

FORNECIMENTO DE PAPEL-MOEDA E MOEDA METÁLICA: A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

Fabiano Jantalia

Consultor Legislativo da Área VII

Sistema Financeiro, Direito Comercial,
Direito Econômico e Defesa do Consumidor

NOTA TÉCNICA

OUTUBRO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	CONCEITOS FUNDAMENTAIS: FABRICAÇÃO E EMISSÃO DE MOEDA.....	4
3	FORNECIMENTO DE NUMERÁRIO NO BRASIL.....	5
4	FORNECIMENTO DE NUMERÁRIO EM OUTROS PAÍSES	6
4.1	AMÉRICA DO NORTE.....	6
4.1.1	Estados Unidos.....	6
4.1.2	Canadá	7
4.2	EUROPA.....	7
4.2.1	União Europeia (UE).....	7
4.2.2	Reino Unido	8
4.2.3	Suíça.....	9
4.3	ÁSIA.....	9
4.3.1	Japão	9
4.3.2	Coreia do Sul	10
4.4	ÁFRICA.....	10
4.4.1	Nigéria	10
4.4.2	África do Sul	10
4.5	OCEANIA.....	11
4.5.1	Austrália.....	11
4.5.2	Nova Zelândia.....	11
4.6	AMÉRICA LATINA.....	12
5	CONCLUSÃO	13
	REFERÊNCIAS.....	15

1 INTRODUÇÃO

Em 15 de setembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 745, que “autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro”. Na Exposição de Motivos que a acompanhou, a adoção da MP foi justificada à vista da “incerteza quanto ao cumprimento, no exercício de 2016, das metas de produção de numerário”, as quais são estabelecidas em contrato firmado entre o Banco Central do Brasil (BCB) e a Casa da Moeda do Brasil (CMB).

A referida Medida Provisória, que foi posteriormente convertida na Lei nº 13.416, de 23 de fevereiro de 2017, trouxe inovações importantes na sistemática de provimento de papel-moeda e moeda metálica no Brasil, que conferem ao Banco Central do Brasil maior margem de manobra em cenários de contingência no provimento de numerário para a sociedade brasileira.

Para uma análise mais abrangente dessas importantes inovações legislativas, o recurso à experiência internacional é altamente pertinente, na medida em que permite que se conheça como outros países gerenciam seu numerário. É justamente a esse propósito que o presente estudo se propõe a contribuir. Nas linhas que seguem, busca-se apresentar a experiência brasileira e a de outros países na gestão dos processos de fornecimento de papel-moeda e de moedas metálicas.

O estudo será dividido em três partes. Na primeira, é apresentada uma base conceitual mínima, a fim de situar o leitor no processo de fornecimento de numerário. Na segunda parte, faz-se uma apresentação das linhas gerais do regime jurídico e do modelo institucional brasileiros, até o advento da Medida Provisória nº 745, de 2016. Na terceira parte, faz-se uma exposição sobre os modelos institucionais adotados em onze jurisdições nacionais ou regionais, em cinco continentes diferentes.

Como se poderá verificar ao final do trabalho, as evidências colhidas na pesquisa sugerem que, embora haja algumas importantes características comuns nas jurisdições pesquisadas, não há, a rigor, um modelo único de processo de fabricação de numerário.

2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS: FABRICAÇÃO E EMISSÃO DE MOEDA

O tema que constitui objeto desse estudo insere-se no contexto daquilo que se conhece como numerário. Trata-se do conjunto de

cédulas (chamadas também de “papel-moeda”) e moedas metálicas que têm poder liberatório de obrigações em determinado País, ou seja, das peças utilizadas para as transações em espécie.

É importante frisar que fabricação não se confunde com emissão de moeda. Isso porque, enquanto a fabricação é um processo industrial, que compreende a confecção da peça de papel ou de metal que servirá de meio de pagamento de obrigações, a emissão é um processo econômico e jurídico que se dá mediante a colocação de moeda em circulação. Isso pode se dar mediante **emissão física** (ou seja, mediante a distribuição do numerário necessário para os pagamentos em espécie) ou mediante **emissão escritural** (na forma de operações de crédito do banco central com as instituições financeiras ou destas com seus clientes).

Nesse contexto, a fabricação, por si só, não produz efeito jurídico ou econômico algum. Até que as cédulas ou moedas metálicas produzidas sejam colocadas em circulação pela autoridade monetária (em geral, o banco central de cada país), elas não possuem valor monetário. São apenas papel pintado ou moeda cunhada. É com a emissão que elas passam a integrar o sistema monetário, constituindo o que se chama de meio circulante.

3 FORNECIMENTO DE NUMERÁRIO NO BRASIL

No ordenamento jurídico brasileiro, a competência para emissão de moeda é da União, sendo exercida com exclusividade pelo Banco Central do Brasil (BCB), conforme determina o art. 164 da Constituição da República.¹

Nesse quadro, uma das atribuições do BCB é a de “executar os serviços do meio circulante”, conforme estabelecido no art. 10, inciso II, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. À vista dos conceitos antes apresentados, os serviços a que se refere a citada lei compreendem todas as atividades necessárias à manutenção de meio circulante à disposição do público, o que abrange: (i) projeto de novas cédulas e moedas; produção, distribuição e troca de numerário; (ii) destruição do numerário imprestável para circulação; (iii) monitoramento da falsificação do numerário; e (iv) fiscalização da custódia do numerário.

A prestação dos serviços do meio circulante pelo BCB toma por base as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional

¹ “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.”

(CMN), ao qual a mesma Lei nº 4.595, de 1964, conferiu competência para “determinar as características gerais das cédulas e das moedas” (art. 4º, inciso IV). Diante da aprovação desses modelos, o Banco Central encomenda a produção de papel-moeda e moeda metálica.

Em regra, essa produção ou fabricação de numerário é hoje encomendada pelo BCB à Casa da Moeda do Brasil (CMB), empresa pública federal que, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973, tem por finalidade, “em caráter de exclusividade, a fabricação de papel-moeda e moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal”.

Vale frisar, contudo, que, mesmo antes da edição da Medida Provisória nº 745, de 2016, o ordenamento jurídico brasileiro assegurava à CMB a exclusividade da fabricação de numerário apenas no território nacional. Ou seja, conferia à CMB a condição de único agente econômico habilitado a fabricar papel-moeda e moeda metálica no Brasil. No entanto, não lhe conferia a condição de única fornecedora do BCB. Por isso, em tese, mesmo antes da citada Medida Provisória, nada impedia a Autarquia federal de contratar esse mesmo serviço com empresas especializadas com sede no exterior.

4 FORNECIMENTO DE NUMERÁRIO EM OUTROS PAÍSES

Nesta sessão, apresenta-se um breve resumo de como se dá o processo de aquisição de numerário em outros países, selecionados por sua posição de destaque entre as maiores economias do mundo ou dos continentes nos quais estão situados.²

4.1 AMÉRICA DO NORTE

4.1.1 Estados Unidos

Desde o final do século XVIII, a fabricação de numerário é feita exclusivamente por órgãos do governo norte-americano. A fabricação de

² Para a elaboração do presente documento, há que se registrar a importante colaboração do Departamento do Meio Circulante do Banco Central do Brasil (BCB), na pessoa de seu chefe adjunto, Luiz Ernani Marques Accioly, que forneceu importantes informações sobre referências para a pesquisa.

moedas e de cédulas é feita por estruturas diferentes, criadas, inclusive, em épocas distintas da história daquele País.

A cunhagem das moedas metálicas de curso forçado é feita com exclusividade pelo *United States Mint*. Criado em 1792, por uma lei denominada *Coinage Act*, o órgão é vinculado desde 1873 ao Departamento do Tesouro (equivalente ao nosso Ministério da Fazenda) e também imprime moedas comemorativas e outras comendas de metal (US MINT, 2016).

Por sua vez, a impressão de cédulas cabe com exclusividade ao *Bureau of Engraving and Printing* (BEP). Trata-se de outro órgão do governo, também vinculado ao Departamento do Tesouro, que, desde 1877, possui a exclusividade da fabricação de cédulas e de títulos do governo norte-americano. Entre 1894 e 2005, teve também a exclusividade na fabricação de selos postais (BEP, 2016).

4.1.2 Canadá

A cunhagem de moeda de curso forçado é feita pela *Royal Canadian Mint*, uma empresa cujo capital social é integralmente de titularidade do governo canadense. Fundada em 1908, a empresa é supervisionada pelo Ministério das Finanças local.

Contudo, a fabricação de papel-moeda foi totalmente terceirizada pelo Banco do Canadá, o banco central local. Atualmente, as cédulas são fabricadas pela *Canadian Bank Note Company Ltd*, uma empresa privada situada em Ottawa (BANK OF CANADA, 2016).

4.2 EUROPA

4.2.1 União Europeia (UE)

No âmbito da União Europeia, a competência para definição e execução da política monetária é do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que tem no Banco Central Europeu (BCE) seu ente de coordenação. Uma de suas principais preocupações é justamente a gestão da quantidade de cédulas e moedas metálicas em circulação, que é monitorada atentamente pelo BCE.

Desde 2002, a produção de cédulas é feita em regime de coordenação pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos países que adotam o Euro como moeda³ e que integram o SEBC. Nesse modelo, cada banco central nacional é responsável por determinada proporção da produção anual de cédulas e moedas metálicas de diferentes denominações (isto é, dos diferentes “valores” estampados nelas), fazendo-o mediante autorização do BCE (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Cabe então exclusivamente aos bancos centrais nacionais providenciar a sua fabricação ou encomendá-la a fornecedores, obedecidos os limites máximos estabelecidos pelo Conselho Diretor do BCE.

Disso decorre que não há, em princípio, uma opção única de suprimento do numerário no âmbito da UE. Tudo depende de como o Banco Central de cada país exerce essa atribuição, no âmbito de seu território.⁴

4.2.2 Reino Unido

Assim como ocorre nos Estados Unidos e no Canadá, a fabricação de cédulas e de moedas metálicas no Reino Unido é feita em âmbitos diferentes.

A cunhagem de moedas metálicas é atribuição exclusiva do governo, que é exercida pelo *Royal Mint*, uma empresa privada cujas origens remontam ao ano de 886. Seu capital social é integralmente de titularidade do Tesouro Britânico (THE ROYAL MINT, 2016).

Por sua vez, a impressão de papel-moeda é totalmente terceirizada pelo Banco da Inglaterra (o banco central local). A terceirização teve início em 2003, quando o governo decidiu transferir progressivamente essa tarefa à iniciativa privada. Atualmente, toda a produção de numerário é

³ Embora o Euro tenha sido criado para ser a moeda única da União Europeia, nem todos os países do Bloco o adotam. Além de preverem expressa exceção ao Reino Unido e à Dinamarca (que continuam a usar suas moedas nacionais), os diplomas de regência da UE também estabelecem condições para que os países da EU integrem a chamada “Zona do Euro”. Há condições relativas à estabilidade da taxa de câmbio, às taxas de juros, ao controle de *deficits* e de dívida pública e ao controle da inflação. Atualmente, apenas 19 dos 28 países adotam o Euro como moeda.

⁴ A lista dos bancos centrais nacionais e dos entes responsáveis pela fabricação de cédulas e moedas metálicas está disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/cash/banks/index_en.htm>. Acesso em: 27 out. 2016.

encomendada à *De La Rue Currency*, uma empresa do grupo *De La Rue*, com sede em Essex, na Inglaterra (BANK OF ENGLAND, 2016).

4.2.3 Suíça

A fabricação de numerário na Suíça também é feita em parte na esfera pública e em parte na esfera privada.

A confecção de moedas metálicas é feita em regime de exclusividade pela *Swissmint*, uma agência do governo suíço fundada em 1848, que é vinculada ao Departamento de Finanças (SWISSMINT, 2016).

Por outro lado, a confecção de cédulas é encomendada pelo *Swiss National Bank* (SNB), o banco central local. Desde sua fundação, em 1907, o SNB contrata a produção de cédulas com empresas privadas. Nesse quadro, empresas como as britânicas *Waterlow & Sons* e a *De La Rue* já forneceram cédulas para o banco central suíço em diferentes oportunidades. Desde 1976, no entanto, todas as séries de notas fabricadas têm sido contratadas com a empresa suíça *Orell Füssli Security Printing Ltd* (SNB, 2016).

4.3 ÁSIA

4.3.1 Japão

No Japão, o processo de fabricação de numerário, seja na forma de cédula ou de moeda metálica, é totalmente estatal.

A confecção de moedas metálicas é de responsabilidade da *Japan Mint*, um ente estatal criado em 1871, durante a era Meiji. Em 2003, o órgão foi transformado em agência administrativa, passando a gozar de maior autonomia. Além da moeda de curso forçado, a agência também confecciona medalhas honoríficas e atua na certificação da pureza de metais preciosos.

Já a impressão de cédulas é de responsabilidade do *National Printing Bureau* (NPB). Também criado em 1871 e transformado em agência administrativa em 2003, o NPB tem uma atuação mais ampla do que as suas congêneres em outros países. Isso porque, além de imprimir as cédulas de curso forçado da moeda nacional, o órgão também é responsável pela impressão

dos jornais oficiais do governo japonês, de passaportes e dos selos fiscais e postais (NPB, 2016).

4.3.2 Coreia do Sul

Assim como ocorre com o Japão, a fabricação de numerário na Coreia do Sul é totalmente estatal.

Tanto as moedas metálicas quanto as cédulas são confeccionadas em regime de exclusividade pela *Korea Minting and Security Printing & ID Card Operating Corporation* (KOMSCO). Trata-se de uma empresa criada em 1951, cujo capital social é de titularidade exclusiva do governo sul-coreano, sendo vinculada ao Departamento do Tesouro daquele País.

4.4 ÁFRICA

4.4.1 Nigéria

A fabricação de numerário é, em regra, estatizada. Tanto a produção de cédulas quanto a de moeda metálica são feitas pela *Nigerian Security Printing and Minting* (NSPM), uma empresa estatal fundada em 1963, que atua também na fabricação de passaportes e outros impressos governamentais, como cédulas para títulos públicos, passaportes e documentos oficiais para órgãos de trânsito.

Criada pelo governo local em sociedade com o grupo britânico *De La Rue*, a NSPM tem cerca de 99% de seu capital social detido pelo próprio governo nigeriano, sendo grande parte de titularidade do Banco Central da Nigéria (88,7%). Atualmente, a participação privada no capital da empresa é inferior a 1% (NSPM, 2016).

4.4.2 África do Sul

Naquele país, tanto a cunhagem de moeda metálica quanto a emissão de cédulas são feitas com exclusividade por empresas estatais, que são subsidiárias do *South African Reserve Bank*, o banco central daquele país.

À diferença do que ocorre com a Nigéria, no entanto, cada processo de fabricação compete a uma empresa diferente. As moedas metálicas são produzidas pela *South African Mint Company*, que foi criada em 1890 pelo governo local. Por sua vez, as cédulas são produzidas pela *South African Bank Note Company*, criada em 1958 (SARB, 2016).⁵

4.5 OCEANIA

4.5.1 Austrália

A cunhagem de moeda metálica é feita com exclusividade pela *Royal Australian Mint*, agência integrante da estrutura do Departamento do Tesouro local. Criada em 1965, a *Mint* passou a ter a exclusividade dessa atribuição a partir de 1983. O órgão também confecciona medalhas e outras comendas de metal para o governo australiano e, desde 2011, passou a produzir moedas de curso forçado para vários países da região do pacífico sul (ROYAL AUSTRALIAN MINT, 2016).

Por sua vez, as cédulas são impressas com exclusividade pela *Note Printing Australia* (NPA), uma empresa subsidiária do *Reserve Bank of Australia* (RBA), o banco central local. Criada em 1913, a empresa também produz os passaportes para o governo australiano (NPA, 2016).

4.5.2 Nova Zelândia

A fabricação de numerário na Nova Zelândia é totalmente terceirizada, sendo os fornecedores escolhidos por meio de processo licitatório. As moedas metálicas em curso foram produzidas pela já mencionada *Royal Canadian Mint* (RBNZ, 2016a).

Em relação às cédulas, há duas séries em circulação: a série 6, que entrou em circulação em 1999, foi confeccionada pela estatal australiana NPA. Já a série 7, em circulação desde outubro de 2015, foi produzida pela *Canadian Bank Note Company* (RBNZ, 2016b).

⁵ Originalmente, a *South African Bank Note Company* era uma *joint venture* do banco central da África do Sul com a empresa britânica *Bradbury Wilkinson*. Posteriormente, no entanto, o banco central assumiu a parte do sócio estrangeiro, e a empresa passou a ser integralmente do governo local.

4.6 AMÉRICA LATINA

Após a exposição acerca do processo de fabricação ou aquisição de numerário em outros continentes, uma contribuição final para a análise da matéria pode ser obtida a partir de uma visão panorâmica do tema na América Latina.

Uma boa fonte de informações para essa análise é o Centro de Estudos Monetários Latino-americanos (CEMLA), que, em estudo divulgado em 2014, consolidou dados comparativos sobre os diferentes modos de suprimento de numerário em diferentes países da região. Tais informações são apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Formas de suprimento de numerário em países latino-americanos

País	Fabricação ou contratação	Frequência
Argentina	Ente ou órgão público	Anual
Bolívia	Empresa privada, selecionada em licitação	Segundo a necessidade
Brasil	Ente ou órgão público	Anual
Chile	Empresa privada, selecionada em licitação	Bienal
Colômbia	Ente ou órgão público	Anual
Costa Rica	Empresa privada	Bienal
Cuba	Ente ou órgão público	Anual
Equador	Importação pelo Banco Central	Contínua
El Salvador	Importação pelo Banco Central	Não definida
Guatemala	Empresa privada, selecionada em licitação	Anual
Honduras	Empresa privada, selecionada em licitação	Bienal

México	Ente ou órgão público	Segundo metas de inventário e programa anual de produção
Nicarágua	Empresa privada, selecionada em licitação	Trienal
Paraguai	Empresa privada, selecionada em licitação	Anual
Peru	Empresa privada, selecionada em licitação	Bienal
República Dominicana	Empresa privada, selecionada em licitação	Anual
Uruguai	Empresa privada, selecionada em licitação	Quadrienal
Venezuela	Empresa privada, (escolhida em licitação) ou impressão por ente ou órgão público	Anual

Fonte: CEMLA (2014) (com adaptações)

5 CONCLUSÃO

A partir da análise das jurisdições pesquisadas, é possível afirmar que não há um modelo único de processo de fornecimento de numerário. Há países nos quais esse processo ainda é inteiramente estatizado (como Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul) e outros nos quais o fornecimento de numerário é total ou parcialmente contratada com empresas privadas (caso do Reino Unido, Canadá e Suíça).

Há, no entanto, uma característica marcante nas localidades pesquisadas: à exceção da Nigéria e da União Europeia, a fabricação de cédulas e de moedas metálicas é em geral feita por entes ou empresas distintas. Na grande maioria dos modelos pesquisados, o que se observa é que, mesmo quando produção de numerário é inteiramente estatizada, os processos fabris

de cédulas e de moedas metálicas são confiados a empresas ou órgãos diferentes.

Essa separação das tarefas constitui uma importante diferença em relação ao modelo brasileiro, no qual tanto a produção de cédulas quanto a de moedas metálicas são, em regra, contratadas pelo Banco Central com a Casa da Moeda do Brasil.

REFERÊNCIAS

BANK OF ENGLAND. **Banknotes** – production. Disponível em: <<http://www.bankofengland.co.uk/banknotes/Pages/lifecycle/production.aspx>>. Acesso em: 26 out. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS MONETÁRIOS LATINOAMERICANOS (CEMLA). Encuesta sobre el ciclo del efectivo – datos por países, **Estadísticas Internacionales del Efectivo 2007-2013**, México, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. Euro banknotes. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/cash/banknotes/index_en.htm>. Acesso em 26 out. 2016.

EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB). Banknotes and coins production. Disponível em: <<http://www.ecb.europa.eu/euro/coins/html/index.en.html>>. Acesso em 26 out. 2016.

KOREA MINTING AND SECURITY PRINTING & ID CARD OPERATING CORPORATION (KOMSCO). History. Disponível em: <http://english.komsco.com/contents/introduce/introduce_0200.do>. Acesso em: 27 out. 2016.

NATIONAL PRINTING BUREAU (NPB). **Banknotes**. Disponível em: <<http://www.npb.go.jp/en/intro/index.html>>. Acesso em: 27 out. 2016.

NOTE PRINTING AUSTRALIA (NPA). **History and management**. Disponível em: <<http://www.noteprinting.com/index1.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2016.

RESERVE BANK OF NEW ZEALAND (RBNZ). **Coins**. Disponível em: <<http://www.rbnz.govt.nz/notes-and-coins/coins>>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. <http://www.rbnz.govt.nz/notes-and-coins/notes/the-history-of-banknotes-in-new-zealand>.

ROYAL AUSTRALIAN MINT. **About the Mint**. Disponível em: <<https://www.ramint.gov.au/about-mint>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SPENCER, Charles. Paying with Polymer: Developing Canada's New Bank Notes, **Bank of Canada Review**, 20 jun. 2011. Disponível em:

<<http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2011/06/spencer.pdf>>.

Acesso em: 26 out. 2016.

SOUTH AFRICAN RESERVE BANK (SARB). **Banknotes and coins.**

Disponível em: <<https://www.resbank.co.za/BanknotesandCoin/Pages/BanknotesAndCoin-Home.aspx>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SWISS NATIONAL BANK (SNB). **Banknotes and coins.** Disponível em:

<<https://www.snb.ch/en/i/about/cash>>. Acesso em 27 out. 2016.

SWISSMINT. **The money factory.** Disponível em: <<http://www.swissmint.ch/e/swissmint/muenzen/index.php>>. Acesso em: 27 out. 2016.

THE ROYAL MINT. **About the Royal Mint.** Disponível em:

<<http://www.royalmint.com/aboutus>>. Acesso em: 26 out. 2016.

UNITED STATES BUREAU OF ENGRAVING AND PRINTING (BEP). **About**

the BEP. Disponível em: <<https://www.moneyfactory.gov/about.html>>. Acesso em: 26 out. 2016.

UNITED STATES MINT (US MINT). **About the United States Mint.** Disponível

em: <https://www.usmint.gov/about_the_mint/index.html>. Acesso em: 26 out. 2016.