei bancária em que, relativamente a bancos oficiais, era prevista tão somente a criação do Banco Central, e assim mesmo com atribuições pouco mais amplas que as já desempenhadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito, pela Caixa de Mobilização Bancária e Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. À guisa de compensação, estabelecia regulamentações para bancos particulares "especializados", classificando-os em três categorias: *comerciais, rurais e de financiamento*. Entretanto, como no Brasil os bancos particulares são todos comerciais, inclusive os que ostentam os títulos *rural, da produção* etc., e os de investimentos simplesmente não existem, não é de crer-se consiga essa regulamentação promover a fundação de indús-

trias e incrementar o crédito agrícola; na melhor das hipóteses fará com que os bancos comerciais mudem de nome.

Vemos, assim, na questão da reforma bancária, o conflito de duas concepções quase diametralmente oposta: de um lado, o ponto de vista do Governo, favorável a uma intervenção estatal ampla e profunda; de outro, o parecer da Comissão de Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, implicitamente apoiado pelas classes dirigentes das atividades que lhe dão o nome, propugnando a continuação, com leves modificações, do regime bastante liberal adotado até o presente no país.

Muito embora particularmente nos pareça óbvio que a razão está com o Governo, o fato de eminentes personalidades nacionais porem em dúvida a exequibilidade ou oportunidade de seu projeto nos obriga a debater esse ponto de ordem geral, antes de entrarmos em quaisquer detalhes sobre a execução do mesmo.

II — EXEQUIBILIDADE DO PLANO GOVERNAMENTAL

“Qualquer sistema bancário, para funcionar de maneira economicamente racional e sem tropeços, deve adaptar-se à organização econômica do país em que se acha implantado” — assinalava Sir Otto Niemeyer em 1935, em seu relatório sobre a constituição do Banco Central da República Argentina. De fato, o rendimento de um banco central ou de uma organização de bancos oficiais varia naturalmente com as condições econômicas de cada país, as quais são apreciadas através o sistema bancário, os hábitos do comércio, a posição geográfica, as riquezas naturais, a maior ou menor suscetibilidade às fortes oscilações monetárias, provocadas por movimentos internacionais de capitais, por especulações internas, por razões industriais ou agrárias. Assim, para julgarmos da exequibilidade do sistema bancário proposto pelo Governo, mistér se faz verificar se êle foi moldado na estrutura *sui generis* da economia brasileira; em outras palavras, se corresponde às necessidades fundamentais da mesma, o que importa, antes da mais nada em precisar quais sejam em verdade essas necessidades.

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA

O Brasil, como as demais nações da América Latina, pertence à categoria dos países de *economia reflexa*, para usarmos de uma feliz expressão

de Eugênio Gudín. Seu equilíbrio econômico é fortemente influenciável pelas oscilações das *economias leader*, as grandes potências industriais, sem que haja reciprocidade apreciável de influência. Assim, enquanto a inflação ou depressão no Brasil ou na Argentina pouca repercussão têm na economia norte-americana, a inflação ou depressão nos EE.UU. refletem-se profundamente no Brasil, na Argentina e no mundo todo. Uma das funções do futuro banco central brasileiro será executar medidas que neutralizem os efeitos desfavoráveis dessa influência externa.

A posição de “economia reflexa” em que se encontra o Brasil é devida essencialmente à sua incipiente industrialização, que faz com que sua vida econômica repouse fundamentalmente numa agricultura fortemente dependente dos mercados externos. Dêsse modo, enquanto o problema da economia norte-americana é uma questão de equilíbrio entre economias e investimentos, e entre salários e consumo interno, com muito pouca dependência do exterior, o equilíbrio na economia brasileira, como na América Latina em geral, é um problema de produção e exportação de produtos primários, de condições atmosféricas favoráveis às safras, de expectativa ante o mercado mundial.

Ao comentar a reforma bancária argentina de 1935, Salvador Aisenstein observa (1): “*En lo que concierne a la República Argentina — campo de la presente investigación —, su característica más saliente la constituye el alto grado con que sus actividades están ligadas al comercio de exportación. Ahora bien, sus exportaciones se componen casi por completo de productos agrícola-ganaderos*”. E, mais adiante: “*La estabilidad en la absorción interna hace que nuestra producción agrícola dependa estrechamente de la demanda exterior. Pero esta última está supeditada a factores inciertos, de ordem natural y económico, que escapan a nuestra esfera de influencia: área sembrada en otros países, variaciones estacionales climatéricas, política agrária de los mercados consumidores, etc., todo ello contribuye a que el valor de nuestras exportaciones registre oscilaciones bruscas que se hacen sentir en la situación monetária interna.*”

(1) SALVADOR AISENSTEIN: *Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires, 1942, págs. 25 e 27.

Essas palavras podem aplicar-se integralmente ao Brasil, inclusive o fator agravante, verificado em toda a América Latina, da monocultura agrícola, de que mal começamos a nos livrar. Quando o café entra em crise, o país entra em crise, muito embora sua influência já não seja tão absorvente como há 20 ou 30 anos atrás. O café, que já representou 70% de nossa exportação, e ainda é o seu principal produto, mudou as taxas de câmbio e toda a política monetária do país tantas vezes quantas exigiram seus interesses. Passando às regiões geo-econômicas, observa-se o mesmo fenômeno de dependência quase exclusiva de um determinado produto de exportação, e o estigma das trágicas oscilações oriundas da monocultura. Assim, a Amazônia regrediu social e economicamente nos últimos 50 anos, devido à queda da borracha brasileira no mercado mundial. A cêra de carnaúba, a mamona e outros produtos vegetais de exportação têm igualmente dado prosperidade às regiões que a êles se dedicam, e a instabilidade dos mercados externos tem feito periclitara essa prosperidade.

Dêste modo, antes mesmo de resolver seu fundamental problema de industrialização, deverá o Brasil levar a cabo a consolidação de sua estrutura agrícola, tarefa que abrange dois aspectos essenciais: 1) amparo eficiente às culturas e extrações já plenamente desenvolvidas, especialmente em suas fases críticas; 2) diversificação da produção agrícola, dando incremento à cultura de produtos ainda incipientemente produzidos, como por exemplo o trigo, cuja importância nunca será excessivamente exaltada. Poucos países terão tantas possibilidades de conseguir uma produção agrícola fartamente diversificada como o Brasil, cuja extensão territorial abrange 5°10' de latitude norte e 33°45' de latitude sul, amplas regiões de climas variados, desde o tórrido ao temperado, prestando-se, pois, tanto ao tipo de produção européia como ao de produção tropical. A dificuldade reside, indubitavelmente, no crédito. Sem crédito não é possível pensar-se em melhorar o padrão da lavoura nacional, que mesmo nas condições atuais necessita de assistência financeira bem mais ampla que a que tem recebido.

Os outros dois fundamentais problemas econômicos da nação — transportes e industrialização — apresentam ainda maior dependência da questão do crédito, chegando mesmo a incluí-la

no plano internacional. A pobreza do Brasil em capitais não lhe permitirá promover simultaneamente o incremento da agricultura, a fundação de indústrias básicas e a execução de um amplo programa de vias de comunicação. Ao menos no que diz respeito aos transportes e à indústria, a participação do capital estrangeiro será indispensável, e, assim sendo, cumpre-nos considerar, ainda que de passagem, êsse delicado assunto.

A história dos cartéis internacionais não é de molde a gerar encômios aos capitais estrangeiros, nem a ação isolada dêstes nas pequenas nações caracterizou-se pelo altruísmo ou pela escrupulosidade. Entretanto, não pode negar-se que êles contribuíram basilamente para a constituição das grandes potências industriais da atualidade — e basta citar, a respeito, o caso dos Estados Unidos, que em 1914 eram ainda devedores de potências européias, e durante a 1.^a Guerra Mundial pagaram suas dívidas somente com os fornecimentos de produtos industriais. Quanto ao Brasil, a despeito de sua incipiente industrialização e de sua posição de economia *reflexa*, não é mais possível classificá-lo na categoria das pequenas nações, que para explorarem suas riquezas naturais precisam deixar o trabalho todo a cargo de entidades estrangeiras, em troca de vantagens avultantes. Igualmente está muito desenvolvido social e economicamente para que explore seu potencial econômico em doses "homeopáticas", como preferem os jacobinos e impõe a pobreza de capitais nacionais; as pequenas refinarias projetadas não resolverão o problema do nosso petróleo, como as pequenas siderurgias não resolveram o problema siderúrgico. Seja sob a forma de empréstimos, seja por meio de associação comercial — a participação do capital estrangeiro não poderá ser dispensada, se é que queremos progredir no mesmo ritmo das grandes nações, ou, mais ainda, desfazer a diferença que existe entre o nosso estágio econômico e o destas últimas.

Assim, se tivéssemos de resumir o problema econômico brasileiro em uma palavra, essa seria: *crédito*. Na realidade, não é possível abranger com êsse termo todos os múltiplos e complexos fatores que compõem o citado problema, mas estamos certos de que mencionáramos 80% de suas dificuldades.

SITUAÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL

Mais grave que o desconhecimento da necessidade de recurso ao capital estrangeiro para compensar a deficiência dos capitais nacionais é o malbaratamento de nossas parcas disponibilidades financeiras pelo sistema bancário e pelo excessivo desenvolvimento de atividades não-produtivas.

Um simples relance ao que se denomina — o “sistema bancário nacional” — basta para mostrar que ele não atende absolutamente às necessidades econômicas do país, nem mesmo merece a classificação de *sistema*. Essa desadaptação aos interesses nacionais apresenta-se sob dois aspectos principais: 1.º) excessiva porcentagem das atividades puramente comerciais dos bancos particulares, relativamente àquelas concernentes à agricultura e à indústria; 2.º) má distribuição geográfica dos recursos bancários. As estatísticas não-lo provam de modo infosmável; assim, vejamos alguns dados oficiais, a começar pela disposição dos estabelecimentos bancários no território nacional, em que se nota o acompanhamento da tão conhecida concentração das atividades comerciais nas regiões Leste e Sul. (Vide tabela I)

E' verdade que as zonas Leste e Sul do país, por representarem três quartas partes da vida econômica e social do país, devem forçosamente concentrar a maioria das atividades bancárias. Tal fato, entretanto, não justifica que mais da metade dos empréstimos bancários sejam feitos somente nas praças de São Paulo e Rio de Janeiro, e sob forma exclusivamente comercial.

Agravando a parca distribuição de recursos nas regiões Norte, Nordeste Centro-oeste, avulta essa mesma finalidade comercial dos bancos particulares, que pode verificar-se pela simples observação da porcentagem representada pelos municípios das capitais dos Estados, no total dos empréstimos, assim como da natureza dos depósitos recebidos por aquêles. (Vide tabela II)

Cumprir notar que, nos dados citados, acham-se incluídos os empréstimos feitos no interior dos Estados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, com a finalidade de atenuar os inconvenientes assinalados. Com referência a empréstimos as estatísticas oficiais só discriminam dois tipos: *empréstimos em conta corrente* e *empréstimos em letras descontadas*, ambos caracteristicamente comerciais, a curto prazo — o que mostra a pequena expressão dos demais ti-

pos de crédito. Os empréstimos a longo prazo são concedidos pelos nossos bancos somente sob forte garantia hipotecária, e assim mesmo com preferência pelo setor comercial. Os “empréstimos industriais” que assinalam alguns balanços bancários referem-se a fornecimentos de recursos, a curto prazo, para reforma de estabelecimentos industriais, jamais a créditos a longo prazo para criação de novas indústrias.

Essa incapacidade dos bancos particulares de amparar eficientemente a agricultura e a indústria não é exclusiva do Brasil. O mesmo fenômeno verificou-se, nas décadas passadas, na Europa e nos Estados Unidos, onde, entretanto, aquelas atividades, representadas por poderosos capitais, souberam defender-se eficazmente. Na França, as empresas das grandes minas criaram, em 1923 a *Banque de l'Union des Mines*; os ramos de atividades elétricas e petrolíferas fundaram, respectivamente, a *Société Financière Electrique* e o *Credit Général des Pétroles*, — e assim por diante. Na Alemanha desenvolveram-se de maneira saliente os *Konzernbanken*, que por volta de 1928 excediam de uma centena; a indústria da eletricidade — *Siemens* e *Allgemeine Elektrizitaets Gesellschaft* — possuíam seu sistema bancário próprio; os agricultores também criaram seus bancos, como o *Bank für Landwirtschaft* (Banco para a Agricultura), o *Getreidekreditanstalten* (Banco de Cereais) e outros mais. Nos Estados Unidos apareceram os *Corn Exchange Bank*, o *Mechanic and Metal National Bank of New York* e outras organizações similares, muitas das quais transformaram-se posteriormente em bancos comuns, sem deixarem contudo de favorecer as atividades que lhes deram origem.

Tal defesa, entretanto, não está ao alcance das classes produtoras brasileiras, pois lhes falta justamente o elemento essencial: o capital. O fenômeno de especialização bancária apontado jamais se verificará no Brasil em amplitude suficiente para dispensar a ação oficial.

Por mais rigorosas normas que uma nova lei bancária viesse a impor aos bancos particulares, jamais conseguiria induzi-los a empregar capitais na lavoura ou na indústria, já por sua ogeriza profunda aos riscos, já por sua natureza de bancos comerciais, que não recomenda a concessão de

Tabela I

ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS EXISTENTES NO PAÍS EM 31-12-1946

UNIDADES FEDERADAS E REGIÕES	BANCOS						CASAS BANCÁRIAS		COOPERA- TIVAS	TOTAL
	NACIONAIS					ESTRAN- GEIROS FILIAIS	SEDES	FILIAIS		
	SEDES	FILIAIS			ESCRI- TÓRIOS					
		BANCO DO BRASIL S. A.	DEMAIS BANCOS	TOTAL						
Guaporé.....	—	1	2	3	—	—	—	—	3	
Acre.....	—	2	1	3	—	—	—	1	4	
Amazonas.....	—	1	2	3	—	2	—	1	6	
Rio Branco.....	—	1	—	1	—	—	—	—	1	
Pará.....	4	5	1	6	—	2	1	2	15	
Amapá.....	—	1	—	1	—	—	—	—	1	
NORTE.....	4	11	6	17	—	4	1	—	4	30
Maranhão.....	2	4	1	5	—	—	1	—	5	13
Piauí.....	2	9	—	9	—	—	—	—	2	13
Ceará.....	11	9	6	15	1	1	4	—	12	44
Rio Grande do Norte.....	2	4	1	5	—	—	2	—	8	17
Paraíba.....	6	7	2	9	—	—	—	1	46	62
Pernambuco.....	9	9	2	11	4	4	3	—	34	65
Alagoas.....	2	5	2	7	2	1	—	—	8	20
NORDESTE.....	34	47	14	61	7	6	10	1	115	234
Sergipe.....	4	4	5	9	1	—	3	—	—	17
Bahia.....	6	23	22	45	—	1	9	9	17	87
Minas Gerais.....	26	36	388	424	160	1	19	—	12	642
Espírito Santo.....	1	6	25	31	1	1	2	—	5	41
Rio de Janeiro.....	13	12	110	122	26	—	5	4	17	187
Distrito Federal.....	93	11	56	67	3	10	98	5	27	303
LESTE.....	143	92	606	638	191	13	136	18	78	1.277
São Paulo.....	39	60	486	546	12	12	71	10	55	745
Paraná.....	4	9	49	58	10	1	3	—	3	79
Santa Catarina.....	1	6	47	53	2	—	1	—	6	63
Rio Grande do Sul.....	7	28	178	206	90	2	8	4	47	364
SUL.....	51	103	760	863	114	15	83	14	111	1.251
Mato Grosso.....	—	10	5	15	—	—	3	—	—	18
Goiás.....	4	4	24	28	14	—	4	—	—	50
CENTRO-OESTE.....	4	14	29	43	14	—	7	—	—	68
BRASIL.....	236	267	1.415	1.682	326	38	237	33	308	2.860

Fontes — Superintendência da Moeda e do Crédito.

Serviço de Economia Rural — Ministério da Agricultura.

Tabela II
MOVIMENTO BANCÁRIO

MUNICÍPIOS	SALDOS EXISTENTES EM 31-12-1946			
	EMPRÉSTIMOS	DEPÓSITOS EM CONTA DE MOVI- MENTO	DEPÓSITOS LIMITADOS E POPULARES	DEPÓSITOS A PRAZO
1. NÚMEROS ABSOLUTOS (Cr\$ 1.000.000)				
BRASIL.....	45.276	13.981	7.128	12.956
22 Municípios das Capitais (*).....	31.324	11.107	3.680	8.551
São Paulo e Rio de Janeiro.....	23.834	9.279	2.239	6.341
2. NÚMEROS RELATIVOS (% sôbre o total)				
22 Municípios das Capitais (*).....	69,2	79,4	51,6	66,0
São Paulo e Rio de Janeiro.....	52,6	66,4	31,4	48,9

Fonte : Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda.

(*) Exclusive Capitais dos Territórios Federais.

crédito a longo prazo. Destarte, a atual rede bancária só trará apreciável contribuição futura do crédito nacional no que diz respeito às atividades comerciais; nos demais setores econômicos o amparo creditício terá de ser executado exclusivamente por entidades oficiais.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Departamento Nacional do Café, os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Cacaú, do Mate e outros órgãos congêneres são afirmativas do esforço governamental no sentido de compensar a insuficiência do crédito particular. Entretanto, somente sob a forma de grandes bancos semi-estatais, como sugeriu o atual Governo, poderá prestar-se assistência eficiente às atividades produtivas, pois são o único tipo de instituição capaz de angariar e movimentar com facilidade vultosos recursos financeiros. Nas condições atuais, o movimento bancário *semi-estatal* não chega a representar um terço do movimento bancário total, não obstante a hipertrofia de atribuições e atividades do Banco do Brasil. (Vide tabela III).

A maior parte dos recursos financeiros, destarte, flue para os bancos particulares, que continuam a dar-lhe destino diverso do desejado. Com a nova organização projetada, a situação deverá inverter-se: o grupo de bancos semi-estatais absorverá

pelo menos dois terços do movimento bancário geral. Poderão eles receber depósitos do público, à vista e a prazo (com exceção do Banco Hipotecário), bem como emitir obrigações, a prazos variáveis, — com o que aumentarão os recursos necessários à consecução de seus objetivos.

Tal eventualidade representa, indubitavelmente, séria ameaça aos negócios dos bancos particulares, não sendo, pois, de estranhar a insistência com que os banqueiros têm, direta ou indiretamente, atacado a reforma bancária proposta pelo Governo. Entretanto, esta prevê a participação dos interesses particulares na constituição dos capitais dos bancos semi-estatais, o que abre possibilidade aos banqueiros de se ressarcirem da diminuição de seus negócios privados.

Outra anomalia a apontar-se no panorama creditício nacional são certas atividades financeiras das Caixas Econômicas e dos Institutos de Previdência. Tais instituições, com a intenção de desenvolverem seus recursos, têm-se entregado a toda sorte de operações imobiliárias, e feito depósitos de grandes somas em vários bancos, a juros quase sempre altos. Esse procedimento, apreciado do ponto de vista dos interesses gerais da comunidade, teve resultados negativos, pois concorreu para o agravamento da situação econô-

Tabela III

MOVIMENTO BANCÁRIO BRASILEIRO

SALDOS EM FIM DE ANO (1.000.000 DE CRUZEIROS)

a) *Empréstimos*

DATAS	EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL S. A.			EMPRÉSTIMOS DOS DEMAIS BANCOS	TOTAL	ÍNDICES DO TOTAL 1938 = 100
	A ENTIDADES PÚBLICAS	A BANCOS	AO PÚBLICO			
1937.....	1.631	229	712	6.027	8.599	87
1938.....	2.861	169	895	6.017	9.942	100
1939.....	2.781	166	1.232	7.103	11.282	113
1940.....	2.270	139	1.693	8.735	12.837	129
1941.....	3.027	219	2.370	10.278	15.894	160
1942.....	3.327	184	2.885	11.810	18.206	133
1943.....	6.243	181	3.298	19.035	28.757	289
1944.....	7.381	253	6.137	26.336	40.107	403
1945.....	3.424	282	8.830	31.324	43.860	441
1946.....	5.064	401	8.922	30.889	45.276	455

b) *Depósitos*

DATAS	DEPÓSITOS NO BANCO DO BRASIL S. A.			DEPÓSITOS DOS DEMAIS BANCOS	TOTAL	ÍNDICES DO TOTAL 1938 = 100
	DE ENTIDADES PÚBLICAS	DE BANCOS	DO PÚBLICO			
1937.....	366	798	1.239	6.409	8.812	76
1938.....	1.201	902	2.320	7.242	11.665	100
1939.....	1.105	1.094	2.105	8.219	12.523	107
1940.....	956	1.291	2.144	9.273	13.664	117
1941.....	1.510	1.118	2.961	10.943	16.532	142
1942.....	2.058	2.272	3.578	13.633	21.541	185
1943.....	4.213	2.497	4.830	20.030	31.570	271
1944.....	5.016	3.421	6.151	25.115	39.703	340
1945.....	5.728	3.460	7.447	28.651	45.286	388
1946.....	5.219	3.630	8.179	31.740	48.768	418

Fontes — Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda.
Banco do Brasil S. A.

mica sob dois aspectos: pela inflação das operações imobiliárias e pela crise ocasionada nos meios bancários por súbitas retiradas de grandes somas de dinheiro. Não obstante a celeuma de protestos levantada contra a idéia de subordinar as referidas instituições ao futuro Banco Central, a razão está, a nosso ver, com o Governo, e endossamos as justificativas apresentadas pelo Sr. Corrêa e Castro relativamente a essa medida:

“Essas autarquias, sem aparelhamento adequado para efetuar semelhantes operações; agindo discricionariamente, porque de fato estão subordinadas apenas aos seus Conselhos Administrati-

vos; sem restrições legais que estabeleçam limites, como sucede com os bancos particulares, à ação que elas passaram a exercer livremente; tudo isso, é certo, no propósito de auferir lucros mais vantajosos do que os resultantes do emprêgo normal de suas disponibilidades na construção ou aquisição de casas para seus associados e no fornecimento de recursos ao Governo, mediante condições que poderiam ser previamente estabelecidas; agravaram a situação econômica, criando um foco de inflação que, pela miragem de lucros fáceis, desviou das atividades produtoras do comércio, da lavoura e da indústria, grande soma

de recursos disponíveis, hoje imobilizados por longo prazo.”

“Se não existissem outros motivos, bastaria êsse para aconselhar a subordinação de tais autarquias ao Banco Central, que vai ter a seu cargo a fiscalização dos bancos.”

“Com efeito, as Caixas Econômicas são verdadeiros bancos, destinados a estimular a previdência e a economia, devendo, por isso, ficar subordinadas ao Banco Central, como os demais bancos. Os Institutos de Previdência Social não se podem equiparar a bancos, mas são verdadeiras bombas de sucção, que drenam recursos de todos os pontos do país para as suas matrizes na Capital. Ao Banco Central é que vai caber o papel de *bomba de recalque*, para fazer voltar êsses recursos aos pontos de origem, por intermédio dos bancos semi-estatais especializados no financiamento das atividades agro-pecuárias, da indústria e do comércio. Isso justifica a sua subordinação ao Banco Central, pelo menos no que respeita à fiscalização das atividades e da aplicação de disponibilidades.”

“As instituições de previdência social não poderão conceder descontos, financiamentos ou empréstimos de qualquer natureza, a não ser a seus associados, em cumprimento de obrigações estatutárias; poderão, entretanto, construir, por conta própria, conjuntos residenciais, urbanos ou rurais, para locação ou venda, mediante pagamento à vista. As Caixas Econômicas poderão receber depósitos, em conta corrente, à vista, a prazo, de aviso prévio, populares e de capitalização. Poderão também realizar empréstimos sob penhor de jóias, pedras preciosas e objetos de qualquer natureza, bem como empréstimos a servidores públicos, militares ou civis, com desconto em fôlha de pagamento. Serão vedadas às Caixas Econômicas quaisquer outras operações.”

O CONTRÔLE DA MOEDA E DO CRÉDITO

Os bancos semi-estatais prestarão grandes serviços ao país orientando maior número de recursos para as atividades produtivas, porém sua ação deverá ser coordenada e completada pela de um *banco central*, pois muitos aspectos importantes do crédito nacional lhes fogem à alçada como o caso recém citado das Caixas Econômicas e dos Institutos de Previdência Social.

O fato de não possuir o Brasil um banco central eficientemente aparelhado é, a nosso ver, fortemente responsável pelos graves desequilíbrios econômicos verificados nos últimos sete anos em nosso país, que resultaram, inegavelmente, do mau manejo da moeda e do crédito.

A venda das obrigações de guerra, por exemplo, deveria prestar forte amparo ao Governo, fornecendo-lhe importantes recursos para fazer face a seus pesados encargos de guerra e diminuindo-lhe a necessidade de recorrer às emissões de papel-moeda. Entretanto, somente as vendas compulsórias dêsses títulos foram efetivadas; no que dependeu da iniciativa privada, o fracasso foi evidente. Na verdade, como podia o Governo encontrar compradores voluntários para seus títulos, ao valor nominal, se na Bôlsa de Valores êstes eram oferecidos com 15% de abatimento? E como poderia o Governo esperar que as cotações de seus títulos no mercado livre melhorassem, se os próprios órgãos oficiais de crédito não lhes reconheciam o valor nominal, aceitando-os em caução somente pelo valor de bôlsa?! Em outros países há muito já constitui função importante dos bancos centrais zelar pela boa aceitação dos títulos públicos, intervindo sempre que necessário no mercado de valores, de modo a poderem, nas emergências importantes, angariar segura e rapidamente grandes recursos financeiros para os Governos. No Brasil, ao contrário, jamais se tratou dêsse assunto; o regime de perene instabilidade política e déficit orçamentário em que se tem processado a era republicana, e a falta de critério com que muitas vêzes se fizeram os empréstimos internos provocaram grave diminuição no crédito da administração pública junto à população. (Vide tabela IV).

Assim, as grandes quantidades de dinheiro lançadas em circulação a partir de 1941 poderiam ter sido parcialmente reconduzidas aos cofres públicos, visto que a dívida interna consolidada da União achava-se estacionária desde 1940, enquanto que a renda nacional aumentara sensivelmente. No entanto faltou um banco central para operar inteligentemente no mercado de fundos públicos, e a desconfiança do público, alicerçada em longos anos de amarga experiência, não permitiu que a oportunidade fôsse devidamente aproveitada.

Tabela IV

DÍVIDA INTERNA CONSOLIDADA DA UNIÃO

1.000 CRUZEIROS

ANOS	APÓLICES		OBRIGAÇÕES		TOTAL	
	NOMINATIVAS	AO PORTADOR	NOMINATIVAS	AO PORTADOR	NOMINATIVAS	AO PORTADOR
1936.....	1.540.378	1.148.216	53.265	763.433	1.593.643	1.911.649
1937.....	1.540.163	1.191.391	53.265	963.433	1.593.428	2.154.824
1938.....	1.540.163	1.730.788	53.265	923.570	1.593.428	2.654.358
1939.....	1.540.163	2.364.191	53.265	1.123.570	1.593.428	3.487.761
1940.....	1.540.163	2.495.180	53.265	2.123.570	1.593.428	4.618.750
1941.....	1.540.163	2.508.466	53.265	1.896.100	1.593.428	4.377.566
1942.....	1.540.163	2.538.312	53.265	1.158.443	1.593.428	3.696.755
1943.....	1.540.163	2.567.022	53.265	1.693.023	1.593.428	4.260.045
1944.....	1.540.163	2.570.973	53.265	2.617.969	1.593.428	5.188.942
1945.....	1.535.163	2.746.835	53.265	3.560.000	1.588.428	6.306.835

Fontes — Contadoria Geral da República — Ministério da Fazenda.

Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda.

Mais grave, entretanto, foi a inflação do crédito, já pela influência que teve na elevação do custo da vida, já pelo fato de não possuir motivo algum

que a justifique. Se não, vejamos como se processou a inflação dos meios de pagamento no decênio 1937-1946:

Tabela V

MEIOS DE PAGAMENTO

VALORES EM FIM DE ANO

DATAS	1.000.000 DE CRUZEIROS		MEIOS DE PAGAMENTO	ÍNDICES DO TOTAL 1930=100
	MEIO CIRCULANTE	MOEDA "ESCRITURAL (**)	TOTAL	
1937.....	4.550	5.841	10.391	200
1938.....	4.825	8.199	13.024	250
1939.....	4.971	6.263	11.234	216
1940.....	5.185	6.384	11.569	222
1941.....	6.647	8.376	15.023	289
1942.....	8.238	10.487	18.725	360
1943.....	10.981	17.456	28.437	547
1944.....	14.462	21.247	35.709	687
1945.....	17.535	23.955	41.490	798
1946.....	20.494	26.163	46.657	897

(**) Total dos depósitos à vista em todos os bancos menos o encaixe, moeda corrente, nestes existente. A partir de 1939 estão excluídos desse total os depósitos bancários.

Fontes — Serviço de Estatística Econômica e Financeira — Ministério da Fazenda. Banco do Brasil S. A.

Destarte, a despeito do fato de no Brasil não passar mais que 20% da moeda em circulação pelo sistema bancário, êsse criou meios de pagamento superiores ao próprio circulante oficial, sendo de

notar ainda que o dinheiro emitido pelo Governo para a compra de cambiais era orientado para as atividades produtivas, ao passo que a *moeda escritural*, também artificialmente criada, dirigia-se

preferencialmente às atividades especulativas ou meramente não-produtivas.

Muito embora uma Superintendência da Moeda e do Crédito tenha sido criada em 1945 especialmente para atender à situação anormal criada pelas emissões, nada de positivo foi feito no sentido de conter-se a inflação do crédito. A citada entidade possuía, por exemplo, a importante faculdade de aumentar a porcentagem dos encaixes obrigatórios dos bancos até onde fôsse necessário, porém não a exerceu praticamente, e assim outras medidas de controle da multiplicação da moeda bancária não foram executadas, muito embora já se achassem previstas em lei. A importante questão da seleção do crédito só foi considerada pelo Banco do Brasil, a bem dizer, e assim mesmo sua influência no meio bancário, nesse particular, só tornou-se apreciável em fins de 1946. Quanto aos bancos privados, representando dois terços dos recursos bancários, e as Caixas Econômicas e Institutos de Previdência Social — êsses primaram pela má aplicação (do ponto de vista do bem-estar social) de suas disponibilidades financeiras, anulando totalmente os esforços de controle feitos pelo Banco do Brasil e pela Superintendência da Moeda e do Crédito.

Não somente sobre os setores assinalados deverá agir o futuro banco central brasileiro, em substituição ao sistema de controle até o presente adotado, mas também sobre: o comércio exterior, através a fixação das taxas de câmbio e a regulamentação das entradas e saídas de mercadorias; os capitais estrangeiros, zelando pelo cumprimento das obrigações contratuais daqueles já aplicados no país, e entrando em entendimento com aquêles que se acham dispostos a participar de nossas atividades econômicas — e outros setores mais, que teremos oportunidade de apreciar na segunda parte de nosso trabalho.

RECURSOS FINANCEIROS

Parece-nos que os fatos até aqui expostos favorecem o ponto de vista, expendido no início, de que a reforma sugerida pelo Executivo corresponde às necessidades fundamentais da economia nacional, e que para concluirmos, em termos gerais, da sua cabal exequibilidade basta-nos considerar o aspecto financeiro da questão.

Disporá o Governo de recursos suficientes para integralizar sua cota de participação nos capitais

dos bancos oficiais por êle projetados? Em outras palavras: poderá o Governo executar seu plano bancário-econômico sem recurso às emissões de papel-moeda?

Não são poucos os que levantam dúvidas a êsse respeito, pois as finanças públicas não se encontram em posição de suportar novos gastos. Entretanto, acreditamos que, dentro das proporções e prazos assinalados no *ante-projeto*, e pelos meios propostos pelo Governo, êste conseguirá executar a reforma bancária sem grande ônus para os cofres públicos.

Com referência aos recursos do Banco Central, o *ante-projeto* dispõe:

“Art. 109. Logo que seja fundado o Banco Central, será extinta a Carteira de Redescontos, que funciona no Banco do Brasil. O seu ativo e passivo serão transferidos para o Banco Central. De suas reservas serão retirados cem milhões de cruzeiros para constituir o capital do Banco Central.”

As reservas da Carteira de Redescontos ultrapassam 200 milhões de cruzeiros presentemente, de modo que não só serão suficientes para constituir o capital proposto para o Banco Central, como ainda fornecerão fundo de reserva apreciável.

Quanto ao Banco Rural, informa o Governo que já dispõe o Tesouro dos 50 milhões de cruzeiros necessários, importância que se acha depositada no Banco do Brasil. As diversas formas de reunir recursos iniciais para êsse banco acham-se especificadas nos seguintes dispositivos do *ante-projeto*:

“Art. 27: § 3.º ... serão transferidos à Carteira do Café os armazens pertencentes ao extinto Departamento Nacional do Café, os quais servirão de base para a constituição de uma empresa de armazens gerais. Os referidos armazens serão avaliados por Comissão designada pela Diretoria do Banco e essa avaliação determinará o valor do capital. O Banco Rural subscreverá metade e mais uma das ações que constituírem êsse capital, oferecendo as restantes à subscrição pública.

§ 4.º As usinas de beneficiamento de café, também pertencentes ao extinto Departamento Nacional do Café, serão igualmente transferidas ao Banco Rural. Sua exploração será entregue, mediante contrato, às Cooperativas e Associações rurais já existentes ou que de futuro venham a ser criadas nas zonas onde são estabelecidas as referidas usinas.”

“Art. 28. O Banco promoverá a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool, respeitadas os direitos de funcionários e de terceiros. A importância apurada na liquidação será destinada ao financiamento da lavoura de cana

e das usinas produtoras de açúcar e de álcool, por intermédio de Carteira especial, que será criada no Banco.”

“Art. 29. Serão criadas também Carteiras especiais, para o financiamento da lavoura do café e do algodão, com os recursos que forem apurados na liquidação dos estoques de café e de algodão, pertencentes ao Governo Federal.”

Relativamente aos demais bancos semi-estatais, cuja constituição se processará em prazo mais longo, o *ante-projeto* prevê:

“Art. 112. O resultado das operações de câmbio efetuadas pelo Banco do Brasil, por conta do Tesouro Nacional, será creditado a uma conta especial, a juros de 6% ao ano, até atingir o valor de duzentos milhões de cruzeiros, a fim de ocorrer à subscrição, por parte do mesmo Tesouro, do capital dos bancos — hipotecário, de crédito rural, de investimentos e de exportação e importação.”

Não resta dúvida que os capitais propostos para os bancos oficiais são pequenos, considerando-se as altas finalidades colimadas, e o mesmo pode dizer-se dos recursos previstos com a liquidação dos órgãos mencionados. Essas disponibilidades

iniciais deveriam regular-se por 500 milhões de cruzeiros para cada banco, sendo que para o Banco Rural a cifra de 1 bilhão de cruzeiros não seria absolutamente exagerada, tendo-se em vista os seus propósitos de atender amplamente às necessidades da lavoura e pecuária nacionais. Entretanto, não é possível pensar-se em constituir a rede oficial em tais proporções, por motivos sobretudo conhecidos, e as medidas sugeridas pelo Governo são as únicas viáveis.

Assim, a eficiência e poderio da projetada organização dependerão essencialmente de sua capacidade de angariar recursos alheios, por intermédio dos depósitos e empréstimos previstos. O art. 23 do *anteprojeto* em aprêço, por exemplo, dispondo sobre o Banco Hipotecário, especifica que o valor de suas letras hipotecárias em circulação não deverá exceder a quinze vezes o valor do respectivo capital — o que já serve para dar uma idéia das possibilidades de aumento dos recursos iniciais citados.

(*Continúa*)