

Controles cambiais (1): o poder do Banco Central

Gustavo H. B. Franco

Os controles cambiais dependem de posturas administrativas e não de legislação, cuja mudança enseja mais riscos que benefícios

De longe, a maior dificuldade em se modificar o regime cambial brasileiro do paradigma de controles e de burocracia para outro de liberdade e determinação em mercado das taxas de câmbio era o hábito arraigado dentro do Banco Central. Não estamos aqui tratando do regime de intervenção da autoridade monetária no mercado, mas da regulamentação e da interpretação da legislação: o que pode e o que não pode. Se o regime é muito restritivo, praticamente não há mercado e a taxa de câmbio fica sendo o resultado de decisões administrativas sobre a legitimidade de diferentes tipos de operações.

Este problema, dentro do Banco Central, é "departamentalizado". O controle cambial é dividido em dois grandes departamentos, o Firce (Departamento de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros), cuja fundação, inclusive, é anterior ao próprio Banco Central, e o Decam (Departamento de Câmbio). A divisão de trabalho é simples: o Firce cuida das operações que têm prazo superior a um ano e, portanto, estão sujeitas a "registro" nos termos da Lei 4.131/62 e o Decam cuida do "curto prazo".

Um terceiro departamento do BC, o Depin (Departamento de Operações das Reservas Internacionais) é o que cuida da política cambial, ou seja, das intervenções da autoridade monetária nos mercados de câmbio. É curioso que sua denominação não indique tal coisa. Na verdade, temos aí uma interessante indicação no sentido de que este departamento tinha pouco o que fazer no passado, seja porque não tínhamos reservas, seja porque eram tantas as proibições que não havia um "mercado" onde se pudesse trabalhar e a taxa de câmbio era uma decisão administrativa.

É interessante notar que a legislação cambial é suficientemente vaga ou, se preferirem, bem escrita, para que a ela se possa dar interpretações extremamente restritivas ou no sentido exatamente oposto. Temos hoje rigorosamente a mesma legislação da 20 ou 30 anos atrás, apenas mudaram algumas interpretações e o regime, na prática, tornou-se infinitamente mais liberal. Sempre foi uma tentação de quem participou, nos últimos anos, da idéia de uma nova legislação, que consolidasse, simplificasse e atualizasse alguns dispositivos, não apenas à luz das mudanças no relacionamento do Brasil com o exterior, mas em função das alterações na legislação monetária introduzidas pelo Plano Real. Na verdade, vários ensaios de uma nova lei foram escritos para o que seria a Quarta peça legislativa para completar a Constituição Monetária do País. Tivemos a MP 434/94, depois Lei 8880/94 criando a URV e o Real e dispendo sobre conversão de obrigações pecuniárias; a MP542/94 depois Lei 9069/95 modificando o CMN e outros dispositivos relativos à moeda e finalizando a conversão de obrigações em Real; e a "MP da desindexação", MP 1053 na origem, agora a MP1950 na sua 64ª reedição, que tratava de normas contratuais na plena vigência de uma filosofia "nominalista" na constituição de obrigações em moeda nacional.

Uma quarta medida, jamais proposta, seria a que disporia sobre relações entre a moeda nacional e a estrangeira, possivelmente consolidando e revogando o Decreto Lei 857/69, a lei 4.131/62, bem como alguns dispositivos isolados como o Decreto Lei 23.501, de 1993, que ainda serve de base para a apenação do sub (super) faturamento de exportações (importações) e o Decreto 55.762/65 que está na base das contas CC5 tal como funcionam hoje. Tudo isso poderia ser arrumado de uma forma elegante e moderna. O problema é que se tal coisa for proposta como projeto de lei, não há garantia sobre o que poderá sair aprovado do Congresso. E fazer por medida provisória é difícil, pois não há como defender que existe o requisito constitucional da urgência, pois afinal toda essa legislação é muito antiga. Por que, subitamente, teria se tornado urgente?

Assim sendo, a intensidade dos controles cambiais depende fundamentalmente de quem está pilotando o BC e o CMN. Se os ventos mudam, e um governo simpático a controles cambiais for eleito em 2002, tudo poderá mudar sem que uma linha de legislação precise ser alterada.