## 1. INTRODUÇÃO

O constituinte de 1988 fez constar na Constituição Federal, artigo 192, que o sistema financeiro nacional seria estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade. Até então, o Brasil contara muito pouco com a contribuição do sistema, e longe estavam as idéias de como seria implementada a estrutura que viria a proporcionar o cumprimento dos novos desígnios constitucionais.

Em virtude de um infindável número de controvérsias geradas nos debates durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, foi deixada para depois, a cargo do Congresso Nacional, a regulamentação daquele artigo 192. Transferida para o parlamento, a dificuldade original foi mantida, pois deveria ser feita por uma única lei complementar, de forma que abrangesse todos os temas relacionados em oito incisos e três parágrafos.

A partir daí, seria regulada a autorização para o funcionamento das instituições financeiras oficiais e privadas, dos estabelecimentos de seguro, de previdência e capitalização. Seriam definidos, ainda, as condições para a participação do capital estrangeiro, a criação de fundo garantidor de créditos, os critérios de transferência de poupança entre regiões do País e a limitação das taxas de juros reais. Os incisos IV e V mereciam destaque por contemplar a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central do Brasil (BACEN) e demais

instituições financeiras públicas e privadas, além de requisitos e impedimentos para o exercício de cargos.

Decorridos quase dezesseis anos da promulgação da Lei Maior, o Congresso Nacional continua a dever ao País a referida lei, ou leis, já que, em 29 de maio de 2003, foi alterado o artigo 192, pela Emenda Constitucional nº 040, permitindo que a regulamentação possa ser feita por leis complementares (no plural). O sistema financeiro nacional ainda se mantém em funcionamento com base na Lei nº 4.595, de 31/12/64, a qual promovera a Reforma Bancária de 1964, como acabou ficando conhecida.

Criado naquela Reforma, juntamente com o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil detém a atribuição de regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e de administração do sistema de pagamentos e do meio circulante. Suas ações são direcionadas para assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional, de acordo com as orientações estratégicas e a missão institucional.

Desde as ocorrências de graves problemas com grandes bancos brasileiros, a exemplo do Nacional e do Econômico, pondo em risco a solidez do Sistema, o Banco Central do Brasil tem melhorado consideravelmente sua ação supervisória e seus procedimentos fiscalizatórios. Passou a dar bastante ênfase aos aspectos prudenciais da supervisão bancária, visando a garantia da solidez das instituições. Assim, em cumprimento à segunda parte de sua missão, adotou critérios de supervisão bancária internacionalmente aceitos, a exemplo dos princípios do Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia, visando à higidez do sistema financeiro nacional.

Sob quaisquer que tenham sido as condições do País, o setor financeiro tem obtido fantásticos lucros nos últimos anos, o que contribui para a solidez do sistema. Os resultados,

associados a outros sintomas discutidos neste trabalho, sinalizam para a eficácia da regulamentação correspondente ao tema, exercida pelo CMN e Banco Central.

Por outro lado, enquanto o sistema financeiro obtém vultosos resultados positivos, os setores produtivos da economia, em essencial o industrial e o de serviços, vêm encolhendo acentuadamente, com graves conseqüências para a questão do nível de emprego e para os problemas sociais daí resultantes.

Desde a edição da Lei 4.595/64, muito mudaram o País e o mundo. Ao cabo da ditadura, foi promulgada uma nova constituição, a qual carrega importantes desígnios sociais quanto à ordem econômica e financeira. O novo ordenamento jurídico surgido após 1988 recepcionou, como complementar, aquela lei ordinária, que já conta quase quarenta anos de vigência. Para muitos, ela já se encontra ultrapassada, e só estaria ainda em vigência por conveniência e interesse dos bancos, que defendem a sua manutenção. Seja como for, é ela ainda que dá sustentação a toda regulação do sistema financeiro, e continuará assim, até que leis complementares sejam aprovadas e passem a regulá-lo.

Sob esse contexto, o objetivo deste trabalho de pesquisa foi a verificação da existência e da eficácia das condições legais e regulamentares existentes para a concretização dos propósitos constitucionais de 1988, no que diz respeito ao sistema financeiro. São eles: a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a prestação de serviços aos interesses da coletividade.

Os pressupostos adotados foram que a legislação infraconstitucional atende prioritariamente aos interesses do sistema financeiro e está comprometida com a ruptura com o artigo 192 da Constituição Federal. No que diz respeito ao cidadão, os normativos estacionam na esfera dos procedimentos e das microoperações bancárias, e mesmo isso nem sempre atende aos anseios do consumidor de serviços bancários.

O momento é oportuno para pesquisas dessa natureza, especialmente em virtude da possibilidade de surgimento iminente de leis que deverão alterar a regulação do sistema financeiro. Segundo opiniões correntes de parlamentares e estudiosos de processos legislativos, essas alterações legais vinham sofrendo grande morosidade, desde 1988, em virtude do enorme tamanho da encomenda que seria a regulamentação de todo o sistema financeiro de uma só vez. Tal dificuldade, mantida por quinze anos, pode ter sido favorável aos interesses do sistema, preservando-se aquela lei nascida logo no início do regime militar de 1964, enquanto o governo recebia amplo apoio do setor bancário nacional.

Por outro lado, com a facilidade proporcionada pela Emenda Constitucional nº 40, de maio de 2003, atualmente estão permitidas alterações legais de forma pulverizada. Dessa forma, surge o risco de serem aprovadas leis quase às ocultas, de modo furtivo, ao encontro de interesses que não os da sociedade. Isto não seria exatamente uma novidade no Brasil, pois, com relação a assuntos financeiros, estranhas inserções em textos legais vêm sendo efetuadas com alguma freqüência. Dois casos típicos são narrados no Capítulo 3 deste trabalho, versando sobre a derrubada de limites legais às taxas de juros e de concessões ou permissões à prática do anatocismo, temas regulamentados em 1933.

É relevante para a regulamentação e para os estudos sobre o assunto saber-se que as atividades financeiras são exercidas a partir de recursos que, em sua maioria, não são próprios do sistema. São bens e direitos de terceiros, inclusive oriundos da poupança popular, que proporcionam grandes lucros aos seus agentes. É também de extrema importância o fato de fluir pelo sistema financeiro, na condição de gestor e operador do sistema de pagamentos da economia, uma gigantesca massa de haveres, no dia-a-dia.

Do desempenho do sistema espera-se contribuição para que a economia cresça, a partir de uma alocação mais efetiva de recursos, visando à manutenção do pleno emprego e ao bem-estar da sociedade. No entanto, sua atuação, coroada pelos resultados que o sistema vem

obtendo sob quaisquer que sejam as condições da economia, não demonstra comprometimento com os setores produtivos, tampouco com o bem-estar geral.

A liberdade de ação de que dispõe o sistema financeiro, sempre usada em benefício próprio, aparenta situar-se acima das exigências regulamentares, sem vínculos com os desígnios constitucionais aqui em foco. Para o objetivo do trabalho, precisava-se conhecer o grau de independência com que o sistema exerce seu papel, a partir da verificação da existência, adequação e eficácia das normas que o regulam; constatar, portanto, em que sentido e em benefício de quem atuam: se do capital financeiro, ou de um crescimento econômico amplo. Aqui entende-se crescimento, não como a mera acumulação de capital, mas um desenvolvimento de acordo com o previsto pela Constituição Federal, apresentado no Capítulo 2.

Para as pesquisas quanto à validade das suposições aqui apresentadas, foram escolhidos cinco pontos, denominados neste trabalho de *itens de desempenho* do sistema financeiro. A partir de cada um deles, se existentes os normativos correspondentes, seriam analisadas as exigências regulamentares, confrontando-as com os respectivos resultados, conforme modelo de análise exposto ao final do Capítulo 1.

Quatro dos itens de desempenho foram relacionados com o dinamismo requerido pela economia, portanto, ao crescimento econômico (desenvolvimento). Um quinto item surgiu da observação, quando das pesquisas exploratórias, de estatísticas a respeito das reclamações efetuadas pelo público usuário dos serviços bancários, no mês de abril de 2004, através das Centrais de Atendimento das Gerências Regionais do Banco Central. Foi assumido que esse quinto item resumiria satisfatoriamente a parte do estudo correspondente à prestação de serviços à coletividade. Portanto, pertinentes ao sistema financeiro, os itens de desempenho escolhidos foram:

*a) o volume de crédito à economia e o valor dos spreads nas operações;*

*b) a concentração de mercado no setor bancário;*

*c) os riscos, a estabilidade e a solidez;*

*d) dinamismo, estágio de modernização e eficiência;*

*e) a prestação de serviços aos usuários.*

Deve ser observado não haver, entre os itens selecionados, uma separação nítida. Um e outro estarão sempre entrelaçados, de forma que os regulamentos que exercem ação direta em um ponto, com certeza estão a provocar reações, observáveis ou não, em outros. De forma semelhante, nas análises empíricas, procurou-se levar em conta os efeitos das inter-relações existentes.

De acordo com as características do sistema financeiro nacional, explicitadas no Capítulo 2, as análises dos regulamentos ficaram restritas ao que diz respeito ao sistema baseado em crédito, ou seja, ao sistema de bancos e financeiras. Assim, não foram analisadas normas pertinentes ao mercado de capitais e instituições típicas desse mercado, como também não se tratou de seguros, seguradoras, fundos de aplicações, de investimentos e outros.

O relatório foi dividido em três capítulos, além desta Introdução. O Capítulo 1 apresenta o marco teórico, de onde foram deduzidos os pontos relevantes do sistema, os mais merecedores ou carentes de regulamentação. A partir daí, foram sendo escolhidos aqueles itens de desempenho, referente aos quais seriam os regulamentos submetidos a análise.

O segundo capítulo contempla uma retrospectiva do crescimento econômico brasileiro, concebido, tendo à frente do processo o Estado, a partir da década de 30 do século passado, e as dificuldades relacionadas com o financiamento à economia. Narra a reforma bancária dos anos 60, o financiamento externo e endividamento dos setenta, e apresenta o desenvolvimento em moldes keynesianos previsto pela Constituição de 1988.

Encerra esse capítulo uma análise inicial e prospectiva da regulamentação vigente, naquilo que diz respeito às instituições reguladoras e respectivas competências legais. Da observação das diretrizes regulatórias adotadas por tais órgãos, foram extraídos importantes indicativos para a condução das análises dos textos regulamentares que seriam efetuadas em seguida. Por essa análise básica, não se constatou haver alinhamento entre tais diretrizes e os propósitos constitucionais desenvolvimentistas de 1988.

No Capítulo 4, são apresentados e discutidos os normativos existentes (ou inexistentes), e a verificação dos resultados observados na economia e na sociedade, conforme o modelo de análise adotado. Ao final, são apresentadas as conclusões do trabalho, o qual consistiu em identificar a existência e a eficácia da regulamentação no sentido da promoção de desenvolvimento e da prestação de serviços de interesse da coletividade.

# 2 INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA: A CONCEPÇÃO *CLÁSSICA* E A *PÓS-KEYNESIANA* DA ATIVIDADE BANCÁRIA

Inicia-se aqui uma apresentação teórica quanto ao papel do sistema financeiro, em especial, das instituições financeiras denominadas bancos, com relação ao crescimento da economia. Parte-se da concepção "clássica" de intermediação financeira, associada à idéia de poupança como fonte de financiamento do investimento e descreve-se a evolução do sistema. Apresenta a visão alternativa pós-keynesiana, a partir da criação de moeda pelos bancos e da causalidade entre investimento e poupança, na teoria da demanda efetiva em Keynes.

São abordados ainda, neste capítulo, o comportamento dos banqueiros, as inovações financeiras e os reflexos para o nível do crédito, bem como a questão da liberalização financeira. Da teoria, buscou-se principalmente selecionar aqueles aspectos da funcionalidade do sistema financeiro que pudessem exercer influência significativa sobre o desenvolvimento. A seleção dos itens de maior importância permitiria a escolha dos normativos a serem analisados e dos correspondentes resultados a serem observados na economia.

## 2.1 A CONCEPÇÃO "CLÁSSICA" DA INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA – A POUPANÇA COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO

O Banco Central do Brasil (2004h) oferece em seu *site* a definição dos diversos tipos de bancos. Ali, foi buscado o banco comercial, a forma mais comum, mais conhecida e mais simples de instituição financeira, aquela que é tipicamente bancária, porque captadora de depósitos à vista, para empréstimo a terceiros.

> **BANCO COMERCIAL** – É instituição financeira privada ou pública. Tem como objetivo principal proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários para financiar, a curto e médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é atividade típica do banco comercial. Deve ser constituído sob a forma de sociedade anônima e na sua denominação social constar a expressão "Banco".

Essa definição, obviamente, se aplica ao banco em sua funcionalidade moderna. No entanto, como não está ali explícita uma muito importante capacidade dos bancos, a de criação de moeda escritural e de crédito, a definição caberia ao banco em sua funcionalidade original, ainda na fase da moeda-mercadoria.

Da mesma forma, seria cabível também à condição de já existência da moeda fiduciária, mas onde o banco não teria para emprestar nada além do que fisicamente lhe fora previamente confiado.

Apesar da enorme evolução havida, até hoje são preservados conceitos pertinentes a uma funcionalidade dos bancos como se estivessem em seus primórdios. Assim, na concepção "clássica" de intermediação financeira, os bancos estariam apenas intermediando a transferência de recursos das unidades superavitárias (poupadores) para unidades deficitárias, como se estivessem condicionados ainda aos limites de disponibilidade física de moedas em suas caixas fortes.

Sob essa concepção, os bancos são meros intermediários neutros de recursos reais, exercendo uma atividade que pouco afeta a determinação das condições de financiamento da economia: "Os bancos comerciais funcionam, assim, apenas como uma correia de transmissão

que intermedeia a relação entre as autoridades monetárias e os agentes não-financeiros" (DE PAULA, 1999, p.172).

O papel neutro da intermediação financeira foi posteriormente desenvolvido por Eugene Fama (1980, *apud* DE PAULA, 1999, p.172), para quem o papel dos bancos seria apenas o de provedor de serviços de pagamentos: "[...] desde que bancos respondem aos gostos e oportunidades de demandantes e ofertantes de ativos de *portfólio*, eles são simples intermediários, e o papel de um setor bancário competitivo no equilíbrio geral é passivo". Por conseguinte, complementa, a atividade bancária seria passiva na determinação de preços e das variáveis reais da economia.

Discordando dessa visão convencional, a qual trata o mercado financeiro como *locus* da intermediação do capital enquanto recursos reais entre poupadores e investidores, Studart (1999, p.165) acrescenta que, sob esse ângulo "As instituições financeiras só são importantes como intermediadoras de poupança, à medida que o volume de fundos emprestáveis e investimentos lhes é externo". Segundo o autor, tal visão tende a privilegiar o estabelecimento de um mercado financeiro competitivo, com taxas de juros reais e únicas, como forma de estimular a poupança, a intermediação financeira e o investimento.

Sob essa linha de pensamento, no que diz respeito à economia do desenvolvimento, o financiamento do investimento pressupõe poupança prévia. No longo prazo, os recursos para a expansão do investimento privado só poderiam ser obtidos pela expansão prévia da poupança. E a poupança seria estimulada pela elevação das taxas de juros reais, pelo aumento da competição na intermediação financeira e pela redução da intervenção do governo no mercado.

Portanto, a conclusão imediata seria a de que políticas de juros subsidiados desestimulariam a poupança, gerando pressões inflacionárias. Dessa idéia, surge uma crítica aos países em desenvolvimento, atribuindo-se-lhes como causa de uma carência crônica de poupança interna as políticas de juros baixos praticadas, em conjunto com políticas de crédito seletivo. Porque alocados por mecanismos outros que não o de preços, os créditos direcionados promoveriam má alocação dos escassos recursos poupados.

De acordo com Studart (1999), a aplicação dessa visão à análise da dimensão financeira do crescimento econômico tem dominado os discursos de agências como o Banco Mundial e o FMI. Daí, foi constituída a literatura da *liberalização financeira,* que, segundo o autor, nada mais é que a adaptação destes preceitos a economias em desenvolvimento:

a) o mercado de capitais tratado como um *locus* de intermediação de capital, onde as instituições financeiras são meros repassadores de poupança, sem poder de definição quanto ao volume de fundos emprestáveis e do investimento;
b) o ambiente institucional só tendo relevância no que concerne à fluidez dessa intermediação: informação equânime e livre estabelecimento da taxa de juros;
c) os recursos necessários à expansão do investimento privado sendo função da expansão prévia da poupança, e esta, estimulada pela elevação dos juros reais, pelo aumento da competição na intermediação financeira e, finalmente, pela redução da intervenção do governo no mercado.

De acordo com a literatura da liberalização financeira, a repressão financeira e as políticas de crédito seletivo seriam o principal problema financeiro dos países em desenvolvimento. Por isso, a liberalização é vista como uma panacéia para a aceleração do crescimento, o aumento da produtividade do investimento, a derrubada da inflação e a redução do hiato tecnológico entre setores produtivos. Tal receituário teria sido complementado pela diminuição do déficit fiscal, o que proporcionaria, além da queda da inflação, a liberação de poupança para o setor privado, a partir da redução da necessidade de arrecadação de impostos.

## 2.2 O CIRCUITO FINANCIAMENTO - INVESTIMENTO - POUPANÇA - *FUNDING*

A alternativa pós-keynesiana à visão convencional tem em conta que o papel do sistema financeiro é mais complexo do que o de simples intermediador entre poupadores e investidores. Por essa visão não convencional, contrariamente a tudo que vem sendo defendido até hoje, é essencial a participação ativa do sistema bancário, em momentos de crescimento, na determinação do volume de financiamento do investimento. Com relação à poupança, apesar de subproduto do processo de investimento, reconhece-a como tendo papel

fundamental na consolidação financeira do passivo de curto prazo das empresas investidoras e dos bancos.

Studart (1999, p.152) admite, porém, a incapacidade de o sistema financeiro, por si só, de acordo com as forças do mercado, atender às necessidades do crescimento, e observa:

> Tal análise também aponta a necessidade de um ambiente institucional favorável ao crescimento financeiramente estável, tal como a existência de mecanismos de financiamento de longo prazo, que nem sempre se desenvolvem apenas através das forças de mercado (muito menos pela simples desregulamentação do mercado financeiro).

Esse autor defende ainda, no mesmo trabalho, que a visão convencional e a literatura da liberalização financeira podem ser alvo de uma crítica pós-keynesiana, com base em pelo menos três questões inter-relacionadas, conforme exposto a seguir:

a) o papel do sistema bancário no processo de financiamento da acumulação;
b) a determinação e o papel da taxa de juros;
c) o papel do mercado de capitais na alocação de poupanças individuais.

Com relação à primeira questão, há que se levar em conta o estágio de desenvolvimento do sistema bancário, pois, com um sistema desenvolvido, o investimento independe da poupança prévia. O mecanismo pelo qual seria financiado o investimento ainda será mais detalhadamente apresentado neste mesmo capítulo. Adiante-se que esse mecanismo se baseia na capacidade de criação de moeda pelos bancos, aliada à concepção de que um incremento no investimento possibilita a criação posterior de renda, mediante o efeito multiplicador. A poupança agregada vem a ser um subproduto dessa renda.

A segunda questão, pertinente à taxa de juros, é vista pelos pós-keynesianos de um ângulo totalmente divergente daquele da visão convencional. Convém lembrar que, para esta visão, a taxa de juros representa a variável definida pela relação entre a disposição dos poupadores e as necessidades dos investidores. A alternativa pós-keynesiana entende a

determinação da taxa de juros como apenas um fenômeno monetário, resultante da demanda e da oferta de moeda na economia.

A demanda estaria associada à preferência, por parte dos possuidores de riqueza na forma financeira, em preservá-la líquida, ou seja, na forma de moeda, mesmo que sem a obtenção de qualquer rendimento, o que seria conseguido se fosse esta trocada por títulos de longo prazo ou outro ativo de baixa liquidez. Tal opção, efetuada inclusive não raramente sob influências psicológicas, foi analisada por Keynes, que a denominou de *preferência pela liquidez.* Em outras palavras, essa preferência é representada pelo desejo, seja qual for a motivação, de reter moeda consigo, por parte dos detentores de riqueza.

Por outro lado, a oferta é dependente das decisões dos bancos. Sobre este aspecto, recorre-se a Tavares (1978), quando, em referência ao sistema financeiro, afirma que, de uma maneira geral, os serviços ali prestados refletem antes a maturidade da estrutura financeira do que as necessidades reais da economia. Esta abordagem da autora será complementada no Capítulo 2, ao se relatar a contribuição da expansão financeira verificada no período 1964/70.

A última questão levantada pela crítica à visão convencional e à literatura da liberalização financeira tem a ver com o papel do mercado de capitais na alocação das poupanças individuais. Quando os poupadores se dispõem a adquirir títulos de dívidas de longo prazo de empresas, estão agindo de uma forma que promove a consolidação financeira dos passivos daquelas empresas endividadas, e também do sistema bancário. Daí a importância, segundo a visão alternativa pós-keynesiana, da poupança na redução da fragilidade financeira, mas não, como pretende justificar a literatura da liberalização financeira, como limitante do nível do investimento.

De acordo com Lima, Sicsú e de Paula (1999), Minsky, que juntamente com Paul Davidson foram os fundadores da vertente que ficou conhecida como pós-keynesiana, realizou uma original leitura financeira da obra de Keynes, buscando analisar como as forças

financeiras se relacionam com a produção, o emprego e os preços. O fenômeno da fragilidade financeira, de acordo com Minsky (1982), citado por Studart (1999, p.161), é uma característica intrínseca a economias possuidoras de mecanismos de crédito desenvolvidos, onde é possível o financiamento de longo prazo respaldado em passivos compostos de fundos rotativos de curto prazo. Este problema é ainda mais preocupante em economias cujo mercado de capitais é menos desenvolvido, sendo então mais forte a presença do crédito bancário. Será visto, no final do capítulo, que este é justamente o caso brasileiro, em que o mercado de capitais é ainda incipiente.

Minsky, ainda segundo Studart, mostra que os riscos aumentam nos momentos de *boom* da economia, com rápido aumento do crescimento, em virtude da onda de expectativas otimistas. Tais expectativas dão vazão a reduções nas margens de segurança, tanto das empresas que se endividam, quanto das instituições emprestadoras, podendo gerar uma ruptura das condições de crescimento da economia por motivos puramente financeiros.

Do exposto sobre a fragilidade financeira, extraem-se fortes indícios da necessidade de uma regulamentação que objetive coibir exposição demasiada aos riscos pelo sistema financeiro, em sua ânsia por resultados imediatos. Com maior razão ainda, em virtude das características do mercado de capitais brasileiro, o qual não é ainda suficientemente desenvolvido de formas a possibilitar um *funding* salutar à consolidação financeira dos passivos.

Em virtude da importância dessa questão dos riscos a que está exposto um sistema financeiro, para este trabalho de pesquisa foi escolhido um item de desempenho denominado *riscos, estabilidade e solidez.* Ainda neste capítulo, o assunto estará sendo retomado, após ser apresentada uma descrição das estruturas financeiras existentes e do risco de crises sistêmicas.

## 2.3 A CAPACIDADE DE CRIAÇÃO DE MOEDA PELOS BANCOS

Da crítica pós-keynesiana à visão convencional e à literatura da liberalização financeira, dentre as três questões expostas, foi de interesse especial para este trabalho o papel do sistema bancário no processo de financiamento da acumulação. Para dar prosseguimento à análise dessa questão, serão discutidos mais amiúde, a seguir, os estágios de desenvolvimento do sistema bancário.

Primeiramente, com relação à criação de moeda, Studart descreve que a criação de moeda bancária *ex-nihilo* é factível devido, essencialmente, a uma rotatividade de depósitos relativamente estáveis. Isto permite aos bancos administrar estruturas patrimoniais com diferentes prazos de realização, mantendo equilibrados os fluxos de caixa, dentro de determinadas margens de segurança, representadas na forma de reservas em espécie. Assim, um banco, ao receber um depósito, imediatamente procura emprestar uma parte daquele valor, a qual vai gerar novos depósitos e proporcionar mais empréstimos, multiplicando várias vezes o valor original. Nessa matemática, caso não fosse reservada uma margem de segurança em cada operação, o fator multiplicador seria infinito.

Esse é o mecanismo que possibilita a criação do crédito pelo sistema bancário, independentemente do nível de poupança disponível. A partir da obra de Keynes, o papel da criação do crédito é destacado pela crítica à visão convencional como a forma por excelência para garantia da elevação do nível de renda. Simultaneamente a esse, outro papel essencial, cumprido pelas instituições bancárias e não bancárias, é o de promover a centralização de recursos, desempenhando a função de agentes intermediários financeiros e supridores do sistema de pagamentos.

A visão de Keynes (1930) sobre o papel do sistema de crédito como agente central no financiamento do investimento é destacada nesses dois trechos de Studart (1999, p.157):

> No *Tratado,* ele mostra como a evolução do sistema monetário transforma os bancos, de simples cofres privados e intermediários de poupanças, em principais supridores de meios de pagamentos, capazes de criar crédito independente de depósitos prévios.
>
> *Na Teoria Geral*, a percepção sobre o estágio de evolução do sistema bancário colocada no *Tratado* se unirá à teoria do investimento de Keynes para formar uma visão alternativa sobre o financiamento do investimento e o papel do sistema financeiro em economias de mercado.

A capacidade de criação de moeda referida na primeira citação advém do fato de que os bancos detêm a possibilidade de gerar um ativo (empréstimo) simultaneamente com a criação de um passivo de mesmo valor (depósito). Já foi citado anteriormente que, a menos da intervenção da autoridade monetária e das exigências de reservas sobre os depósitos realizados, tal poder dos bancos sobre o crédito seria praticamente ilimitado.

> Na medida em que um sistema bancário minimamente desenvolvido cria as condições de independência do financiamento em relação a depósitos prévios, as decisões concernentes ao volume de crédito bancário representam o limite financeiro ao financiamento do investimento. (STUDART, 1999, p.165)

Com relação à importância do investimento, Keynes mostra que, em economias empresarias, o investimento privado e demais gastos autônomos representam a causa última da determinação da demanda efetiva e da renda. Para Keynes, a decisão de investir precede a criação da renda; sendo, assim, a poupança agregada é determinada, e não determinante do investimento.

O paradigma da abordagem pós-keynesiana se distingue da visão convencional, portanto, da literatura da liberalização financeira, a qual é constituída de preceitos daquela visão, no que tange ao funcionamento e à funcionalidade do sistema financeiro nas economias. “Tal funcionalidade deriva do fato de o investimento ser a variável causal da determinação da demanda efetiva e, portanto, do nível da renda e poupança” (STUDART, 1999, p.165). Por esse raciocínio, uma vez decidido e financiado o investimento, o processo

de criação de renda tem continuidade dentro da dinâmica do multiplicador; a poupança sendo gerada como um subproduto desse processo.

A análise do comportamento dos mercados nos países desenvolvidos, nas últimas décadas, demonstra esse raciocínio. Na era da globalização financeira, o liberalismo prega a diminuição do papel do Estado e a redução nos impostos. A argumentação é que principalmente aqueles impostos sobre os lucros corresponderiam a recursos retirados dos particulares que, de outra forma, seriam canalizados para o investimento. No entanto, a partir da década de 70, com toda a redução havida no tamanho do Estado e com a liberalização, a taxa de poupança caiu nos países ricos. O fenômeno é ilustrado em estudo sobre a institucionalidade dos sistemas financeiros, por Ferreira, Freitas e Schwartz (1998), que apresentam dados divulgados pelo *The Economist*, em 1990. Segundo esses dados, a poupança (pública e privada), em relação à renda nacional nos Estados Unidos, caiu de 9% nos anos 60, para 3% nos anos 80. No Japão, onde a poupança sempre foi elevada, foi verificada uma queda de 26% para 20% no mesmo período. Queda semelhante no comportamento da poupança foi observada na Inglaterra, na Alemanha e em todo o conjunto de países industrializados.

No período observado, a atuação do Estado e a redução dos impostos diretos e sobre os lucros têm servido como mecanismo de liberação de recursos para a dinamização dos circuitos financeiros. O consumo e a circulação financeira aumentaram a taxas bastante superiores à elevação do comércio e dos investimentos produtivos. Este fato sugere que os mercados financeiros cresceram por meio de processos que escapam à lógica do modelo neoclássico de aumento prévio da poupança por parte dos agentes superavitários, bem como contraria a noção de que a liberalização conduz ao aumento da poupança, conforme testemunho daqueles autores.

Isso reforça a idéia de que as poupanças individuais não impõem limite financeiro ao financiamento do investimento; que à liberalização dos mercados não corresponde incremento da poupança. Um sistema bancário minimamente desenvolvido permite a acumulação em um nível superior àquele que seria viável pela simples acumulação de poupanças prévias, tendo-se, no entanto, que atentar para os riscos de instabilidade financeira que tal atuação pode provocar.

Sob tais pontos de vista, o papel do sistema financeiro no crescimento econômico ultrapassa a simples alocação de recursos poupados pelas unidades familiares. Esta constatação acena para a importância do volume de crédito posto à disposição da economia, especialmente através dos setores produtivos, para investimento ou para movimentação dos fatores de produção (capital de giro). O volume de crédito, portanto, foi merecedor de destaque neste trabalho, tendo sido tomado o item de desempenho *o volume de crédito à economia e o valor dos spreads nas operações,* para fins de verificação da regulamentação pertinente. Por ser o volume uma variável dependente do custo desse crédito, foi o *spread* aí então imediatamente inserido, pois de nada adiantaria dispor-se de um grande volume de recursos se os juros fossem impagáveis pelos agentes econômicos.

## 2.4 A PREFERÊNCIA PELA LIQUIDEZ POR PARTE DOS BANCOS E AS INOVAÇÕES FINANCEIRAS

De Paula (1999) admite que Keynes, bem como os teóricos pós-keynesianos, não valorizaram a análise do comportamento do banco em nível microeconômico e, por isso, não teria sido desenvolvida propriamente uma teoria. Mas, segundo esse autor, numa abordagem pós-keynesiana da firma bancária, vê-se que os bancos, como qualquer outra firma, têm preferência pela liquidez. Suas decisões se baseiam nas expectativas sobre um futuro incerto

e, de acordo com essas expectativas, os bancos vão conformando seus ativos entre aplicações líquidas e ilíquidas, em busca de uma conciliação entre a lucratividade e a preferência pela liquidez.

Por uma questão de simplificação, quando aqui se fez referência à *preferência pela liquidez*, foi adotado o conceito dicotomizado de ativos: líquidos ou não líquidos; moeda ou títulos de longo prazo. Mas o próprio Keynes, em sua *Teoria Geral*, já havia generalizado a teoria da preferência pela liquidez para uma *teoria de precificação de ativos.* Assim, pode-se se referir a "portfólio" como um conjunto de ativos com diferentes graus de liquidez e correspondentes taxas de remuneração. A regra geral é a obtenção de um maior retorno para aqueles menos líquidos, prevalecendo, porém, a valorização da liquidez, mesmo que sem ou com baixo rendimento, quando aumentada a incerteza. Aqui o raciocínio é exatamente o mesmo da concepção original, em que existiriam somente dois ativos. A idéia de uma diversificação de ativos permite pensar-se em uma **gradação** e assim admitir que os bancos procuram conformar seu portfólio, de forma a conciliar lucratividade com uma **escala** de preferência pela liquidez.

Portanto, a depender de a escolha dos bancos tender mais para um lado ou para o outro, o volume de créditos se altera; assim também o de depósitos bancários e, conseqüentemente, até mesmo a oferta de moeda na economia. Eis aí a capacidade de criação de créditos independentemente de depósitos prévios, daí a importância do papel do sistema financeiro em economias de mercado. Conhecer até que ponto a regulamentação e as ações regulatórias intervêm nos critérios de decisão, contrariando ou não as preferências de alocação de ativos dos bancos, viria a ser um dos resultados deste trabalho de pesquisas.

Para se tratar das inovações financeiras, considere-se agora a introdução de uma "sofisticação", ou um estágio de desenvolvimento do sistema bancário em que o banco central já existe, atuando como emprestador de última instância. Conforme lembra De Paula (1999,

p.176), os bancos, tendo acesso a reservas adicionais junto a ele, podem atuar de forma mais agressiva, "[...] respondendo com dinamismo a um aumento na demanda por créditos dos agentes e expandindo, assim, as operações de crédito para além da capacidade determinada pelas reservas do sistema". O autor faz referência ao *Treatise on Money*, de Keynes (1971), para quem:

> O que bancos estão ordinariamente decidindo não é quanto eles emprestarão no agregado – isto é determinado por eles pelo estado de suas reservas – mas quais *formas eles emprestarão – em que proporção eles dividirão seus recursos entre os diferentes tipos de investimentos que estão abertos para eles.* (KEYNES *apud* DE PAULA, 1999, p.176).

Gradativamente, está sendo apresentado o comportamento dos bancos e suas implicações na dinâmica monetária, e as formas como tudo isso afeta as variáveis reais da economia. Em um estágio de desenvolvimento um passo mais avançado, os bancos não vão mais fazer escolhas apenas com relação aos seus ativos, ou seja, cuidar somente de um lado do seu balanço patrimonial. Afinal, para eles, como para qualquer outra firma, suas fontes de recursos são fundamentais. Por isso, eles vão se dedicar à administração dos dois lados dos seus balanços.

De Paula observa que, depois de meados dos anos 60, os bancos passaram a almejar lucros, buscando atuar na estrutura das obrigações e no aumento do grau de alavancagem. O autor cita Minsky (1986) quando procura ressaltar o ativismo do banqueiro:

> Os bancos e banqueiros não são gerentes passivos da moeda para emprestar ou investir, eles estão em negócios para maximizar lucros. Eles solicitam de forma ativa empréstimos a clientes, empreendendo compromissos financeiros, construindo conexões com negócios e outros banqueiros e procurando fundos. (MINSKY *apud* DE PAULA, 1999, p.179)

Descreve De Paula que as instituições bancárias modernas passam a agir do lado das obrigações de forma dinâmica. Na busca de novos depósitos ou na administração das necessidades de reserva, adotam uma atitude ativa, o que faz com que o financiamento dos seus ativos seja bastante dependente do próprio comportamento da instituição. Em outras

palavras, os bancos não esperam passivamente pelas escolhas do público; procuram interferir nessas escolhas das mais variadas formas. Buscando sempre novas oportunidades de lucros, fazem surgir as inovações financeiras, inclusive reduzindo dessa forma as possibilidades do exercício de controle por parte da autoridade monetária, conforme citado por De Paula (1999, p. 180):

> As técnicas de administração de passivo e a possibilidade de introdução de inovações financeiras – como, por exemplo, a criação de novas obrigações financeiras sob a forma de quase-moedas - podem conferir ao sistema bancário capacidade de contornar as restrições impostas pelas autoridades monetárias sobre a disponibilidade de reservas por força de uma política monetária restritiva, permitindo que os bancos tornem-se mais responsivos à demanda por crédito do público.

## 2.5 A ESTRUTURA DE UM SISTEMA FINANCEIRO

Um estudo sobre regulamentação do sistema financeiro não poderia dispensar uma parte dedicada a discussão a respeito das estruturas que definem esse sistema, haja vista as especificidades de cada uma e as correspondentes vulnerabilidades a que se expõem, ou a que podem expor os demais setores da economia. Para este trabalho a necessidade é especial, em razão de a Constituição, ponto de partida para as pesquisas, se ocupar justamente em definir que a estrutura deva ser capaz de promover os objetivos ali explicitados.

> Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade [...]

Um sistema financeiro é definido pelo conjunto de mercados financeiros existentes numa dada economia, pelas instituições ali atuantes e suas formas de interação, mais as regras de participação e intervenção do poder público. É a estrutura justamente o que define um sistema financeiro: o modo de interação entre os mercados e suas instituições.

De acordo com Carvalho e outros (2000), um sistema financeiro satisfaz três grandes demandas: canalizar recursos gerados pelas unidades superavitárias para as deficitárias;

organizar e operar os sistemas de pagamentos da economia; criar os ativos necessários e adequados à satisfação da procura dos poupadores por meios de acumulação de riqueza. É esperado que o desempenho do sistema financeiro permita à economia um uso mais eficiente dos recursos, maximizando sua capacidade de crescimento e de manutenção do emprego e do bem-estar da população.

No caso brasileiro, esses objetivos foram transformados em desígnios constitucionais expressos, quando foi previsto pelo Constituinte de 1988 um sistema financeiro estruturado de forma a promover o desenvolvimento nacional e a servir aos interesses da coletividade. Este trabalho questiona a adequabilidade da estrutura do sistema financeiro nacional, tendo como foco o desenvolvimento. Antes, porém, são apresentadas algumas formas de organização das finanças no mundo, permitindo comparações com a estrutura aqui implantada.

Carvalho e outros (2000) ressaltam que uma estrutura é resultado de dois conjuntos de influências: as técnicas e as históricas. Determinantes técnicos, como as inovações tecnológicas de comunicação e informática, aumentam a eficiência com que operam os sistemas financeiros. A tecnologia acentua as vantagens de uma estruturação sobre as outras, o que gera uma tendência à homogeneização das estruturas financeiras. Por outro lado, atua em cada país a sua história econômica específica, onde, por motivos políticos ou culturais, algumas práticas e objetivos são mais aceitos do que outros. Como ilustração do que se está querendo expor, pode-se citar, no caso brasileiro, a usura, objeto de lei do ano de 1933, fruto provavelmente de um misto de aspectos econômicos com visão religiosa quanto aos emprestadores de dinheiro a juros[1].

Qual ou quais instituições podem conceder empréstimos, de curto e de longo prazo, para consumo e para investimento? Quem opera com depósitos à vista e a prazo, e quem faz

[1] A Lei de Usura (Decreto nº 22.626, de 07/04/1933) considera "delito de usura" a cobrança de juros superiores a 12% ao ano, e ilegal o anatocismo. As Medidas Provisórias 2170-36, e 2172-32, ambas de 2001, desfazem a ilegalidade desses atos quando praticados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central e outras.

intermediação com títulos públicos e/ou privados? Qual mercado é preponderante, o mercado de capitais ou o de créditos? As respostas para tais perguntas permitem a identificação das restrições impostas às instituições, os tipos de instituições atuantes e as práticas financeiras predominantes na economia. A partir da definição dessas questões, começa a ser definida a estrutura de um sistema financeiro. Isso pode ser muito importante para a determinação da eficiência alocativa de recursos e para o nível de riscos a que estarão expostos os demais setores da economia.

### 2.5.1 Sistema financeiro baseado em crédito e sistema baseado em mercado de capitais

Numa classificação dos sistemas financeiros a partir da estrutura, pode-se afirmar que eles se distinguem:

a) pelo tipo de relação predominante entre tomadores e emprestadores de recursos;
b) pelas características ou perfil das instituições que promovem a circulação de recursos entre esses mesmos agentes.

A primeira distinção diz respeito aos tipos de contratos que são mais comumente efetuados entre aqueles que dispõem de recursos em excesso em relação a seus planos imediatos e estão em busca de onde aplicá-los, e aqueles que têm carência, estando à procura de recursos. A questão se define em se identificarem os meios e modos pelos quais os bens daqueles agentes superavitários chegarão aos deficitários: se de forma intermediada ou sem intermediação.

Em qualquer dessas duas formas, haverá de qualquer maneira a interposição de um terceiro, uma instituição financeira, entre os agentes situados em ambas as pontas: o tomador e o investidor. Mas o que caracteriza a intermediação ou a desintermediação financeira não é

a simples intervenção, mas a assunção ou não do risco da operação pela instituição interveniente. No primeiro caso, esta captará, de alguma forma, via depósitos por exemplo, recursos de um agente que os tem em sobra, tornando-se devedora desse agente, mediante contrato específico e personalizado. Um caso típico é o termo de abertura de conta corrente em um banco comercial. Em seguida, aquela instituição contratará mais uma vez com um outro agente, o tomador de empréstimo, por exemplo. É aí que a instituição interveniente passa a arcar com o risco da operação, sob a expectativa de não vir a receber de volta o que emprestou, tendo de pagar ao depositante. É essa absorção do risco do negócio o que caracteriza a intermediação financeira.

Na forma denominada desintermediada, a instituição intervém nas operações, mas apenas com o objetivo de efetuar uma conexão entre poupadores e tomadores de recursos, atuando como um mero corretor. A instituição nesse caso não assume o risco da operação, o qual ficará com o próprio investidor (poupador), sendo remunerada pelo serviço prestado (corretagem) e não pela cobrança de juros.

Os sistemas financeiros cujas relações predominantes entre poupadores e tomadores se caracterizam pelo risco direto, bem como pela estandardização e o anonimato contratual, são classificados como **baseados em mercado de capitais**. Já aquele cujas operações predominantes são realizadas sob a forma intermediada, mediante condições e contratos personalizados, é dito **baseado em crédito**.

Um caso típico, e praticamente exclusivo, de sistema financeiro baseado em mercado de capitais é o sistema americano. O sistema adotado pelos países europeus, inclusive os mais desenvolvidos, o Japão e os países em desenvolvimento, é do tipo baseado em crédito. Mais objetivamente, o sistema predominante no mundo ainda é o sistema intermediado, baseado em crédito, onde reinam os bancos comerciais e onde se encaixa o Brasil.

Em virtude das características do sistema brasileiro, que serão apresentadas no capítulo seguinte, não foi submetida a análise neste trabalho a parte do mercado financeiro relacionada com o mercado de capitais e suas instituições. As pesquisas foram direcionadas para os normativos e os resultados concernentes ao sistema bancário. Por isso, a partir deste ponto, qualquer referência ao sistema financeiro nacional deverá ser entendida como se tratando apenas do sistema constituído pelos bancos e instituições do sistema de crédito, atuantes no Brasil.

### 2.5.2 Sistema financeiro segmentado e sistema de banco universal

Existe uma segunda distinção a ser observada entre um sistema financeiro e outro, e tem a ver com a natureza das operações praticadas e por quem as pratica. A questão diz respeito a um tipo de organização onde é permitida a realização de operações diversificadas, por uma mesma instituição, em contraste com aquele onde cada uma delas estará restrita a nichos específicos dentro do sistema. Em outras palavras, cabe verificar se se depara com um arranjo tipo matricial, em que várias instituições podem realizar diversos tipos de operações, ou um arranjo linear, no qual praticamente cada operação estará amarrada a um tipo de instituição, e vice-versa.

De acordo com essa classificação, há os sistemas financeiros **segmentados** e os sistemas **de banco universal**; no primeiro caso, encontram-se os dos Estados Unidos e Japão; no segundo, os países europeus. Em 1988, com a Resolução nº 1.524 do CMN, o Brasil abandonou o modelo americano, segmentado, permitindo aos bancos comerciais, bancos de investimento, de desenvolvimento, sociedades de crédito imobiliário e sociedades de crédito,

financiamento e investimento a organização opcional em uma única instituição financeira, com personalidade jurídica própria.

Assim teve origem o banco múltiplo no Brasil, similar nacional do banco universal europeu. Ao banco múltiplo foi concedido, desde o surgimento, liberdade com relação ao fluxo de recursos, sem haver vinculação das aplicações às fontes de captação. Na prática, isso significa que não necessariamente, por exemplo, um financiamento de longo prazo seria concedido a partir de recursos obtidos por um período também mais longo, como ocorre com os depósitos a prazo, captados pelos bancos de investimento.

Essa funcionalidade dos bancos universais é bastante temida pela regulamentação americana desde 1929, quando foi adotado nos Estados Unidos o sistema segmentado. Uma crítica ao banco universal é justamente a de que uma crise em uma ponta poderia contaminar toda a instituição e, possivelmente, o sistema financeiro como um todo. O fenômeno teria ocorrido na crise do final da terceira década do século XX, justamente naquele país.

## 2.6 O RISCO SISTÊMICO NO SISTEMA FINANCEIRO E AS INTERVENÇÕES REQUERIDAS

Esta parte do texto pretende complementar o que foi anteriormente exposto como sendo o objeto das preocupações pós-keynesianas. A fragilidade financeira, então descrita, promovida pelo descasamento entre os prazos de maturação dos haveres e obrigações das instituições, é apenas um motivo de instabilidade. Outras ocorrências e situações podem vir a comprometer a estabilidade de toda a economia, a partir de um efeito imediato, sentido e observado no setor bancário. Essa é a origem do que se define como especificidades do sistema, ou aquilo que o caracteriza como diferente de todos os demais ramos da atividade econômica. É também o que justifica uma regulação específica, prudencial.

A regra geral nos diversos setores da economia é que as dificuldades de sobrevivência de uma empresa resultem em benefício e possivelmente até no sucesso de outras, pelo desaparecimento do competidor. Não parece haver, portanto, nenhum fenômeno que se assemelhe a um *contágio* dos problemas sentidos pela empresa atingida, fazendo-os propagar-se para as demais do setor e daí para outras áreas.

O sistema financeiro exibe uma dinâmica de funcionamento especial em pelo menos um aspecto-chave, quando comparado aos outros setores da economia: a existência do chamado **risco sistêmico**. Tal risco refere-se à possibilidade de um choque localizado em algum ponto específico se transmitir ao sistema como um todo e, eventualmente, levar a economia a um colapso geral.

À exceção de casos especiais e em economias mais primitivas, a possibilidade de as dificuldades observadas numa empresa se propagarem para o resto do setor, e até mais além, é um fenômeno específico do sistema financeiro. O fato ocorre em virtude de a confiança do público exercer um papel essencial no mercado. Daí, um acontecimento concreto desprovido de qualquer ameaça, ou mesmo uma situação ilusória, poderem repentinamente comprometer a credibilidade de uma instituição, propagando-se por contágio para outras, e alastrar-se do sistema financeiro para toda a economia.

> Economias podem seguir funcionando quando praticamente qualquer um dentre todos os outros setores sofra um colapso, mas dificilmente poderá fazê-lo se o setor atingido for o setor financeiro, ou mais precisamente o sistema bancário. Em outras palavras, uma crise no setor bancário fatalmente se transmitirá (contagiará) o resto da economia, arrastando-a consigo para a crise. (CARVALHO, 2004, p. 3).

Carvalho defende o ponto de vista de que há pelo menos dois canais de contágio, sendo o mais evidente o papel do sistema bancário na criação de um insumo de uso generalizado, o crédito. O outro canal, mais importante, porém muito menos conhecido, segundo ele, diz respeito ao sistema bancário ser responsável pela operação do *sistema de pagamentos* de uma economia moderna. Por esse sistema, são liquidadas, através da

transferência de direitos sobre depósitos à vista mantidos nos bancos comerciais, praticamente todas as operações praticadas entre agentes privados em uma economia de mercado moderna.

O equilíbrio se verifica acima de tudo enquanto o público mantém a confiança no sistema bancário, enquanto lá deposita suas economias ou mesmo valores para realização de pagamentos imediatos ou em curto prazo. Confiança, porque os próprios bancos comerciais não podem dar garantia de que honrarão seus compromissos, pois, a partir do multiplicador bancário, o volume de depósitos que os bancos podem criar é muito superior às suas disponibilidades de reservas em moeda corrente. É evidente que, na eventualidade de uma **corrida bancária**, fenômeno caracterizado pelo desejo de uma quantidade anormal de depositantes resgatar seus depósitos num determinado instante, haveria uma impossibilidade física de atendimento imediato.

Em outras palavras, o equilíbrio do sistema bancário se verifica enquanto o público considera indiferente, em termos de risco, a retenção de moeda legal em seu próprio poder ou a manutenção de depósitos à vista nas casas bancárias. Além da confiança no sistema, o Estado pode oferecer garantias, a partir da criação dos bancos centrais e da instituição de seguros de depósitos. O banco central atuaria como emprestador em última instância e o seguro de depósitos garantiria até determinado limite, com lastro nas próprias operações dos bancos. Tal seguro mereceria regulamentação adequada, sendo, por exemplo, uma precondição para a autorização de funcionamento de uma instituição.

A garantia que o Estado oferece, no entanto, é relativa. Mesmo com todos os recursos disponíveis, a eficácia das providências possíveis irá depender da magnitude do fato extraordinário ocorrido. Um problema verificado em uma pequena instituição poderia deflagrar uma corrida dos depositantes em busca de seus recursos depositados em outros bancos perfeitamente sólidos. Uma ocorrência isolada poderia tomar proporções maiores,

escapando aos controles da autoridade supervisora, superando as possibilidades de solução do problema.

Carvalho (2004) defende a idéia de que o contágio vem a ser a manifestação de uma *externalidade* especifica ao sistema financeiro e, como tal, um tipo de imperfeição de mercado que exige uma intervenção corretiva. Ele sugere que esta intervenção toma duas formas:

a) a criação de redes de segurança, para evitar que choques possam causar os problemas sistêmicos já descritos;

b) a definição de regras de regulação e supervisão que reforcem a capacidade do sistema de evitar ou absorver choques. Esta forma de regulação é chamada de *prudencial*.

De fato, essas duas formas de intervenção constituem o arcabouço regulatório das finanças. As redes de segurança se baseiam em seguros de depósitos e de outras aplicações, e em empréstimos em última instância concedidos pelo banco central às instituições em situações reversíveis de iliquidez patrimonial. Tais redes atuam no sentido de preservar a confiança do público, mantendo-o crente de que receberá seus valores depositados, mesmo que uma crise se abata sobre a instituição depositária apesar de todas as medidas regulatórias.

A supervisão e regulação, por sua vez, se constituem de um conjunto de regras, requisitos, procedimentos, decisões e atuação discricionária da autoridade reguladora, com o objetivo de reduzir a exposição do sistema financeiro a riscos que possam propagar-se por toda a economia. Devem opor obstáculos às assimetrias de informação inerentes às atividades financeiras e os problemas daí decorrentes, bem como ao *moral hazard.*

Esse risco moral é decorrente da existência das próprias redes de garantia instituídas visando a redução do risco sistêmico. A "certeza" de que receberão, seja dos seguros, seja do banco central, seus valores confiados a um banco leva seus credores, depositantes, a se desligar da observação do comportamento daquele agente. "O risco moral é fruto da incapacidade do prestamista de supervisionar corretamente o uso do crédito por parte de devedor, que pode estar empenhado em aplicar o dinheiro em operações de maior risco". (BELLUZZO, 2004, p.10).

Por sua vez, a existência de um emprestador em última instância também leva os bancos a operar sob maiores riscos, em apostas por ganhos mais elevados e rápidos, sob a expectativa de um socorro providencial se algo der errado. Aqui se esconde um verdadeiro jogo, pois, ao arriscar e ganhar, obterão melhores resultados; em caso de perda, seus prejuízos serão cobertos pelos seguros ou pelo banco central.

O risco moral é ainda mais perigoso devido às considerações, sempre presentes e em voga, de que os custos das medidas necessárias para se salvar um banco serão menores do que os prejuízos que poderiam advir de sua liquidação. Por isso, na hora de uma decisão dessa natureza, é comum as autoridades se tornarem "sensíveis" aos problemas sociais que resultariam de uma deliberação desfavorável aos banqueiros.

Não há dúvida, portanto, quanto à conveniência e à necessidade de existir um sistema regulatório continuado que contemple o combate às razões que poderiam levar o sistema financeiro à instabilidade.

Uma estratégia regulatória ideal seria permitir que instituições pagassem individualmente por seus erros, sem contagiar terceiras empresas. Tal condição, no entanto, é inatingível, haja vista não haver como alterar o desenrolar de um processo de perda de confiança por parte dos depositantes. Dessa forma, para Carvalho, a autoridade responsável pela manutenção da estabilidade do sistema financeiro não poderia atuar nos fatores que

levam ao contágio das dificuldades, pois estas são de origem psicológica, impossíveis de serem regulamentadas.

Assim, resta à autoridade atuar no sentido de tomar as medidas necessárias para minimizar a freqüência com que instituições financeiras se vêem às voltas com dificuldades que criam temores no público em geral. "Por esta razão, a estratégia alternativa da regulação financeira focalizará não os processos de transmissão de dificuldades, mas as próprias instituições financeiras". (CARVALHO, 2004, p.9).

## 2.7 A REGULAMENTAÇÃO PRUDENCIAL SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO

Nos últimos anos, o tema imediatamente remete a memória para os princípios definidos pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia (*Basle Committee on Banking Supervision*), estabelecido pelos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez (G-10), em 1975. Este Comitê normalmente se reúne no Banco de Compensações Internacionais, BIS (*Bank for International Settlements*), Basiléia, Suíça, onde se localiza sua secretaria Permanente.

Suas preocupações se iniciaram no começo dos anos 80, após constatação de que os riscos nos mercados financeiros encontravam-se em elevação. Em Basiléia, examinava-se a possibilidade de introduzir mudanças nos métodos de regulação bancária nos países do G10, acionistas do BIS. Uma barreira a tal intento é o fato de que regulamentação e supervisão financeiras, enfim regulação, são áreas de decisão doméstica, não tendo o Comitê poder para determinar a implementação de qualquer estratégia internamente aos países, nem mesmo naqueles ali representados.

Posteriormente, no entanto, verificou-se que as recomendações oriundas de Basiléia se expandiram e foram absorvidas pelos sistemas domésticos de regulação e supervisão financeiras de muitos países em diversas partes do mundo. Tal fenômeno está provavelmente relacionado com o fato de esse Comitê reunir autoridades do grupo de países mais avançados, sendo fortes suas influências no restante do Planeta.

O objetivo inicial das proposições do Comitê de Basiléia, na verdade, era bem mais modesto se comparado com o papel que veio a assumir na década de 90. Inicialmente, as recomendações eram direcionadas explicitamente apenas para os bancos internacionalmente ativos, pois o processo de liberalização financeira e globalização tinha colocado em confronto direto bancos americanos, bancos europeus e bancos japoneses.

De acordo com Carvalho (2004), a preocupação partira dos bancos americanos que, no início dos anos 80, pareciam ser os mais frágeis no confronto, não por razões econômicas, mas regulamentares. Submetidos a uma legislação rigorosa, nascida no pós-crise de 1929, estavam sujeitos a exigências de capital e restrições operacionais, que impediam a diversificação de atividades e dificultavam a competição com os bancos estrangeiros, principalmente os japoneses. Assim, de início o objetivo efetivamente teria sido a estipulação de regras gerais similares àquelas impostas aos bancos nos Estados Unidos. Bancos comerciais passam a fazer pressão por mudanças de regras que superassem suas desvantagens competitivas. Uma desvantagem particularizada era a característica dos bancos americanos de operar com capital próprio elevado, comparativamente aos europeus e japoneses que operavam praticamente apenas com recursos de terceiros.

O Acordo da Basiléia de 1988 consistiria principalmente, pelo menos inicialmente, na transformação da exigência de coeficiente de capital próprio numa norma regulatória aplicável a todos os competidores. É interessante observar que essa exigência é compatível com uma fase em que a grande fonte de recursos para os bancos eram os depósitos à vista;

mas esta mesma fase estava em transformação. Basiléia, então, já se ocupava com outros temores, pois se iniciava uma nova época em que os depósitos continuavam importantes, mas não eram mais o foco isolado visado pelos reguladores. As inovações financeiras estavam ganhando largos espaços no contexto de operações dos sistemas financeiros. O risco agora não era mais apenas de liquidez, mas já envolvendo riscos de mercado, de juros, além do operacional e do já tradicional risco de crédito, todos ligados diretamente à condição de solvência das instituições.

Então, o acordo que viria a consagrar os princípios básicos da regulação prudencial, de acordo com Carvalho (2004, p.18): "[...] resultou mais da percepção, portanto, de que a competição era injusta do que da percepção de que os sistemas até então usados de regulação prudencial tinham perdido sua eficiência". Ele complementa: "Deste modo, o acordo consistiu simplesmente na exigência de que os bancos que efetivamente concorressem com bancos americanos na arena internacional sofressem as mesmas restrições que se abatiam sobre estes últimos".

O estabelecimento de coeficiente de capital mínimo para todos, de qualquer maneira, parecia constituir-se numa alternativa capaz de resolver os piores problemas gerados pela estratégia regulatória até então vigente, o que teria sido um bom começo. O acordo foi progredindo e acabou como um marco na reorientação das estratégias de regulação prudencial no final do século XX. Foi adotado por países inclusive de fora do G10, para todo o sistema bancário, e não só com relação àquele operante no âmbito internacional.

O FMI e o Banco Mundial acabaram tornando a adesão ao acordo o elemento principal da avaliação da solidez financeira dos países membros, no programa conhecido como Padrões e Códigos, em final da década de 90. Atestado disso é o documento divulgado pelo Banco Central em setembro/1997, intitulado *Princípios Essenciais para uma Supervisão Bancária Eficaz*, do original em inglês: *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Lá está

explícita a atenção do FMI e do Banco Mundial para com o fortalecimento e a solidez dos sistemas financeiros e a comunhão com as preocupações do Comitê de Basiléia:

> [...] a fragilidade do sistema bancário de um país, seja ele desenvolvido, seja em desenvolvimento, pode ameaçar a estabilidade financeira tanto internamente quanto internacionalmente. A necessidade de fortalecer a solidez dos sistemas financeiros tem suscitado crescente preocupação internacional. O Comunicado divulgado ao final da Cúpula do G7 em Lyon, em junho de 1996, reclama por ações nesse campo. Diversas organizações oficiais, inclusive o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, o Banco de Compensações Internacionais - BIS, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, têm examinado recentemente formas de fortalecer a estabilidade financeira em todo o mundo. (COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA, 1997, p.1).

Os vinte e cinco princípios de supervisão bancária definidos pelo citado Comitê tratam basicamente de:

a) definição das responsabilidades e objetivos de cada órgão envolvido na supervisão das instituições financeiras e dotação de poderes formais para imposição de medidas corretivas (princípios 1 e 22);

b) definição da área de atuação das instituições autorizadas, regras para constituição e estrutura societária (princípios 2 a 5);

c) regulamentação prudencial (princípios 6 a 15);

d) métodos de condução da supervisão bancária e exigências de informações (princípios 16 a 21);

e) atividade bancária no exterior (princípios 23 a 25).

Como a possibilidade de contágio é, ao que tudo indica, única para o setor financeiro, a regulamentação prudencial será igualmente uma exigência exclusiva dos sistemas bancários. Isso só referenda a escolha do item de desempenho *risco, estabilidade e solidez do sistema financeiro* como alvo das pesquisas realizadas.

## 2.8 OS ITENS DE DESEMPENHO ESCOLHIDOS, AS FONTES DOS DADOS E O MODELO DE ANÁLISE ADOTADO

O trabalho de pesquisa realizado tinha por objetivo a verificação da existência e da eficácia das condições legais e regulamentares para a concretização dos propósitos constitucionais de promoção do desenvolvimento do País e de prestação de serviços aos interesses da coletividade.

As pesquisas deveriam envolver, portanto, a busca dos normativos vigentes sobre o sistema financeiro, basicamente, leis, que são emanadas do Legislativo Federal, e resoluções e circulares editadas pelo CMN e pelo Banco Central do Brasil, respectivamente. Os textos seriam obtidos de arquivos nos *sites* do Senado Federal e do Banco Central do Brasil.

É notória a existência de um número muito grande, praticamente indefinido, de normas regulamentadoras do tema, sendo imprescindível a adoção de um critério de escolha dos textos para análise. Por isso, a partir do marco teórico, foram identificados quatro pontos, que aqui estão sendo chamados de itens de desempenho do sistema financeiro, os quais correspondem a aspectos relevantes com relação às condições necessárias para o crescimento econômico (desenvolvimento).

Assim, com base em teoria especificamente voltada para o setor financeiro, foram escolhidos dois itens de desempenho: *o volume de crédito à economia e o valor dos spreads nas operações* e também *os riscos, a estabilidade e a solidez* do sistema financeiro.

Pela importância para qualquer organização econômica competitiva, foram selecionados ainda dois outros itens, que são: *dinamismo, estágio de modernização e eficiência* e *a concentração de mercado no setor bancário*. As razões de escolha desses dois itens são inquestionáveis e dispensam maiores explicações. No entanto, a concentração de mercado no setor bancário merece destaque, em virtude dos entraves que poderiam ser

opostos ao desenvolvimento por um sistema onde predominasse uma baixa concorrência. Sob uma tal condição, os poucos participantes, além da obtenção de lucros fáceis imediatos, entre outras possibilidades negativas, ainda poderiam interferir pesada, inevitável e unilateralmente no comportamento das variáveis reais da economia, pois

> [...] a atividade bancária é um negócio dinâmico e inovativo de fazer lucros. Banqueiros procuram ativamente construir suas fortunas ajustando seus ativos e obrigações, o que significa, em suas linhas de negócios, tirar vantagens das oportunidade de lucros que lhe são oferecidas. Este ativismo do banqueiro afeta não somente o volume e a distribuição do financiamento, mas também o comportamento cíclico dos preços, da renda e do emprego. (MINSKY, *apud* DE PAULA, 1999, p.171).

Um quinto item de desempenho foi tomado a partir de estatísticas de reclamações e consultas efetuadas pelo público usuário de serviços bancários às Centrais de Atendimento das Gerências Regionais do Banco Central do Brasil, em dez regiões do Brasil. É por essa via que a coletividade tem a oportunidade de se reportar à Autoridade Reguladora, permitindo o registro de dados e a identificação de necessidades e da qualidade dos serviços bancários. O quinto item resume a parte da pesquisa que busca analisar as questões regulamentares pertinentes à prestação de serviços à coletividade.

São os seguintes os itens de desempenho selecionados, portanto, referentes aos quais foram analisados os normativos:

*a) o volume de crédito à economia e o valor dos spreads nas operações;*

*b) a concentração de mercado no setor bancário;*

*c) os riscos, a estabilidade e a solidez;*

*d) dinamismo, estágio de modernização e eficiência;*

*e) a prestação de serviços aos usuários.*

A análise dos dados partia então de cada um desses itens de desempenho, buscando-se os normativos com ele relacionados, nos bancos de dados da legislação. A primeira resposta obtida em cada busca seria um resultado binário: existiria ou não existiria a norma correspondente. A resposta inicial obtida era então confrontada com os resultados observados na economia, aproximando-se de uma conclusão a respeito da contribuição normativa para o cumprimento do objetivo social espelhado pelo item correspondente. Para cada item seriam verificadas, inicialmente, quatro condições possíveis, conforme o Quadro 1.

| CONDIÇÃO | Existência do regulamento | Resultado observado na economia/coletividade | Conclusão preliminar quanto à eficácia normativa |
|---|---|---|---|
| **1** | Sim | Satisfatório | Eficaz |
| **2** | Sim | Insatisfatório | * |
| **3** | Não | Satisfatório | * |
| **4** | Não | Insatisfatório | Ineficaz |

Quadro 1: Condições preliminares de eficácia normativa dos itens de desempenho
(*) A **condição** requer o prosseguimento das pesquisas em busca de uma definição.

As **condições 1** e **4** foram consideradas, para a conclusão final do trabalho, em princípio, como pontos positivo e negativo, respectivamente. Na **condição 2**, havia necessidade de um alongamento das observações, em busca de definição quanto a haver ou não uma deficiência regulatória para o item sob análise. A **condição 3**, igualmente, requereria o prosseguimento da análise, já que a situação observada poderia não ter sustentação, sendo sensível a mudanças de variáveis, no sistema ou fora dele.

Em qualquer das quatro condições, a conclusão quanto a ser positivo ou não o resultado efetivo para a economia e para a coletividade seria obtida por comparação com situações semelhantes, dados de outros países, de outros setores da economia, etc. Na ausência ou insuficiência de dados ou, ainda, a depender da qualificação da agência ou do pesquisador, seriam buscados pareceres especializados.

# 3. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E AS BASES ATUAIS DA REGULAMENTAÇÃO COM VISTAS À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Este capítulo se constitui, inicialmente, de um retrospecto do desenvolvimento brasileiro e da contribuição do sistema para o financiamento do crescimento econômico do País, desde 1930. Aborda a Reforma Bancária dos anos 60, o financiamento externo e o endividamento dos setenta.

Em seguida, apresenta o desenvolvimento conforme concebido pela Constituição Federal de 1988, os desideratos constitucionais referentes à Ordem Econômica e Financeira, e, ao final, uma análise das bases para a regulação, enfocando as instituições reguladoras e respectivas competências legais, bem como as diretrizes regulatórias adotadas por tais órgãos.

## 3.1 O PERÍODO DE 1930 ATÉ A REFORMA BANCÁRIA DE 1964/1967

Consiste este item em um histórico do que foi denominado de desenvolvimento, durante cinco décadas antes dos anos 80 no Brasil. São enfocados os passos e as dificuldades havidas quanto ao financiamento do crescimento econômico brasileiro, e o papel exercido pelo Estado.

Tavares (1978) descreve as origens da incapacidade de muitos países latino-americanos e, em particular, do Brasil, de estabelecer uma estrutura financeira capaz de suprir

a atividade real com um volume de poupança efetiva satisfatório e de permitir as transferências intersetoriais requeridas por um processo de desenvolvimento. O problema possuía raízes mais profundas do que a simples falta de uma política financeira adequada, e essas raízes se prenderiam ao modelo histórico de desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos. Ainda segundo a autora, seriam estes os principais fatores:

a) a agricultura de exportação exigia recursos financeiros em volumes relativamente pequenos para a ampliação da capacidade produtiva, sendo atendida pelas próprias taxas de lucros obtidas nas lavouras em produção;

b) o modelo primário-exportador, basicamente associado ao desenvolvimento comercial e urbano, era apoiado, sem maiores problemas, por uma rede bancária, cujas operações eram de muito baixa complexidade.

c) os investimentos mais intensivos em capital, naquela época, como a mineração e a infra-estrutura econômica, estavam sob o controle quase exclusivo do capital estrangeiro.

Tavares (1978, p.129), então, resumiu:

> A expansão da capacidade produtiva nas atividades básicas de exportação ou na infra-estrutura de serviços de utilidade pública, embora exigisse uma considerável acumulação de capital, não pressionava por créditos de longo prazo a serem supridos por uma institucionalidade financeira 'nacional'.

Estudioso do desenvolvimento econômico brasileiro a partir de 1930, e atento ao papel do governo, Santos (1993), numa referência à passagem do modelo agrário exportador para o de substituição de importações, defende o ponto de vista de que a compreensão do processo de intervenção do Estado brasileiro na economia estaria diretamente vinculada à formação do capitalismo nacional. Nesse caso, diz ele, o Estado assumiu integralmente o papel de agente do desenvolvimento nacional, acrescentando ter sido esse Estado forçado a buscar formas de aumentar o nível de poupança interna para garantir o nível de investimento e as condições que

impulsionariam o processo de industrialização. Tomando como referência os sessenta anos anteriores a 1993, apresenta a seguinte reflexão:

> O setor estatal brasileiro, além de investir diretamente na criação da infra-estrutura mínima necessária e nos setores estratégicos, foi forçado ainda a apoiar o setor privado através da liberação de subsídios, incentivos fiscais e de outras formas de transferência de recursos públicos, tentando assim capacitar o setor privado a autofinanciar seus projetos. (SANTOS, 1993, p.107).

Segundo ele, o projeto econômico das forças que tomaram o poder em 1930 era fazer a industrialização do Brasil, com o Estado tendo papel decisivo – o papel de locomotiva. A razão teria sido o fato de o capital privado nacional não possuir magnitude para alavancagem, aliando-se tal realidade à condição de o capital dos países desenvolvidos encontrar-se sob uma aguda crise de realização, colocando fora de cogitação o aporte de meios pelas vias externas.

Devido então à falta de recursos para implementação dos grandes projetos de investimentos, a política do Estado rumo à industrialização começa de forma aparentemente paradoxal, pela modernização do setor agropecuário. Visando a dinamização desse setor, lembra Santos, ao longo dos anos 30, foram criados o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e o Instituto do Cacau da Bahia. O propósito era de, administrativamente, suplantar os interesses oligárquicos envolvidos, aumentar a produtividade agrícola e gerar recursos para financiamento do crescimento do setor industrial. Foi através desses e de outros realinhamentos realizados nas estruturas do Estado que se tornaram viáveis, entre 1940 e 1945, os grandes projetos que envolveram a Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Siderúrgica Nacional, a CHESF e outras grandes companhias.

O surto desenvolvimentista inicial esteve suspenso entre 1945 e 1950, na gestão do Presidente Dutra. Foi retomado com o retorno de Getúlio Vargas ao governo do País, e então montada uma infra-estrutura de transportes e energia, incluindo-se aí a Petrobrás.

Na esfera financeira, foram criados em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O Banco do Brasil estava sendo impulsionado no sentido de ser um banco de fomento. De acordo com o *site* dessa Instituição: "Em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial – Creai, o Banco instituiu o crédito rural especializado e lançou as bases para o fomento da nascente atividade industrial brasileira". (BANCO DO BRASIL S/A, 2004). Em dezembro de 1953, foi criada a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), em substituição à antiga Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, instalada em 1941. A Caixa Econômica Federal deixou de ser somente o agente financiador da burguesia decadente, com suas operações de penhor, "um dos serviços mais antigos da CAIXA, [...] criado em 1861 e delegado exclusivamente à Empresa em 1934". (CAIXA, 2004). Aqui, retorna-se ao texto de Santos (1993, p.112), o qual, em referência ao BNDE e ao BNB e ainda àquele período do governo Vargas, afirma:

> Com a criação desses bancos, aliada à existência do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, pensava-se na estruturação de um sistema financeiro forte e profissionalizado, portanto fora dos esquemas antigos e esgotados (centro no sistema fiscal), incapazes de alavancar recursos na medida requerida pelos novos projetos numa fase avançada do processo de industrialização.

Em seu trabalho, Santos destaca que todo o esforço de modernização visava a um único objetivo: consolidar o projeto de industrialização da economia brasileira.

Por sua vez, a industrialização era vista como a solução, carro-chefe do crescimento econômico brasileiro. Neste ponto, então, registre-se um questionamento a respeito de a quem serviria esse crescimento da economia; é um aspecto que irá merecer destaque neste trabalho, devendo-se reportar a este algumas vezes.

Referindo-se, mais uma vez, ao texto de Santos, vê-se que este autor esclarece não ter sido "o social" o fator motivador da forma de desenvolvimento então buscada. Segundo ele, uma característica importante do período compreendido entre 1930 e 1966 diz respeito justamente ao objetivo do crescimento da economia. Narra que, somente no final do período,

mais exatamente entre 1961 e 1964, particularmente no período Jango, é que se passou a discutir a implementação de mecanismos que permitissem os frutos do crescimento chegar também ao trabalhador. Uma política mais sistematizada só fora pensada com a concepção do Plano Trienal, não havendo sequer uma política de emprego elaborada até aquele momento. Assim, ele afirma que não havia no escopo das políticas maiores preocupações com a problemática social.

Após essa breve abordagem a respeito de onde se encaixaria a problemática social no histórico do crescimento brasileiro até o período pré-reformas do regime militar, reporte-se ao processo do crescimento em si. Fica para mais tarde a questão dos objetivos do desenvolvimento.

Retome-se o assunto situando-se no pós-guerra, quando o processo de industrialização e urbanização se incrementou e as necessidades de financiamento se tornaram incompatíveis com as disponibilidades do sistema. Naquele momento, a competição surgida entre o setor público e o privado, entre o consumo e produção corrente e formação de capital, resultou em grandes pressões inflacionárias até o início da década de 60, quando foram introduzidas as reformas, entre estas, a do sistema financeiro.

Com relação ao período iniciado em 1964, entre outros textos, toma-se o ensaio preparado para apresentação no Seminário sobre Mercado de Capitais e Desenvolvimento Econômico, no Rio de janeiro, em 1971, pela Profª Maria da Conceição Tavares. Tavares (1978) alerta que, evitando uma discussão geral sobre o papel dos mercados de capitais no desenvolvimento econômico, preferiu centrar-se nos aspectos do funcionamento do setor financeiro. Segundo a autora, tais aspectos estariam mais relacionados com os problemas de expansão e reconcentração da economia brasileira daquele momento.

Descrevendo as modificações estruturais e o modo de funcionamento do sistema financeiro, a partir de 1964, lembra a autora que estas não se deram espontaneamente como

reação endógena ao processo de transformação econômica, em curso desde a década de 50. Pelo contrário, teriam sido precedidas e acompanhadas por profundas mudanças institucionais e legais.

A reforma bancária, estabelecida pela Lei 4.595, de 31/12/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, criando também o Banco Central e o Sistema Financeiro de Habitação.

De acordo com Minella (1988), citado por Neiva (1995), essa lei favorecia as frações que apoiaram o golpe militar de 1964, especialmente os banqueiros, que passaram a ter grande influência na determinação da política financeira e creditícia do País, do Conselho Monetário Nacional às instituições oficiais de crédito, ocupando inclusive posições na direção. A própria criação do Banco Central de há muito era uma bandeira dos bancos privados, desejosos de retirar definitivamente do Banco do Brasil a condição de autoridade monetária, exercida simultaneamente ou por intermédio da Superintendência da Moeda e do Crédito - Sumoc.

Segundo os banqueiros, o Banco do Brasil, sendo um banco comercial que atuava no mercado, estaria fiscalizando a si mesmo. Neiva (1995, p.39) complementa: "Situação que acabou se invertendo com a nova transformação. Os bancos privados é que passaram a ser seus próprios fiscais, a partir do momento em que o Banco Central criado passou a ser muitas vezes dirigido por seus representantes".

Na reforma empreendida pelo governo militar de 1964, foi promovida a reorganização do sistema financeiro nacional, sendo complementada pela regulamentação do mercado de capitais. Segundo Tavares (1978), os resultados podem ser resumidos, do ponto de vista do financiamento, na substituição de um esquema inflacionário e em modificações no esquema de endividamento externo ligado a graves problemas de balanço de pagamentos. A instituição

da correção monetária favoreceu o incremento de liquidez para o setor público e privado, de forma dissociada da expansão de meios de pagamentos, através da emissão de títulos de dívidas.

Operacionalmente, produziu-se uma modernização no sistema, com diversificação de instrumentos financeiros e especialização funcional. Foram criadas as sociedades de crédito imobiliário, regulamentado o funcionamento dos bancos de investimento e dos Fundos e reformulada a operacionalidade das financeiras, atribuindo-se-lhes predominantemente o crédito ao consumidor. Sofreram regulamentação ainda os consórcios e outras formas de captação de poupança, e as operações nas Bolsas de valores, com o intuito de dinamizar o mercado e aumentar o ritmo das operações. Em seguida e gradualmente foram sendo instituídos incentivos fiscais, direcionando investimentos para áreas e setores considerados prioritários pelo governo.

> A expansão financeira ocorrida no período 1964/70 mudou acentuadamente os esquemas gerais de financiamento do setor público e privado, permitindo que estes se desligassem da emissão primária de meios de pagamento, mediante a colocação de ativos não-monetários junto ao público. (TAVARES, 1978, p.228).

Tavares, no entanto, faz referência a que o financiamento de longo prazo, a despeito das modificações introduzidas no sistema, continuou dependendo de fundos especiais, ligados a agências de desenvolvimento, nacionais e estrangeiras, e públicos com destinação específica. Pode-se concluir, pelo exposto por Tavares (1978), que, àquela altura, mesmo já dispondo o País de um sistema financeiro estruturado já há seis ou oito anos, as necessidades de financiamento para o investimento estavam ainda distantes de serem atendidas por esse sistema. Pela dificuldade até então não resolvida com a estruturação do sistema, enxerga-se uma relação com um fato que será retomado neste trabalho. Trata-se de que os serviços financeiros prestados e as necessidades desses mesmos serviços por parte da sociedade não dependem tanto dessas necessidades, porém, muito mais, de condições endógenas ao próprio sistema financeiro. Assim se expressa Tavares (1978, p.145) sobre o que será abordado mais à

frente, acrescentando de logo acreditar ter sido a autora bastante sutil ao atribuir a razão tão-somente à "maturidade" da estrutura financeira:

> Os serviços financeiros merecem um tratamento especial por tratar-se do único setor da economia cuja contribuição ao produto interno não guarda necessariamente relação com o volume e composição dos serviços prestados, os quais refletem antes a maturidade da estrutura financeira do que as necessidades reais do crescimento da economia.

## 3.2 O PERÍODO PÓS-1967 AOS ANOS 80

A reforma bancária iniciada em 1964 teria favorecido os banqueiros, mas algumas discordâncias logo surgiram, dividindo-os em duas correntes. Os grandes bancos defendiam a centralização e a concentração, com formação de conglomerados financeiros; os bancos menores apoiavam a perspectiva de especialização e compartimentalização constante do espírito da Lei 4.595. Grupos não-financeiros temiam a concentração da oferta do crédito em poucas instituições e, em conseqüência, ações oligopolistas especialmente com relação ao crédito. Como sói acontecer, venceram os grandes.

Neiva (1995) fornece dados estatísticos do final da década de 70, dos quais se deduz ter havido uma considerável concentração das instituições bancárias privadas no Brasil, a partir de meados dos anos 60. Isso teria decorrido de fusões, incorporações e da simples retirada do mercado de instituições, quando os bancos maiores cresceram, fortaleceram-se e criaram uma estrutura oligopolista. Segundo o autor, tudo isso teria sido promovido com o incentivo do Estado, sob a justificativa de:

a) que os bancos brasileiros necessitavam de dimensões compatíveis com a concentração do setor industrial e do comércio e com a participação na economia internacional;

b) melhorar a competitividade dos bancos nacionais com relação aos bancos internacionais;

c) haver equilíbrio da capacidade dos bancos privados, com relação ao Banco do Brasil.

Finalmente, o principal argumento era a redução dos custos operacionais (economia de escala), com a conseqüente possibilidade de queda da taxa de juros, em benefício da sociedade. Talvez tenha sido esta, inclusive, a primeira tentativa frustrada, acabando unicamente em redução dos custos e aumento das vantagens para os bancos. Segundo Neiva (1995, p.42): "Embora tenha havido alguns ganhos de eficiência com o processo de conglomeração, a redução das taxas de juros não ocorreu".

De 296 bancos privados nacionais existentes em 1965, restavam 142 em 1970 e 69 em 1975, ou seja, em uma década, foram os bancos privados reduzidos a menos de um quarto do que eram inicialmente. Tal tendência à concentração teve início com a Reforma de 1964 e prossegue até os dias atuais. Isso pode ser observado a partir de dados de depósitos, em que se verifica a participação cada vez maior de um pequeno número de instituições nos depósitos totais do sistema financeiro nacional, durante os últimos quarenta anos, conforme Quadro 2 a seguir.

| | 1965 | 1970 | 1980 | 1995 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **5 maiores** | 18,8 | 28,7 | 32,2 | 56,8 | 62,2 |
| **10 maiores** | 31,9 | 42,8 | 54,4 | 76,0 | 80,5 |

Quadro 2 - Participação % dos maiores bancos nos depósitos totais do SFN
Fonte: Neiva (1995, p.40); os dados de 2004 (junho) são do Banco Central

A centralização das operações bancárias, uma demanda dos grandes bancos desde a regulamentação do sistema em 1964, só seria oficializada, contudo, em 1988, com a criação

dos bancos múltiplos. Na prática, esta conformação já estava em funcionamento há muitos anos, tendo o Banco Central apenas referendado o que já era operacionalizado informalmente. O FMI defendia esta e outras modificações, pelo menos desde 1984, quando se iniciou uma tentativa de reforma do sistema financeiro à margem do Congresso Nacional.

Com o sistema financeiro nacional atuando centralizada e concentradamente, havendo dinheiro farto e barato no exterior, foi esta então, durante o *milagre brasileiro,* a saída encontrada para a promoção do crescimento da economia interna.

A partir do final dos anos 70, fecham-se as torneiras do fluxo internacional de capitais para os países em desenvolvimento, especialmente para a América Latina. O aumento dos juros no mercado financeiro internacional promove uma inversão no fluxo de recursos, passando o serviço da dívida externa a inviabilizar o crescimento de países como o Brasil.

Daí em diante, inicia-se um período de tutela externa das políticas econômicas internas aos países e, praticamente, de extinção das políticas sociais. O objetivo geral passa a ser exclusivamente o equilíbrio das contas dos governos a fim de proporcionar condições de pagamento dos juros da dívida pública.

A década de 80 passou para a história como tendo sido a década perdida, em termos de crescimento econômico e de desenvolvimento social. Apesar disso, enquanto transcorriam aqueles anos, o País parecia encontrar-se anestesiado em decorrência das transformações políticas, com o enfraquecimento da ditadura militar e expectativas de entrada em um regime democrático. Primeiramente, empolgavam as discussões a respeito do retorno à forma de eleições diretas para Presidente da República; depois, a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte viria trazer novas esperanças para o Brasil. Nesse ínterin, a decisão econômica e financeira mais importante, se é que se pode chamar de decisão, talvez tenha sido a ida ao FMI, em 1982. Durante o restante da década, o País ainda resistiu de alguma forma às pressões desse organismo internacional, ao fim da qual, começaram a ser

implementadas as impostas reformas na ordem econômica e financeira, com graves reflexos na ordem social.

## 3.3 A PROPOSIÇÃO CONSTITUICIONAL DE 1988: UM DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO – DIFICULDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO

O Artigo 192 da Constituição Federal prevê para o País um desenvolvimento equilibrado, sendo este o objetivo de estrutura a ser submetido o sistema financeiro nacional. Nesse artigo do Título VII (DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA), Capítulo IV (DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL), a Carta Magna, porém, não define o que o constituinte de 1988 entendia ser o "desenvolvimento" e, mais ainda, o "equilíbrio", como característica daquele desenvolvimento.

De acordo com o Artigo 174, a seguir, sob o mesmo Título, foi deixado para a lei, posteriormente, o estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento desse "desenvolvimento nacional equilibrado", o qual deveria incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
>
> § 1.º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Essa lei, no entanto, continua sendo apenas mais uma das aspirações constitucionais nunca implementadas. Dela poder-se-ia esperar uma definição precisa do tipo de desenvolvimento e da natureza do equilíbrio desse desenvolvimento concebidos pelo constituinte de 1988. Em virtude da falta desses dados, buscou-se, durante esta pesquisa,

tomar conhecimento de registros da Assembléia Nacional Constituinte, visando a uma definição desses conceitos no local exato onde gerados.

Mediante solicitação ao Centro de Documentação e Informação – CEDI, da Câmara dos Deputados, obteve-se material extraído dos anais e diários das assembléias constituintes, disponíveis naquela Casa Legislativa. Entre outros documentos, foi obtida do CEDI cópia de material relativo a sete anteprojetos apresentados à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, treze projetos apresentados à Comissão de Sistematização, além de 59 emendas de diversos tipos propostas pelos constituintes entre 1987 e 1988.

Através do material recebido, foi verificado que, com relação ao Artigo 192 da atual constituição, em nenhuma de suas diversas formas anteriores, seja como anteprojeto, projeto ou emenda, aprovados ou rejeitados, esteve explicitado o significado dos termos procurados.

Por sua vez, entre as proposições relativas ao Sistema Tributário Nacional, foram encontrados vários textos que expressamente tratavam do "desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do país". Inclusive o próprio texto final da Constituição não deixou de ser fiel às discussões prévias: o Artigo 151, inciso I, trata de incentivos fiscais "destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país". Constatou-se assim a preocupação do Constituinte de 1988 quanto aos desequilíbrios inter-regionais, menos quanto aos inter-setoriais. Foi encontrada apenas uma referência ao desequilíbrio intersetorial, de autoria de Jamil Haddad, que assim pretendeu legislar quanto à incumbência do Estado no âmbito da economia: "orientar o desenvolvimento econômico no sentido de um crescimento equilibrado dos diversos setores e regiões".

Merecem destaque as emendas apresentadas pelos Constituintes Albano Franco e Cunha Bueno à Subcomissão e à Comissão da Ordem Econômica da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, respectivamente. Com intervalo de menos de um mês entre uma e outra, ambos procuraram constitucionalmente impor ao Estado o exercício de uma política

econômica "com a finalidade de assegurar o desenvolvimento equilibrado da economia". De acordo com ambas as proposições, registradas nos diários, essa política visaria especificamente a:

a) manter o equilíbrio da balança de pagamentos;

b) preservar o valor da moeda;

c) atingir alto nível de ocupação;

d) assegurar a estabilidade do nível de preços;

e) estimular a produtividade da empresa privada e a competitividade do produto nacional;

f) favorecer a poupança e a difusão popular do capital e da propriedade.

Ambas as emendas foram rejeitadas nas Comissões sob parecer de que estariam a propor objetivos de política econômica, fugindo às linhas gerais e filosóficas das normas constitucionais. Vale a citação por terem feito sobressair, já àquela época, propósitos que acabariam, nos dias atuais, assumindo inteiramente um diferente sentido para o equilíbrio proposto. Aqui o **desenvolvimento equilibrado** já estaria sendo entendido como consistindo no equilíbrio das finanças públicas e na estabilidade da moeda, o que tem ocorrido, às custas da redução do nível de ocupação, há duas décadas. Esta via, como será exposto em seguida, tem atuado em sentido exatamente oposto àquele desenvolvimento preconizado pela Constituição.

Finalmente, nos registros das discussões havidas durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, foi enxergado como marcante o propósito de correção dos desequilíbrios regionais. Acredita-se, porém, que a ênfase dada às diferenças regionais se deva mais a disputas entre as oligarquias de cada região. Essas elites estiveram,

como sempre, bem representadas na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, e permanece na lembrança a atuação ali dos grupos de interesses, como o "Centrão", a UDR, federação de bancos e outros.

De qualquer maneira, o equilíbrio entre regiões não poderia ser tratado isoladamente, ou de forma dissociada, por exemplo, do equilíbrio entre setores da economia. O conflito entre equilíbrio e desenvolvimento, segundo a visão de Hirschman (1961), será retomado neste trabalho, em seguida à apresentação do conceito de desenvolvimento para a Constituição.

Tal conceito, pesquisado nos debates ocorridos durante os debates da ANC de 1988, não foi encontrado claramente expressado nos anais correspondentes, e isso provocou uma mudança de curso dos trabalhos. Inicialmente, procurara-se fugir à interpretação direta do texto constitucional, evitando-se assim adentrar uma área sujeita à especialidade considerada das mais complexas do direito, a da esfera constitucional.

Sem outra opção, a atenção deste trabalho se voltou para o texto constitucional vigente, Título VII, DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, Capítulo I, DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA, Artigo 170.

> **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
> **Parágrafo único.** É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Esse artigo literalmente determina que a ordem econômica seja fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem essa ordem econômica por fim assegurar a todos existência digna – tudo de acordo com os ditames de justiça social. Oliveira (2004), em texto sobre o direito do trabalho, relaciona esse Artigo 170 com outros da CF: os artigos 6°, 7° e ainda o 193. A partir do trabalho desse autor, conclui-se que, em conjunto, esses artigos da constituição brasileira:

a) definem o trabalho como um direito social;

b) tratam da condição mais benéfica ao trabalhador;

c) declaram o princípio constitucional da valorização do trabalho, e, ainda,

d) definem o primado do trabalho como base da nossa ordem social.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, a economia é reconhecidamente capitalista. A Lei Maior do País assume, pois, explicitamente o fundamento na livre iniciativa (Artigo 170, *caput*) e adota o princípio da propriedade privada (Inciso II, mesmo artigo). Por outro lado, valoriza em primeiro plano o trabalho e a justiça social: o alcance do pleno emprego e a distribuição da renda. Derivou-se daí que o desenvolvimento preconizado no artigo 192 refere-se a um desenvolvimento social amplo, com ênfase no crescimento econômico, mas não com o objetivo da simples acumulação do capital, como parece vir acontecendo desde, pelo menos, o ano de 1930.

Esclarecidos os conceitos de "desenvolvimento" e de "equilíbrio", observa-se que o texto constitucional prevê uma combinação praticamente inviável. Hirschman (1961) declara discordar profundamente da doutrina do desenvolvimento equilibrado. Segundo o autor, de acordo com essa teoria, haveria a necessidade de as diversas partes de uma economia em

desenvolvimento acertarem o passo para evitar as dificuldades de suprimento, bem como para que exista uma procura razoável.

Assim, para possibilitar o desenvolvimento, seria necessário começar, de uma só vez e ao mesmo tempo, uma grande quantidade de empreendimentos novos. Olhando-se pelo lado do suprimento, a indústria não deveria estar muito avançada em relação à agricultura, a infra-estrutura deveria suportar e estimular o crescimento da indústria. Para haver procura, deveria nascer, simultaneamente, uma grande quantidade de indústrias, que seriam clientes uma das outras.

Hirschman (1961, p.90) lembra que a aplicação da teoria do desenvolvimento equilibrado exigiria uma soma enorme justamente daquelas qualidades que são limitadas nos países não desenvolvidos:

> Se um país estivesse em condições de aplicar a doutrina do desenvolvimento equilibrado, então, preliminarmente, não seria um país subdesenvolvido.
>
> Temos que reconhecer que obras há que simplesmente excedem a capacidade de um grupo social, não importa a quem sejam confiadas. O desenvolvimento equilibrado, no sentido do desenvolvimento simultâneo, múltiplo, parece ser uma delas.

Após criticar a teoria, Hirschman (1961, p.108) defende o desenvolvimento como sendo uma cadeia de desequilíbrios, de que são sintomas os lucros e perdas na economia competitiva. Toda a questão estaria no aproveitamento das oportunidades proporcionadas justamente por esses desequilíbrios, em seqüência. "A seqüência que afasta do equilíbrio é exatamente uma norma ideal de desenvolvimento". A situação ideal seria alcançada quando um desequilíbrio provocasse um movimento desenvolvimentista que, por sua vez, criaria um desequilíbrio similar, assim por diante *ad infinitum*. "Se tal cadeia de desenvolvimento não-equilibrado puder se estabelecer, basta aos criadores da política econômica observar ao largo o processado".

Pelo exposto, passou-se a considerar que as medidas a serem tomadas conforme a Constituição visam ao desenvolvimento do País. Para que isso ocorra, não se deveria contar com o equilíbrio, principalmente no arrancar, sob pena de nunca se alcançar esse desenvolvimento. A característica de equilibrado foi entendida como sendo uma tendência natural de redução dos desequilíbrios hoje existentes, uma vez promovido um crescimento econômico com o mínimo de injustiça social.

No que diz respeito à promoção do desenvolvimento nacional, a constituição brasileira se define contrariamente às discussões em voga quanto ao papel do Estado na economia. Estas têm tendido a aceitar como resultado inevitável a substituição pelo mercado, restando ao governo uma função cada vez mais resumida nesse contexto. O Artigo 174, porém, determina que o Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica, e exercerá, "na forma da lei", as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

O § 1º do mesmo artigo imediatamente amarra as funções fiscalizatórias, incentivadoras e de planejamento **da economia** pelo Estado ao **desenvolvimento** do País, colocando-o novamente como agente fundamental do desenvolvimento. Diz o parágrafo citado: "A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

Verifica-se caber à lei, portanto ao Estado, o estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento, sem deixar de assumir a condução rumo a uma convergência progressiva dos resultados das interações entre a acumulação de capital e a justiça social. Assim, o texto constitucional de 1988 não teria aberto espaço para as idéias liberalizantes que, àquela altura, já tinham sido novamente postas em voga em várias partes do mundo.

A partir dos determinantes constitucionais expostos, entre o pensamento de John Mainard Keynes e as concepções individualistas dos neoclássicos, enxerga-se uma maior proximidade entre a Constituição e o primeiro. Também se pode afirmar que a Constituição estaria mais para a promoção de um Estado social-democrático, com todas as características do Estado do Bem-estar Social, do que para o liberal. Contudo, não se deve perder de vista o que adverte o grande constitucionalista José Afonso da Silva:

> Não nos enganemos, contudo, com a retórica constitucional. A declaração de que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, só por si, não tem significado substancial, já que a análise dos princípios que informam essa mesma ordem não garante a efetividade daquele fim. (SILVA, 1996, p.720).

Ainda segundo Silva, a ordem econômica configurada na constituição prevê apenas algumas medidas e princípios que

> [...] poderão sistematizar o campo das atividades criadoras e lucrativas e reduzir desigualdades e anomalias diversas, na proporção em que as leis se converterem em instrumentos reais de correção das contradições de interesses privados. (JOSAPHAT MARINHO *apud* SILVA, 1996, p.720).

Era objetivo deste trabalho uma análise da legislação, o que não pode ser considerada uma empreitada simples, em virtude da quantidade de normas existentes. No Brasil, em especial, haja vista a tradição de que toda norma deve ser escrita.

As dificuldades prosseguem pelo fato de ser senso comum no Brasil a existência de leis que "pegam" e de outras que "não pegam"; algumas, admite-se, existem por uma questão de mera configuração legal, sem aplicabilidade, como se não vigessem na prática. A própria Constituição Federal oferece exemplos, como o salário mínimo, em seu artigo 6.º. Lá consta um salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, e previdência social[2].

---

[2] Na posse do Ministro Nelson Jobin na presidência do Supremo Tribunal Federal, em 03/06/2004, perante as maiores autoridades da República, o presidente da OAB, Roberto Busato disparou: "O salário mínimo brasileiro – inconstitucional desde sua origem – não atende a quesito algum estabelecido pela Constituição. Ano a ano, o que se tem é o reajuste de uma ilegalidade, o reajuste da miséria [...]"

De alguma forma, ao final dos trabalhos da pesquisa, parafraseando Josaphat Marinho, ter-se-ia uma visão de se as normas infraconstitucionais contribuem no sentido de corrigir ou ampliar as contradições de interesses do sistema.

## 3.4 A MISSÃO DO BANCO CENTRAL: AS BASES DA REGULAMENTAÇÃO VIGENTE

Apesar de se ter verificado um grande crescimento do sistema financeiro, a observação da história recente fornece indicativos de uma muito pequena contribuição desse setor para o crescimento econômico do País. Isto significa que o sistema cresceu, mas não foi eficaz em promover o puxamento dos demais setores da economia brasileira.

O sistema se fortaleceu. Hoje é sólido e possui condições que lhe permitiriam atender melhor e mais eficazmente às necessidades da economia. Até o momento, porém, parece haver apenas muita disposição do sistema bancário para um grande crescimento endógeno, para ficar cada vez mais forte e seguro, continuando sem contribuir eficazmente para o crescimento da economia como um todo e para o desenvolvimento do País.

De acordo com o referencial teórico, o sistema financeiro possui especificidades, estando sujeito a formas de contágio e ameaças que não existem nos demais setores da economia. Foi ainda exposto que os riscos que o atingem podem resultar em um problema generalizado, capaz de arrasar toda a economia. Isso faz com que o sistema passe a ser alvo de atenções e privilégios, sendo buscada, por todas as vias, a preservação da estabilidade da segurança, requerendo assim regulamentação específica, por vezes, altamente protetora do sistema.

Por outro lado, bancos e banqueiros não são gerentes passivos da moeda; sob diversas formas, são a eles conferidas capacidades de contornar as restrições impostas pelas autoridades públicas, e estão em negócios para maximizar seus próprios lucros. Assim, o objetivo dos bancos, especialmente do ponto de vista dos banqueiros, não seria nunca o desenvolvimento nacional.

De qualquer maneira, é esperado que seu desempenho permita à economia um uso mais eficiente dos recursos, maximizando o crescimento, o emprego e o bem-estar da população. Isso não ocorre, porém, se o Estado não intervier de forma efetiva, impondo a regulamentação e praticando ações regulatórias adequada e tempestivamente. Posto isso, são verificadas as atribuições do Banco Central, já que daí partem diretrizes e resoluções que, às vezes, parecem se sobrepor às instâncias mais altas de poder da República.

Neste trabalho, foi levado em consideração que o CMN e o Banco Central são o braço do governo, na sua função reguladora, a quem caberia conduzir o sistema financeiro aos seus objetivos constitucionais. A partir daí, o trabalho de observação se iniciou pela missão legal e explícita desses entes e em declarações de dirigentes, como sinalizadores da regulação efetivamente praticada.

Para definição daquelas instituições reguladoras, foram tomadas como ponto de partida a Constituição Federal, artigo 192, e a Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a qual dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. De acordo com essa lei, o Sistema Financeiro Nacional passou a ser por ela regulado, sendo constituído pelo:

Conselho Monetário Nacional;

Banco Central do Brasil;

Banco do Brasil S.A.;

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

demais instituições financeiras públicas e privadas.

O Banco do Brasil manteve posição de destaque no Sistema, exercendo, durante mais de vinte anos, algumas funções de autoridade monetária. Em 1986, o Banco perdeu essas prerrogativas e, em contrapartida, foi autorizado a atuar em todos os segmentos de mercado franqueados aos demais.

Conforme o Quadro 3, a estrutura de regulação e fiscalização do SFN foi sendo modificada, com a criação de três outros órgãos, a Superintendência de Seguros Privados (Susep), em 1966, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 1976, e a Secretaria de previdência Complementar (SPC). Esta teve suas atividades reestruturadas, a partir da Lei Complementar 109, de 29/05/2001, que trata da previdência complementar.

O Quadro 4 apresenta uma aparentemente grande modificação na composição do SFN, com a apresentação do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e do Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC. Estes dois conselhos normatizam os aspectos especificamente relacionados com seguro e previdência, mas permanece a gestão dos fundos regulada pelo CMN, tal como apresentado no Quadro 3. Vale salientar que na composição do CNSP consta um membro representante do Banco Central.

Os dois quadros correspondem, o primeiro, a uma versão já desaparecida do *site* do BACEN; o segundo, ao que lá estava sendo encontrado em novembro de 2004. Na verdade, um e outro diferem apenas nos detalhes que pretendem enfocar, sendo a regulação financeira mais pormenorizadamente apresentada no Quadro 3 (versão anterior).

| Órgãos de Regulação e Fiscalização | | Instituições financeiras e outros | | |
|---|---|---|---|---|
| CMN | BCB | Instituições financeiras captadoras de depósitos à vista | BCB | Bancos Múltiplos com Carteira Comercial |
| | | | | Bancos Comerciais |
| | | | | Caixas Econômicas |
| | | | | Cooperativas de Crédito |
| | | Demais instituições financeiras | BCB | Bancos Múltiplos sem Carteira Comercial |
| | | | BCB CVM | Bancos de Investimento |
| | | | BCB | Bancos de Desenvolvimento |
| | | | | Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento |
| | | | | Sociedades de Crédito Imobiliário |
| | | | | Companhias Hipotecárias |
| | | | | Associações de Poupança e Empréstimo |
| | | | | Agências de Fomento |
| | | | | Sociedades de Crédito ao Microempreendedor |
| | CVM | Outros intermediários ou auxiliares financeiros | BCB CVM | Bolsas de Mercadorias e de Futuros |
| | | | CVM | Bolsas de Valores |
| | | | BCB CVM | Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários |
| | | | | Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários |
| | | | BCB | Sociedades de Arrendamento Mercantil |
| | | | | Sociedades Corretoras de Câmbio |
| | | | | Representações de Instituições Financeiras Estrangeiras |
| | | | BCB CVM | Agentes Autônomos de Investimento |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **CMN** | SUSEP | **Entidades ligadas ao sistema de previdência e seguros** | SPC | Entidades Fechadas de Previdência Privada |
| | | | SUSEP | Entidades Abertas de Previdência Privada |
| | | | | Sociedades Seguradoras |
| | | | | Sociedades de Capitalização |
| | | | | Sociedades Administradoras de Seguro-Saúde |
| | | **Administração de recursos de terceiros** | BCB CVM | Fundos Mútuos |
| | | | CVM | Clubes de Investimentos |
| | | | BCB CVM | Carteiras de Investidores Estrangeiros |
| | | | BCB | Administradoras de Consórcio |
| | SPC | **Sistemas de liquidação e custódia** | BCB | Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC |
| | | | | Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - CETIP |
| | | | CVM | Caixas de Liquidação e Custódia |

Quadro 3 – Composição do Sistema Financeiro Nacional

Fonte: Banco Central do Brasil (2004m)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Órgãos normativos | **Conselho Monetário Nacional - CMN** | | **Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP** | | **Conselho de Gestão da Previdência Complemen-tar - CGPC** |
| | | | | | |
| Entidades supervisoras | Banco Central do Brasil - Bacen | Comissão de Valores Mobiliários - CVM | Superintendência de Seguros Privados - Susep | IRB-Brasil Resseguros | Secretaria de Previdência Complementar - SPC |
| | | | | | |
| Operadores | Instituições financeiras captadoras de depósitos à vista | Bolsas de mercadorias e futuros | Sociedades seguradoras | | Entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão) |
| | Demais instituições financeiras | Bolsas de valores | Sociedades de capitalização | | |
| | Outros intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros | | Entidades abertas de previdência complementar | | |

Quadro 4 – Composição do Sistema Financeiro Nacional (versão de após outubro de 2004)

Fonte: Banco Central do Brasil (2004n).

O Conselho Monetário Nacional substituiu, em 1964, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e foi-lhe atribuída a formulação da política da moeda e do crédito, conforme definido na Lei 4.595/1964, objetivando o progresso econômico e social do País.

O Ministério da Fazenda (2004b) define no seu *site* institucional o Conselho Monetário Nacional como sendo o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional. Lá consta que compete ao CMN: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

O CMN, até 1994, era composto de dezesseis membros, incluindo-se um representante das classes trabalhadoras e outros seis escolhidos e nomeados pelo Presidente da República "entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros". A Medida Provisória 542, de 30/06/1994, que instituiu o *Plano Real*, alterou a composição do Conselho. Passou a ser integrado por apenas três membros: o Ministro de Estado da Fazenda, na qualidade de Presidente, o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e o Presidente do Banco Central do Brasil. Na pratica, como o Presidente do Banco Central é um subordinado direto do Ministro da Fazenda, este detém, então, todo o controle no CMN, através de uma *maioria* dos votos nas deliberações.

Aquela medida provisória, inclusive convertida em lei, a Lei do Plano Real, de número 9.069, de 27/06/1995, previa o funcionamento junto ao CMN de várias comissões consultivas, que nunca foram implementadas. Entre outras, as de normas e organização do sistema financeiro, de mercado de valores mobiliários e de futuros, de crédito rural, de crédito industrial, de endividamento público e de política monetária e cambial.

O Banco Central do Brasil, por sua vez, surgiu da transformação da então SUMOC em autarquia federal, assumindo a competência de cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Objetivamente, isto significa que o Banco Central é órgão executor da política e das diretrizes do CMN, cabendo-lhe também a atribuição de secretariar aquele Conselho.

Quanto ao papel do Banco Central do Brasil (2004j), foi este buscado nas explanações do seu processo de planejamento estratégico, aprovado pela Diretoria Colegiada, o qual apresenta como resultado as orientações estratégicas balizadoras de atuação da Instituição. Fazem parte dessas orientações: a missão institucional, a visão de futuro, os macroprocessos a cargo da instituição, os valores, os objetivos estratégicos e as diretrizes organizacionais. O *site* do BACEN assegura, talvez desnecessariamente, que a missão, os macroprocessos e os valores são considerados orientações "mais permanentes", ao passo que a visão de futuro, os objetivos estratégicos e as diretrizes são revistos periodicamente, em função dos ambientes.

Então, de acordo com aquela fonte, as orientações estratégicas vigentes no Banco Central são, conforme sua missão: "**Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional**". Obviamente, em sintonia com a Missão, a Visão de Futuro (definida em 2001):

> O Banco Central do Brasil será, nos próximos cinco anos, reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional por sua eficácia na manutenção da estabilidade do poder de compra da moeda e da solidez do Sistema Financeiro Nacional. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004j)

A primeira parte da missão (a estabilidade da moeda) não é importante para os propósitos deste trabalho, pois, diretamente, não faziam parte da pesquisa questões pertinentes à política monetária. O objeto de estudo foi o sistema financeiro, portanto era de interesse especial a segunda parte daquela orientação "permanente", expressa na missão: **assegurar a solidez do sistema financeiro nacional.**

A partir de então, fica muito claro que, no que diz respeito ao sistema financeiro, a missão do Banco Central é zelar pela sua solidez. Em outras palavras, esta é a orientação estratégica balizadora de atuação da Instituição que está incumbida da regulamentação do sistema financeiro.

De qualquer maneira, ainda nessa mesma linha, parece pertinente o registro do discurso de importante autoridade do sistema financeiro. De suas manifestações, pode-se deduzir que as opiniões de ocupantes dos mais altos cargos, geralmente pessoas oriundas do sistema financeiro privado, e em caráter temporário, não destoam das diretrizes permanentes do agente regulador. Refere-se ao então presidente do Banco Central, Armínio Fraga, em depoimento na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 06 de junho de 2001, sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 53/99, de autoria do Senador José Serra. Esta PEC 53 propunha radical modificação no artigo 192 da Constituição Federal, o que acabaria se consumando através da Emenda Constitucional nº 40, em 29/05/2003[3].

Na oportunidade, o depoente estava sendo ouvido a respeito das atribuições que deveriam ser incumbidas a um futuro banco central, que surgiria após a regulamentação daquele artigo 192 pelo Congresso Nacional, o que é esperado há dezesseis anos. De acordo com as notas taquigráficas daquela reunião na CE da Câmara dos Deputados, ele assim se expressou, insistindo na solidez do sistema financeiro como o único objetivo de um banco central, após o da preservação do poder de compra da moeda nacional:

> É nossa visão que o Banco Central deve ter por objetivo preservar o poder de compra da moeda nacional, sendo um objetivo de médio e longo prazos, clássico, para um Banco Central. (FRAGA, 2001, p7).
>
> [...] um segundo e não menos importante objetivo do Banco Central: a questão da estabilidade do sistema financeiro. É um tema também clássico. Creio que faz todo sentido incumbir o Banco Central dessa tarefa. (FRAGA, 2001, p.9).

[3] A Emenda Constitucional nº 40 alterou o artigo 192, revogando todos seus oito incisos e três parágrafos, e alterando o caput. Passou a ser permitida a regulação do SFN por leis (no plural) complementares.

O então presidente defendeu também ali a criação de uma nova agência reguladora que retirasse do Banco Central atual a fiscalização e a supervisão bancária, juntando-as às atividades atualmente exercidas pela CVM, pela SUSEP e pela Secretaria de Previdência Complementar. Em sua argumentação, Fraga (2001, p.10) assim depôs:

> Na minha visão, os temas de natureza sistêmica ou prudencial pertencem à esfera do Banco Central, enquanto os temas ligados ao consumidor de produtos financeiros, à proteção do acionista minoritário pertencem à esfera da outra agência.

Dessa citação, conclui-se que, como não existe ainda essa "outra agência", os aspectos pertinentes aos agentes citados (o consumidor, o acionista minoritário, etc.), encontrar-se-iam muito provavelmente relegados a um segundo plano entre as prioridades da "agência" reguladora, que é ainda o Banco Central atual.

Mais tarde, no mesmo depoimento, o então Presidente Fraga (2001, p.19), do BACEN, novamente reiterou:

> Defendo a preservação, no Banco Central, da fiscalização que se preocupa com o risco, mas creio que alguns aspectos ligados à proteção do consumidor, por exemplo, como se regula um fundo de renda fixa, que tipo de documentação e tal, talvez ficassem melhor em uma outra agência.

Vale destacar aqui que "o risco" em foco, sob a preocupação do presidente, trata-se do risco ao sistema financeiro. E para concluir, Fraga (2001, p.23) não deixou de se expressar mais uma vez de forma reveladora com relação aos seus pontos de vista e às mudanças pretendidas: "Eu creio que nós temos condições. O momento é favorável, na medida em que a tendência da nossa sociedade é de uma abertura completa, em todas as suas esferas".

Mais uma vez, ficou comprovada a intenção de se exercer uma ação regulatória eficaz, porém apenas no que diz respeito aos riscos que ameaçam o sistema financeiro, sempre com o objetivo de se promover um objetivo único: a solidez e garantia de estabilidade desse sistema.

# 4. A EFICÁCIA DA REGULAMENTAÇÃO DIANTE DOS PROCEDIMENTOS DO SISTEMA FINANCEIRO E DOS RESULTADOS OBSERVADOS NA ECONOMIA

Existe uma quantidade muito grande de normas concernentes às questões financeiras, as instituições e ao mercado. Seria praticamente inviável uma análise da regulamentação senão mediante um critério de seleção daqueles aspectos mais importantes.

Conforme exposto no Capítulo 1, foram escolhidos cinco itens de desempenho do sistema, portanto os dados para este trabalho de pesquisa constam de regulamentos pertinentes aos assuntos escolhidos e dos correspondentes resultados observáveis na economia e na sociedade, de acordo com o modelo de análise adotado.

## 4.1 PRIMEIRO ITEM DE DESEMPENHO: O VOLUME DE CRÉDITO À ECONOMIA E O VALOR DOS *SPREADS* NAS OPERAÇÕES

Este é, sem dúvida, um dos mais importantes aspectos analisados durante os trabalhos de pesquisa, haja vista a importância do crédito para o investimento, para o capital de giro de empresa ou mesmo para o consumo, como uma forma de dinamizar a economia.

Esta parte do estudo discorre sobre regulamentação do crédito e dos juros cobrados nas operações de crédito realizadas entre as instituições financeiras e os demais agentes econômicos. São apresentados e discutidos origem e destinação de recursos, o comportamento

dos juros, sua magnitude e as diferenças verificadas nas taxas praticadas entre uma operação e outra, entre instituições financeiras e entre categorias de clientes.

### 4.1.1 Os normativos pertinentes aos juros das operações de crédito

Com relação aos normativos que disciplinam as taxas de juros, há no Brasil uma longa história, que começa com o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, o qual dispõe sobre os juros dos contratos. Este decreto ficou sendo conhecido como a "Lei da Usura":

> O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil: Considerando que todas as legislações modernas adotam normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura; Considerando que é de interesse superior da economia do país não tenha o capital remuneração exagerada impedindo o desenvolvimento das classes produtoras: DECRETA:
>
> Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal.

A "taxa legal" à época correspondia a 6% ao ano, limitando, portanto, os juros contratuais no País a, no máximo, 12% ao ano. Se os contratos contivessem garantias hipotecárias, seriam menores, e, para financiamentos destinados à agricultura, o teto dos juros era de 6% ao ano. O Decreto cuidou para que as taxas máximas fossem aplicáveis inclusive aos contratos existentes ou já ajuizados, e vedava, a pretexto de comissão, o recebimento de taxas maiores do que "as permitidas por esta lei".

Uma relevante proibição feita por esse decreto diz respeito ao anatocismo: "Art. 4º É proibido contar juros dos juros", excetuando a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano.

Trinta anos depois, o Supremo Tribunal Federal reconhecia a validade do Decreto 22.626/1933, quanto à cobrança de juros sobre juros quando, em decisão de 16 de dezembro de 1963, editou a

> Súmula 121: É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004a).

Essa lei (decreto) da Era Vargas continua vigente, sofrendo, no entanto, vez por outra, alguma agressão, silenciosamente. Já em 15 de dezembro de 1976, o Supremo editava uma outra súmula, a de número 596, então tratando dos limites dos juros contratuais. Dessa feita, liberava as instituições do sistema financeiro, e só elas, para praticar juros sem restrições de altura:

> Sumula 596: As disposições do Decreto 22.626 de 1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004b).

O Supremo, mesmo entendendo ser legal a cobrança de juros livres pelo sistema financeiro, não modificou seu entendimento com relação à cobrança de juros sobre juros, e manteve a jurisprudência expressa pela Súmula 121. Isso significa que, para aquele Tribunal, estavam liberados os juros, mas ainda continuava vedado o anatocismo, conforme dispunha o Decreto do ano de 1933.

Mas o Presidente Fernando Henrique Cardoso não perdeu a oportunidade de conceder uma gentileza aos bancos, e o fez utilizando-se de recurso previsto pela Constituição, em caso de relevância e urgência: a Medida Provisória (MP). Reeditou seguidamente a MP de número 1.963, parando na de número 2.170-36, em 23/08/2001, buscando favorecer-lhes de modo sub-reptício, praticamente às ocultas. Essa MP dispunha sobre **a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional**, mas, disfarçadamente, no meio de todos os artigos que tratavam desse assunto, foi inserido um único artigo que nada tinha a ver com a matéria legislada. Além disso, se a questão é relevante (principalmente para os bancos), não carecia de urgência, portanto não justificaria uma medida provisória.

Eis o texto do artigo 5º, astutamente implantado nessa MP: "Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de

juros com periodicidade inferior a um ano". Dessa forma, em atendimento a pleito dos banqueiros, esse dispositivo passou a ter força de lei, revogando o disposto na antiga "Lei de Usura", o Decreto 22.626 de 1933, assinado por Getúlio Vargas. Aquela Medida Provisória número 2.170, apesar de reeditada dezenas de vezes, nunca chegou a ser apreciada pelo Congresso Nacional, não foi convertida em lei, mas também não perdeu a eficácia.

Aconteceu que, como a sorte geralmente bate à porta dos banqueiros, em 11/09/2001, a Emenda Constitucional nº 32 veio mudar as regras de edição e apreciação de medidas provisórias. Dessa forma, aquelas que tivessem sido editadas em data anterior à da publicação da emenda continuariam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente, ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Na prática, isso significou a extinção de prazo para aprovação, passando as medidas provisórias editadas, ou reeditadas, em agosto e setembro de 2001 a valerem definitivamente.

Na penúltima semana de setembro/2004, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que os bancos podem cobrar juros capitalizados a qualquer prazo. O entendimento da Seção do STJ foi justamente o de que, como o artigo 5º da MP 2.170-36 nunca havia sido suspenso ou declarado inconstitucional, ele é válido.

Além dessa, o Presidente Fernando Henrique Cardoso ainda editou outra estranha medida provisória, a de número 2.172-32, em 23/08/2001, também sem motivo relevante nem urgência. Por essa medida, com força de lei, ficou permitido às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a aplicar nos contratos os juros que bem entenderem.

Assim, o Decreto 22.626, de 1933, continua vigente, porém apenas com relação a transações realizadas entre particulares, quando não estejam envolvidas instituições do sistema financeiro. Dessa forma, só haverá usura – considerada um delito – quando praticada

por particulares, por mais exorbitantes que sejam os juros exigidos pelos bancos. Em outras palavras, só comete crime o agiota não autorizado.

Merece destaque o § 3º, do artigo 192, da própria Constituição Federal, que fixava em, no máximo, 12% ao ano os juros reais, incluindo comissões e quaisquer outras remunerações referidas à concessão de crédito. Neste trabalho, não se pretendeu discutir o mérito daquela proposição, mas pelo menos ressaltar que nem mesmo uma limitação imposta pela Constituição foi eficaz com relação aos procedimentos dos bancos.

Aquele parágrafo 3º do artigo 192 acabou revogado em maio de 2003 pela EC nº 40, mas veja-se que se encontrava vigente enquanto eram editadas por FHC as aqui citadas medidas provisórias, entre 1988 e 2001. O fato, no mínimo, poderia ter gerado controvérsias por ter sido legislada, por medida provisória, matéria reservada a lei complementar, liberando assim as taxas de juros enquanto expressamente limitadas pela Constituição.

Os instrumentos analisados na pesquisa permitiram chegar-se à conclusão de que não há limitações regulamentares quanto aos juros bancários. Não existe, da mesma forma, uma determinação ou estipulação de um nível de crédito a ser concedido. Esta situação corresponde à **condição 3**, ou à **condição 4**, definidas pelo modelo de análise adotado: inexistência de regulamentação pertinente ao item analisado.

Essa condição não era conclusiva, pois, a depender de outras condições de mercado como, por exemplo, a concorrência, os resultados para a economia poderiam ser satisfatórios. Necessário se fez, portanto, o prosseguimento da pesquisa. Isto consistiu no conhecimento dos níveis dos juros ou *spread*, dos seus efeitos e possibilidades, e do volume do crédito posto à disposição do mercado.

### 4.1.2 Os níveis dos *spreads* nas operações de crédito

O valor absoluto de uma taxa pode não ter um significado preciso, pois a uma taxa de juros comparativamente alta, sob condições de elevada inflação, poderia corresponder um juro real pequeno. É importante ressaltar que, em alguns pontos deste trabalho, estará sendo feita referência a taxa de juros, em outros, ao *spread*, que corresponde à diferença entre as taxas de aplicação e de captação pelo sistema financeiro.

Foi de excepcional contribuição para este trabalho o estudo *Juros e spread bancário no Brasil* (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1999), ao qual são feitas seguidas referências neste item, bem como aos relatórios subseqüentes, anuais, de avaliação do projeto de redução dos *spreads*, instituído por aquele órgão.

O estudo original do Banco Central do Brasil (1999) visava a um diagnóstico quanto às causas dos elevados juros cobrados pelas instituições financeiras nas operações de crédito. No próprio relatório, foi tornada pública uma prioridade governamental, que seria a redução dessas taxas. Um ano depois, em sua primeira avaliação anual, o mesmo Banco Central do Brasil (2000) declarava vir adotando uma série de medidas que atacariam as principais razões do problema.

Logo na introdução do estudo de 1999, (p.3), consta que: "As taxas de juros brasileiras estão atualmente entre as mais elevadas do mundo". Em seguida, explicação de o fato dever-se às condições macroeconômicas que caracterizaram o período recente. Adverte, no entanto, que esta é só parte da explicação, pois a diferença entre as taxas finais (custos ao tomador) e aquelas de captação pelos bancos, denominada de *spread*, também tem sido expressiva, como será demonstrado aqui, em seguida.

"Não obstante os *spreads* já terem caído relativamente aos picos observados em 1995, ainda permanecem em patamares bastante elevados", admitia o Banco Central do Brasil (1999, p.3). A isto, vale acrescentar que a afirmativa não teria deixado de ser válida com referência ao momento atual, 2004. Ocorre que, nos anos seguintes, a Instituição continuou reconhecendo serem altos os *spreads*, porém não mais fazendo uso da mesma clareza e do mesmo tom adotados em 1999, quando acusou o fato pela primeira vez.

A taxa básica da economia é definida pelo Banco Central, a partir da qual seriam regidas todas as demais taxas de juros praticadas. Mas, com relação às taxas ao tomador final, estas não guardam qualquer relação com a taxa básica. Conforme aquela instituição (1999, p.4), "O patamar de taxas de juros básicas explica, somente em parte, o elevado custo imputado aos tomadores finais". Ou, como expressou Delfim Netto (2004), em sua coluna na revista Carta Capital: "De qualquer forma, a taxa Selic tem pouquíssima coisa a ver com o juro real que comanda o consumo privado de 99% das famílias e o investimento de 99% das empresas".

Também não há explicação para as enormes diferenças entre as taxas de juros praticadas na ponta, em situações idênticas. Pretende-se justificar as grandes disparidades entre elas a partir das características de um mercado aberto e competitivo, onde o diente é livre para negociar com a instituição que melhor o atenda e que mais baixo lhe cobre os serviços prestados. O sistema, porém, está muito longe de um funcionamento sob concorrência perfeita e muitos são os entraves para o exercício de opção de escolha pelos usuários.

A seguir descrevem-se as observações efetuadas sobre os *spreads* cobrados do tomador de recursos pelas instituições financeiras, mostrando uma espécie de grande "indisciplina" entre as taxas cobradas. Verificaram-se enormes disparidades nas operações relativas a diversas situações, como:

a) clientes pessoa física e clientes pessoa jurídica, quando da realização de uma mesma modalidade de operação de crédito;

b) operações de crédito de diferentes modalidades, mesmo quando realizadas com um mesma categoria de tomador (seja pessoa física ou pessoa jurídica);

c) objetos diferentes, mesmo sendo alvo de uma mesma modalidade de operação de credito, realizada com o mesmo cliente, numa mesma instituição financeira;

d) uma e outra instituição financeira, sob idênticas condições.

Tabela 1 – Spread nas operações de crédito com taxas prefixadas (% ao ano)

Tabela 1 – *Spreads* nas operações de crédito prefixadas (% ao ano)

| Modalidade | Spread | | | |
|---|---|---|---|---|
| | mai 01 | mai 02 | mai 03 | mai 04 |
| **Pessoa Jurídica** | **20,1** | **24,9** | **28,3** | **25,2** |
| Desconto de Duplicatas | 29,0 | 32,3 | 30,0 | 25,1 |
| Capital de Giro | 13,1 | 18,1 | 20,5 | 18,5 |
| Conta Garantida | 39,0 | 47,7 | 56,6 | 52,6 |
| Aquisição de Bens | 8,7 | 10,9 | 16,2 | 10,0 |
| Hot money | 27,5 | 31,2 | 35,1 | 33,0 |
| Vendor | 3,6 | 5,1 | 7,0 | 5,6 |
| **Pessoa Física** | **45,1** | **50,1** | **60,0** | **45,2** |
| Cheque Especial | 129,3 | 141,1 | 153,3 | 125,4 |
| Crédito Pessoal | 50,8 | 63,2 | 74,0 | 55,6 |
| Aquisição de Bens - Veículos | 14,7 | 17,1 | 24,5 | 17,2 |
| Aquisição de Outros Bens | 45,5 | 43,9 | 52,7 | 43,3 |
| **Total Geral** | **34,5** | **40,3** | **47,8** | **38,0** |

Fonte: Banco Central do Brasil

Fonte: Banco Central do Brasil (2004d, p.17)

Assim é que, quanto ao primeiro caso, o *spred* médio cobrado em operações de crédito com pessoas jurídicas, nos meses de maio/2003 e maio/2004, foi de, respectivamente, 28 e 25% ao ano. Para as pessoas físicas, nos mesmos meses, alcançava 60 e 45% ao ano, conforme a Tabela 1.

No segundo caso, observa-se que os *spreads* divergem substancialmente de acordo com a modalidade do crédito concedido a um mesmo tomador. Por exemplo, para pessoa física, o *spread* médio na aquisição de veículos alcançava 17,2% ao ano em maio/2004, enquanto o *spread* do cheque especial chegava a 125% ao ano naquele mesmo mês. De forma semelhante, nos empréstimos para pessoas jurídicas, a operação de *vendor* registrava um custo além da taxa de captação bancária (*spread*) de menos de 6%, enquanto a modalidade de conta garantida alcançava quase 53% ao ano.

Terceiro caso: em maio/2004, uma pessoa física arcaria com um *spread* de 17% ao ano quando da contratação de crédito para a aquisição de um veículo, mas seu ônus aumentaria para 43% acima da taxa de captação dos bancos se o crédito fosse destinado à aquisição de qualquer outro bem.

Existem argumentos que são normalmente usados quando se tenta justificar as diferenças verificadas nos dois últimos casos citados. Referem-se a que o empréstimo para aquisição de veículos estaria menos sujeito ao risco de crédito, pois este bem é tomado como garantia do pagamento. Esta explicação encontra discordâncias. Primeiramente, porque, em comparação com o cheque especial, não justificaria tamanha diferença, pois o crédito a cliente dessa categoria (especial) não oferece risco elevado. Depois, por ser o veículo uma espécie de bem que, quando o possuidor assume que o perderá inevitavelmente para o credor, passa a tratá-lo de forma predatória, reduzindo consideravelmente o valor de revenda.

Finalmente, como quarto caso a ser descrito, verificam-se grandes disparidades entre uma e outra instituição no que diz respeito às taxas de juros praticadas no mercado, para a mesma modalidade de operação de crédito, realizada com uma mesma categoria de cliente. A Tabela 2 apresenta o *ranking* das taxas de juros mínimas, máximas e médias praticadas nas operações de crédito pessoa física – modalidade cheque especial, classificadas por ordem crescente da média, no período de 7 a 13 de julho de 2004. Enquanto a instituição ocupante da

primeira posição praticava uma taxa efetiva de 1,28% ao mês, o BANCO CITIBANK S/A (52ª posição) impunha taxas de 9,02% ao mês, no mesmo período, havendo quem atingisse **12,7%** ao mês.

Pode-se analisar a tabela sob outro ângulo, tomando-se as taxas mínima e máxima de cada instituição. Em geral, a mínima é aplicada para clientes que oferecem menores riscos, além de alguma reciprocidade. Veja-se, por exemplo, que três clientes de mesma qualificação obteriam: juro mínimo de 1,98% ao mês na Caixa Econômica Federal, nada menos que 5,10% no Banco Citibank S/A, e 7% ao mês no Banco Luso Brasileiro.

Na modalidade crédito pessoal, a variação das taxas de juros médias praticadas entre instituições são ainda maiores do que as do cheque especial, tendo variado entre 1,8% a 20% ao mês, no período de 13 a 17/07/2004. Quatro meses atrás, em fevereiro, o pico dessa taxa era de 26,3%, na CETELEM BRASIL S.A. CFI, uma empresa francesa que atua em ligação com a rede de Supermercados Carrefour. O Banco Fininvest S/A, que em julho adotou taxa média de 11%, chegava a cobrar 20% ao mês, em fevereiro – uma tendência positiva, pois decrescente. Difícil, porém, é justificar tamanha oscilação em um intervalo de apenas quatro meses.

Tabela 2 - *Ranking* das Taxas de Operações de Crédito

Modalidade: **Pessoa Física Cheque Especial** Tipo: **Prefixado** Período: de **07/07/2004** a **13/07/2004**

Taxas efetivas ao mês (%)

| Posi-ção | Instituição | Taxa de Juros (sem encargos) | | | Encargos | | Taxa Total (4) = (1)+(2)+(3) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Mínima | Máxima | Média (1) | Operac. (2) | Fiscais (3) | |
| 1 | BCO PROSPER S.A. | 1,15 | 4,50 | 1,15 | 0,00 | 0,12 | 1,28 |
| 2 | BCO VOTORANTIM S.A. | 1,50 | 5,00 | 1,50 | 0,00 | 0,12 | 1,62 |
| 3 | BCO CRUZEIRO DO SUL S.A. | 1,70 | 3,50 | 1,98 | 0,00 | 0,12 | 2,10 |
| 4 | BCO SOFISA S.A. | 1,40 | 8,00 | 2,05 | 0,00 | 0,12 | 2,17 |
| 5 | BCO SANTOS S.A. | 1,00 | 8,00 | 2,70 | 0,00 | 0,12 | 2,82 |
| 6 | BANCO BONSUCESSO S.A. | 1,91 | 12,00 | 2,97 | 0,00 | 0,12 | 3,10 |
| 7 | BCO MATONE S.A. | 1,87 | 5,00 | 3,08 | 0,00 | 0,12 | 3,20 |
| 8 | BCO ALFA S.A. | 2,38 | 6,30 | 3,57 | 0,00 | 0,12 | 3,70 |
| 9 | BANCOOB | 3,68 | 4,28 | 4,00 | 0,00 | 0,00 | 4,01 |
| 10 | BCO CEDULA S.A. | 2,05 | 9,50 | 4,04 | 0,00 | 0,12 | 4,16 |
| 11 | BCO CREDIBEL S.A. | 1,90 | 10,00 | 4,44 | 0,00 | 0,13 | 4,56 |
| 12 | BCO COOPERATIVO SICREDI S.A. | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 0,00 | 0,12 | 5,62 |
| 13 | BCO INTERCAP S.A. | 5,75 | 5,75 | 5,75 | 0,00 | 0,09 | 5,84 |
| 14 | LEMON BANK BANCO MULTIPLO S.A. | 4,77 | 7,35 | 5,75 | 0,00 | 0,13 | 5,88 |
| 15 | BCO DA AMAZONIA S.A. | 4,76 | 6,00 | 5,78 | 0,00 | 0,12 | 5,91 |
| 16 | BCO CAPITAL S.A. | 6,00 | 6,00 | 6,00 | 0,00 | 0,12 | 6,12 |
| 17 | BCO INDUSTRIAL E COMERCIAL S.A | 4,77 | 9,00 | 6,02 | 0,00 | 0,12 | 6,15 |
| 18 | BCO PAULISTA S.A. | 5,90 | 7,50 | 6,07 | 0,00 | 0,12 | 6,19 |
| 19 | BCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. | 5,31 | 6,34 | 6,15 | 0,00 | 0,12 | 6,28 |
| 20 | BCO DO EST. DO PI S.A. | 4,47 | 8,63 | 6,18 | 0,00 | 0,12 | 6,30 |
| 21 | BCO SAFRA S.A. | 1,75 | 10,30 | 6,77 | 0,00 | 0,12 | 6,90 |
| 22 | CAIXA ECONOMICA FEDERAL | 1,98 | 7,49 | 6,78 | 0,00 | 0,12 | 6,90 |
| 23 | BCO EMBLEMA S.A. | 2,00 | 10,00 | 6,98 | 0,00 | 0,12 | 7,10 |
| 24 | BANCO BEM | 4,44 | 7,40 | 7,10 | 0,00 | 0,09 | 7,19 |
| 25 | BCO DO EST. DO CE S.A. | 1,99 | 7,50 | 7,08 | 0,00 | 0,12 | 7,20 |
| 26 | BCO NOSSA CAIXA S.A. | 2,00 | 7,90 | 7,09 | 0,00 | 0,13 | 7,22 |
| 27 | BCO DO BRASIL S.A. | 2,49 | 7,33 | 7,12 | 0,00 | 0,12 | 7,24 |
| 28 | UNIBANCO-UNIAO BCOS BRAS S.A. | 1,90 | 8,17 | 7,13 | 0,00 | 0,13 | 7,26 |
| 29 | BCO DO EST. DO RS S.A. | 3,46 | 8,90 | 7,14 | 0,00 | 0,12 | 7,27 |
| 30 * | BCO ABN AMRO REAL S.A. | 3,20 | 8,25 | 7,23 | 0,00 | 0,13 | 7,36 |
| 31 * | BANKBOSTON BCO MULTIPLO S.A. | 1,41 | 10,51 | 7,25 | 0,00 | 0,12 | 7,37 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 32 | BCO SANTANDER BRASIL S.A. | 5,14 | 8,90 | 7,26 | 0,00 | 0,15 | 7,41 |
| 33 | BRB - BCO DE BRASILIA S.A. | 2,00 | 8,90 | 7,39 | 0,00 | 0,12 | 7,51 |
| 34 * | BCO PERNAMBUCO S.A.-BANDEPE | 3,20 | 8,25 | 7,59 | 0,00 | 0,13 | 7,72 |
| 35 | BCO SANTANDER MERIDIONAL S.A. | 5,14 | 8,90 | 7,61 | 0,00 | 0,15 | 7,76 |
| 36 | BCO EST SAO PAULO S.A. BANESPA | 3,10 | 8,20 | 7,66 | 0,00 | 0,13 | 7,79 |
| 37 | BCO BANESTES S.A. | 7,70 | 12,62 | 7,70 | 0,00 | 0,12 | 7,82 |
| 38 | BCO BRADESCO S.A. | 2,99 | 8,06 | 7,72 | 0,00 | 0,12 | 7,84 |
| 39 | BCO MERCANTIL DO BRASIL S.A. | 3,50 | 9,93 | 7,74 | 0,00 | 0,12 | 7,87 |
| 40 | BCO ITAU S.A. | 3,16 | 8,25 | 7,80 | 0,00 | 0,12 | 7,93 |
| 41 | BCO DO EST. DO PA S.A. | 5,90 | 7,90 | 7,90 | 0,00 | 0,09 | 7,99 |
| 42 | HSBC BANK BRASIL SA BCO MULTIP | 3,00 | 8,19 | 7,87 | 0,00 | 0,12 | 7,99 |
| 43 | BCO DO EST. DE SC S.A. | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 0,00 | 0,00 | 8,00 |
| 44 | BCO LUSO BRASILEIRO S.A. | 7,00 | 11,45 | 7,95 | 0,00 | 0,12 | 8,07 |
| 45 * | BCO SUDAMERIS BRASIL S.A. | 2,90 | 8,60 | 8,02 | 0,00 | 0,12 | 8,15 |
| 46 | BCO BANERJ S.A. | 3,16 | 8,25 | 8,11 | 0,00 | 0,12 | 8,23 |
| 47 | BCO BANESTADO S.A. | 4,60 | 8,33 | 8,14 | 0,00 | 0,13 | 8,27 |
| 48 | BCO LA NACION ARGENTINA | 8,20 | 8,61 | 8,20 | 0,00 | 0,08 | 8,28 |
| 49 | BCO DO EST. DE SE S.A. | 2,12 | 8,50 | 8,42 | 0,00 | 0,12 | 8,55 |
| 50 | BCO BEG S.A. | 5,00 | 13,90 | 8,62 | 0,00 | 0,12 | 8,75 |
| 51 | BCO1.NET S.A. | 1,90 | 13,00 | 8,67 | 0,00 | 0,13 | 8,80 |
| 52 | BCO CITIBANK S.A. | 5,10 | 12,90 | 8,93 | 0,00 | 0,09 | 9,02 |
| 53 | BCO SCHAHIN S.A. | 10,00 | 15,00 | 12,58 | 0,00 | 0,13 | 12,71 |

Fonte: Banco Central do Brasil (2004L)

Verifica-se, ainda, pelos dados das Tabelas 1 e 2, que as taxas de juros praticadas nas operações ativas dos bancos com seus clientes, pessoas físicas ou jurídicas, não guardam qualquer relação com a taxa básica de juros Selic, que, em julho de 2004, estava em torno de 1,25% ao mês.

Taxas de juros inimagináveis são cobradas também por administradoras de cartões de crédito, a exemplo do Cartão Carrefour (2004), cuja taxa informada no seu *site* na internet era de 285,44%, em 03/08/2004, perante uma inflação anual abaixo de 8%.

### 4.1.3 A composição do *spread*

Ao *spread*, diferença entre a taxa de juros final e a taxa de captação de recursos pelos bancos, corresponderiam: os custos administrativos, a cunha fiscal, a inadimplência dos devedores e os lucros dos banqueiros. No entanto, quando se pretende justificar a enorme diferença entre as taxas de aplicação e de captação, é imediatamente utilizada argumentação que ressalta exclusivamente um ponto: a inadimplência (risco de crédito), buscando-se desviar as atenções sobre as demais parcelas componentes do *spread*.

O foco assim direcionado para a parcela do *spread* correspondente ao risco de crédito serve para desqualificar a grandeza dos lucros e eventuais ineficiências operacionais dos bancos. O governo, da mesma forma, tenta justificar os impostos, afirmando já se situarem estes em patamares mínimos. E corre em socorro aos bancos, propondo medidas que lhes sejam favoráveis. Banqueiros e governo então se unem na propaganda contra aquele que é o mais fraco, o devedor do sistema de crédito, atribuindo-lhe as mazelas que fazem aumentar seu próprio custo, os juros elevados.

O próprio Banco Central, às vezes, parece esquecer o diagnóstico por ele traçado em 1999, quando afirmou haver poder de mercado e exagero dos bancos na estipulação das taxas de juros, assumindo que:

> O risco de crédito tem sido um fator determinante do elevado custo das operações de empréstimo, o que também explica a dificuldade ou mesmo a não concessão de empréstimos pelos bancos. Quando fazem operações de crédito, os bancos querem ter a certeza de receber de volta os valores emprestados, mais os juros pactuados, pois os intermediários financeiros têm obrigações para com os seus depositantes. Como essa certeza não existe, mesmo para clientes de primeira linha, os bancos sempre cobram um adicional a título de risco de crédito, ou seja, um valor associado à probabilidade de não receber o valor emprestado. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1999, p.8).

Não se considera o risco de crédito desimportante para os credores, para o crédito e para a economia. Justamente pelo reconhecimento de sua importância, o assunto foi escolhido

como um dos itens de desempenho, pertinentes aos quais seriam analisados os normativos e medidas regulatórias. Sem dúvida, o risco afeta os custos do crédito.

Porém, não havendo limitações regulamentares, nada garante que, reduzindo-se o patamar de riscos, os efeitos não se reflitam exclusivamente, ou predominantemente, nos resultados positivos dos bancos, já extraordinariamente elevados. Isto, principalmente, porque um outro fator limitante, a concorrência, também é ponto fraco do sistema. Conforme foi visto no marco teórico, os bancos são instituições que pretendem, sob todos os modos, maximizar seus lucros, e a pouca concorrência oferece-lhes uma excelente vantagem.

O Banco Central reconhece a possibilidade de, mesmo sob baixo risco operacional, prevalecerem elevados os spreads, apesar de concomitante cobrança de tarifas diversas, proporcionando somente grandes lucros. O foco das observações, nesse caso, passa a ser uma das taxas de juros que mais chamam a atenção, as relativas a operações de cheque especial, acompanhadas do diagnóstico expressado naquele estudo realizado pelo Banco Central do Brasil (1999).

Ali está registrado que, de uma maneira geral, as taxas com que os bancos trabalham lhes proporcionam elevada margem líquida, proveniente da diferença entre a aplicação e a captação. Mas, naquele estudo, mereceram destaque as operações relativas ao cheque especial, para as quais esta é a conclusão a que chegou o Banco Central (1999, p.11):

> Esse elevado *spread* cobrado, a rigor, não tem correspondência com o risco de crédito ou com os custos administrativos. O acesso às operações de cheque especial normalmente é concedido apenas a clientes ditos especiais, com bom cadastro junto aos bancos, o que teoricamente afasta a hipótese de elevada inadimplência e da necessidade de grandes acréscimos a título de risco de crédito. Da mesma forma, com a informatização das operações bancárias, não se justificam grandes acréscimos às taxas em função de despesas administrativas. Afinal, os bancos normalmente já cobram tarifas quando dos contratos de abertura de crédito especial e renovação de cadastro.

Dados do Banco Central do Brasil (2004k), referentes ao mês de maio/2004, mostram que o custo médio cobrado pela rede bancária comercial em operações de cheque especial

atingiram naquele mês 140,5% ao ano, correspondente a um *spread* de 125,4%, conforme Tabela 1. Saliente-se que à época a taxa Selic era de 16% ao ano, o que é mais ou menos próximo à taxa de captação pelos bancos.

Aquela instituição (1999, p.11) expusera, cinco anos atrás, que a explicação para a elevada taxa de retorno desta atividade estaria, possivelmente, no fato de os bancos terem "[...] algum poder de mercado sobre os tomadores de recursos em cheque especial". O regulador dos bancos admitiu inclusive não ser tão fácil a troca de instituição financeira para o tomador de recursos em cheque especial, quando em busca de melhores condições. Isso porque a obtenção de um limite de cheque especial só ocorre normalmente depois que o banco passa a conhecer as características de crédito do cliente, o que demanda um certo tempo. "Sabendo desse fato, a instituição financeira pode aproveitar-se disso, cobrando taxas de empréstimo elevadas".

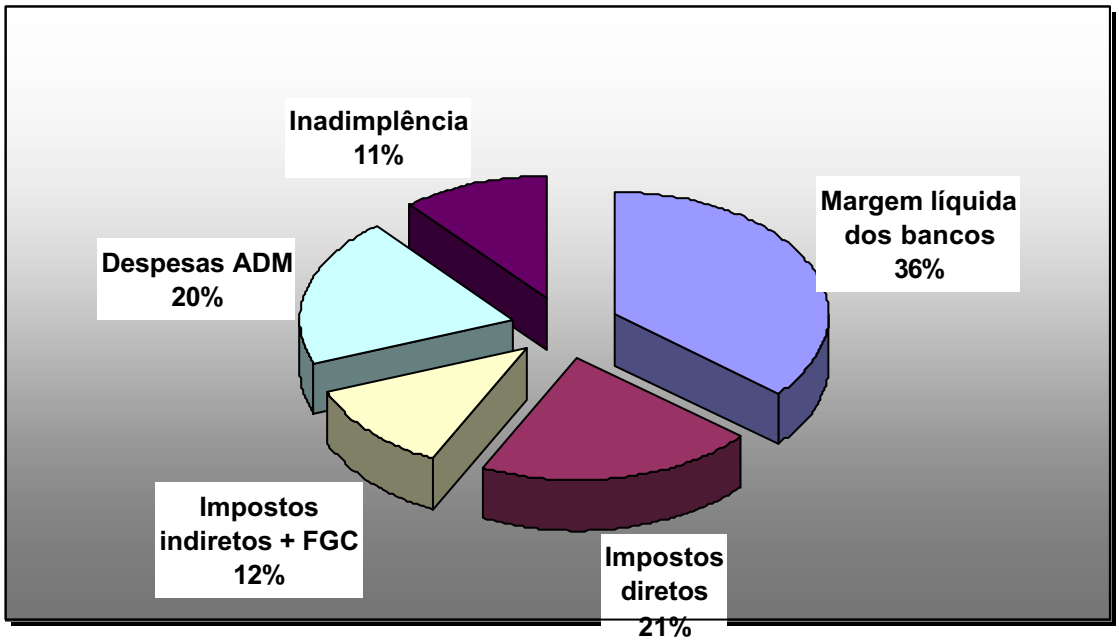


Figura 1 – Gráfico da composição do spread médio geral em agosto de 1999

Fonte: Banco Central do Brasil (2003, p.19)[4]

[4] Adaptado pelo autor a partir da fonte citada.

A partir da constatação dessa realidade das taxas através do estudo de outubro de 1999, o Banco Central implantou o projeto *Juros e Spread bancário no Brasil,* cujo objetivo era a redução desse *spread*. Propôs soluções específicas para reduzi-lo, entre as quais, o aumento da concorrência no setor, a tomada de medidas objetivando a redução dos custos do crédito e o aumento das informações disponíveis sobre as taxas de juros praticadas por cada instituição financeira.

O projeto do Banco Central está prestes a completar cinco anos. A cada ano, desde 2000, a Instituição divulga um relatório a título de avaliação dos resultados obtidos no período. Comparações feitas entre os dados de 2003 e os de 1999 não apresentam melhora da situação nos últimos anos. Na composição do *spread*, a inadimplência, que contribuía com 11%, em agosto de 1999, passou para 19%, em agosto de 2003, mas a parcela correspondente à margem líquida dos bancos aumentou de 36% para 38%. Verifica-se ainda que, somadas as parcelas necessárias à cobertura das despesas administrativas e dos impostos mais o Fundo Garantidor de Créditos, houve no período uma redução de 9%. Os efeitos dessas reduções, no entanto, não tiveram repercussão nos custos do crédito ao tomador, tendo sido direcionadas exclusivamente aos os lucros bancários. Essa constatação derruba os argumentos de que a redução da inadimplência e de outros custos resultaria em redução dos *spreads*.

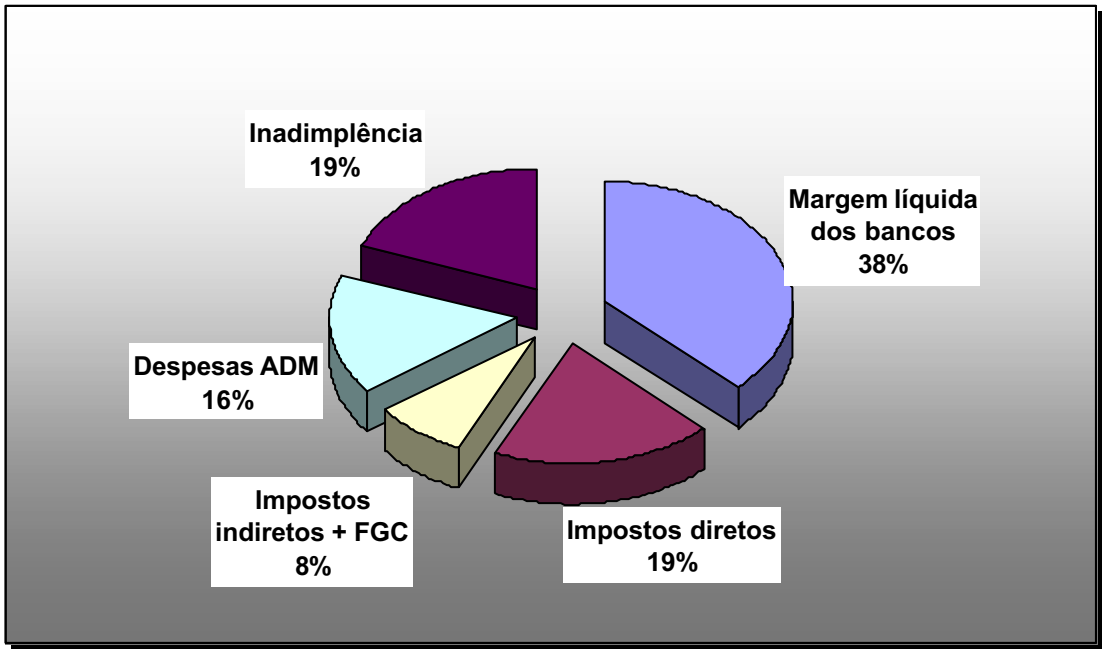


Figura 2 – Gráfico da composição do spread médio geral em agosto de 2003
Fonte: Banco Central do Brasil (2003, p.19)[5]

O comportamento dos juros, do *spread* e da taxa Selic, do início do ano de 2003 até junho deste, pode ser analisado pela observação das Figuras 3 e 4. Na primeira, o gráfico representa a média dos juros bancários, ponderada pelas operações realizadas, incluindo-se todas as modalidades de crédito.

[5] Adaptado pelo autor a partir da fonte citada.

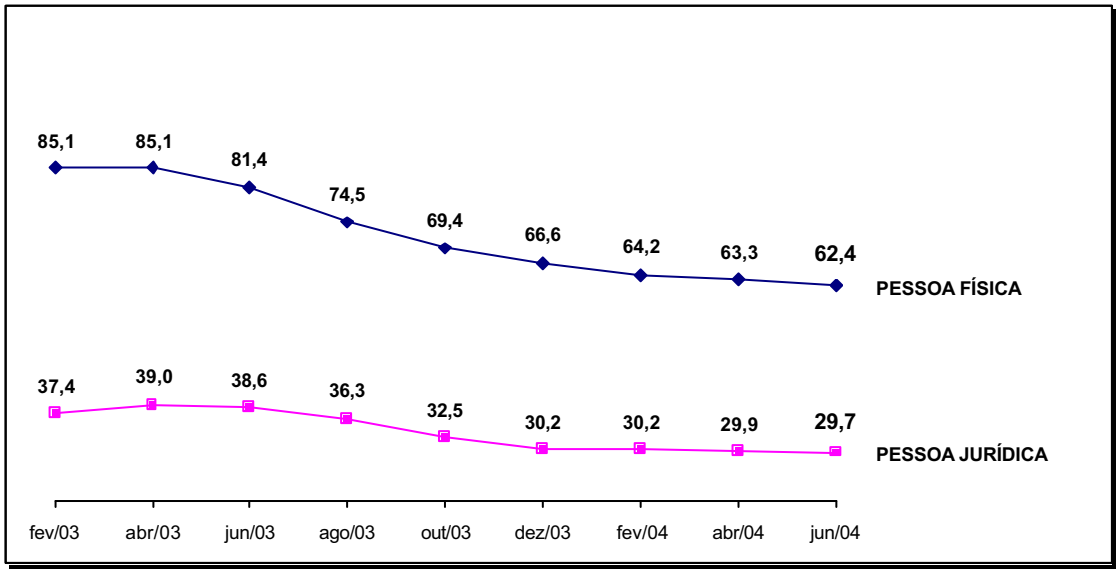


Figura 3 – Gráfico da média geral dos juros bancários, pessoa física e jurídica

Fonte: Banco Central do Brasil (2004k)

No início de 2003, a média dos juros cobrados em operações com pessoas jurídicas era de 37,4% ao ano, chegando a 85% para pessoas físicas, o que corresponde a uma média geral de 56,5%, ponderada, de acordo com as operações. Em junho/2004, essa média correspondia a 44%, o equivalente a uma redução de 22% no período. Enquanto isso, naqueles mesmos meses, a taxa Selic caiu de 26,5% para 16%, ou seja, sofreu uma redução muito maior, de 40%.

Uma comparação de dados semelhante foi apresentada por Delfim Netto (2004), em artigo de revista semanal, quando concluiu que a taxa Selic teria quase nada a ver com o juro real que comanda o consumo e o investimento das empresas. Ele arremata: "O crédito privado no Brasil é racionado (30% do PIB) e feito a taxas de juros reais inimagináveis".

João Sayad, imediatamente após a decisão do COPOM de subir a taxa Selic em 0,25%, em setembro de 2004, argumentou sobre a inutilidade desse aumento, levando-se em conta os juros finais. Segundo ele, o Banco Central esperava que os *spreads* bancários

caíssem. “Ora, se os ‘spreads’ caíssem, o que o Banco Central tenta fazer – reduzir a demanda com juros altos - seria desfeito pelos bancos, que cobrariam juros menores”. (SAYAD, 2004). Segundo este autor, se isso viesse a acontecer, os juros altos seriam apenas um estorvo para os contribuintes que os pagam, e o aumento, inócuo para combater a inflação.

Essa situação hipotética, seria um típico caso a demonstrar a capacidade conferida ao sistema bancário de contornar as restrições impostas pelas autoridades monetárias por força de uma política monetária restritiva, descrita por De Paula (1999).

Retomando-se a questão da redução do *spread* em função da queda da taxa básica, evidentemente, não se poderia esperar aí uma proporcionalidade. Existem os custos fixos, os efeitos da carga fiscal, da inadimplência, etc, que não variam proporcionalmente à taxa básica da economia. No entanto, o *spread* tem-se mantido relativamente constante em qualquer que seja a situação.

A Figura 4 representa os juros médios gerais (curva intermediária situada entre as duas do gráfico da Figura 3) e o *spread*, naquele mesmo período. A queda nos juros corresponde praticamente apenas à redução havida na taxa básica; o *spread* (diferença entre a básica e a final) insiste em uma quase horizontalidade, teimando em não se reduzir com a queda da Selic. Com relação a este fato, Netto (2004) assim se expressou:

> É evidente que a redução dos spreads não poderia ser proporcional, devido à existência de alguns custos fixos. É claro, também, que há influência do “compulsório”, da tremenda carga fiscal, da inadimplência etc. Mas não é menos claro que se houvesse, de fato, uma competição no setor bancário, os spreads já teriam cedido. As regressões utilizadas pelo Banco Central não explicam o *spread*, apenas revelam a explicação do sistema bancário.

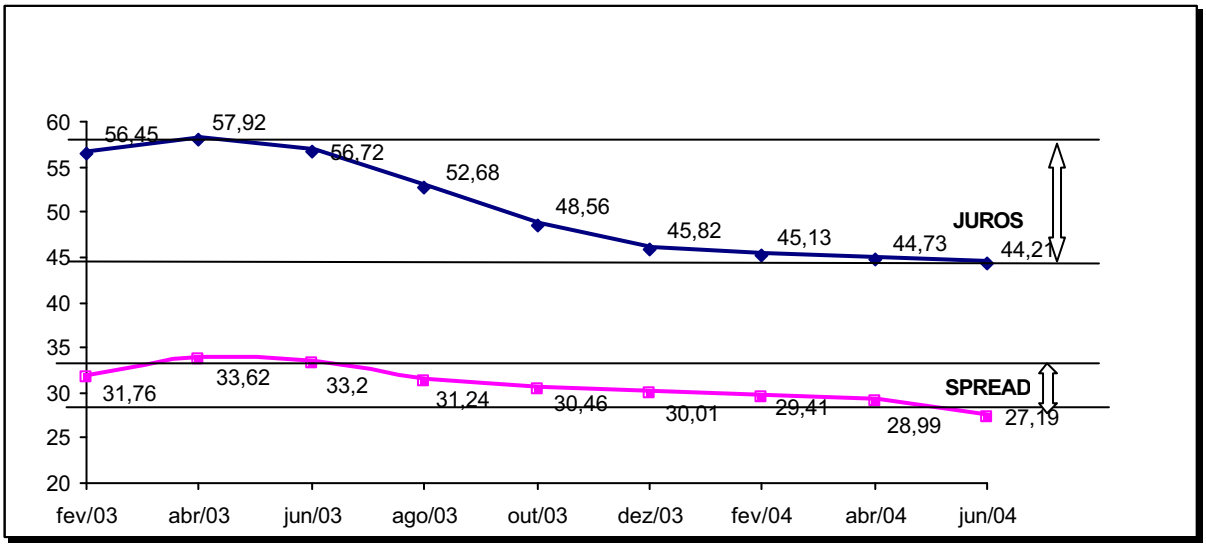


Figura 4 – Gráfico dos juros e *spreads* médios gerais

Fonte: Banco Central do Brasil (2004k)

### 4.1.4 A questão das taxas de juros e a relação com a inadimplência

A inadimplência, ou risco de crédito, foi tratada como um item específico da pesquisa, e, assim, é apresentada neste estudo. Antecipando o assunto, merece consideração o fato de que, em qualquer economia, um aumento nas taxas de juros pode levar os devedores a um ponto acima de sua capacidade de pagamento e de liquidação de suas obrigações. No presente momento, esta é a preocupação dos sistemas financeiros e de órgãos reguladores nos Estados Unidos e na Europa, ante a possibilidade de acréscimo dos juros internacionais. O foco das atenções são os adquirentes de imóveis e outros tomadores de créditos de longo prazo que, tendo assumido compromissos sob determinadas condições, provavelmente não suportarão mudanças além de um certo limite. Estudos mostram que haveria inevitavelmente acréscimo dos riscos, ou seja, aumento da inadimplência de devedores, com perdas para as instituições de crédito.

O *Relatório de Estabilidade Financeira*, do Banco Central, ressalta que a suspeita de ocorrência de bolhas imobiliárias em diversos países industrializados – Reino Unido, Irlanda,

Países Baixos, Austrália e Espanha – tem trazido preocupações para a estabilidade financeira global. Baixas taxas de juros em financiamento de hipotecas teriam facilitado a acesso ao crédito imobiliário. Daí, apesar de esses países terem sistemas financeiros considerados saudáveis, assegura o Relatório, um aumento das taxas de juros ou diminuição da renda disponível teria conseqüências danosas para as instituições financeiras desses países.

> Embora o estoque da dívida seja bastante alto, as baixas taxas de juros têm limitado o impacto do pagamento dos serviços da dívida sobre a renda disponível das famílias. Um aumento da taxa de juros, além de desvalorizar esses ativos, aumentaria o risco de crédito para as instituições financeiras. BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004g, p.21).

Por esse raciocínio, encontrando-se as taxas de juros em patamares muito elevados, como se verificam no Brasil, a inadimplência tenderia a cair a partir da simples queda das taxas, repercutindo favoravelmente na redução dos custos dos empréstimos e financiamentos. Por essa via, tais custos se reduziriam por duas razões: diretamente, em função da diminuição das exigidas provisões para devedores duvidosos; indiretamente, em virtude da diminuição da necessidade de ações administrativas, judiciais e outras, para recebimento de dívidas em atraso.

São essas, e outras tratadas neste relatório, as razões pelas quais não se justifica a tendência de constância do *spread* bancário enquanto ocorre redução na taxa básica. Se a inadimplência é um problema, possivelmente uma causa fundamental seria a incapacidade de pagamento gerada por elevados ônus financeiros imputados ao devedor. Contrariamente à propaganda que vem sendo feita para aprovação das novas regulamentações (Lei de Falências e outras), o risco de crédito (inadimplência) não é fruto da simples esperteza dos devedores. É, em muitos casos, derivada da falta de opção do empresário – principalmente o pequeno, ou do consumidor. Aquele, por ter arriscado investir com recursos obtidos via crédito bancário, atitude considerada normal e comum em muitos países. Este, por ter recorrido a praticantes de juros extorsivos, agiotas oficialmente autorizados, diante de situações por vezes inadiáveis.

A inadimplência, no caso brasileiro, pode estar sendo alimentada mais fortemente pela insensibilidade e voracidade dos credores do que por decisão voluntária dos devedores. Os juros elevados, que provocam a desistência dos tomadores de crédito de seguir adiante com seus planos, são uma explicação plausível para o baixo volume de crédito no País.

A taxa Selic foi mantida em 16% ao ano, de maio a agosto/2004, mas, levando-se em conta o período iniciado em janeiro de 2003, até julho de 2004, houve efetivamente uma redução de 40% nessa taxa. Tal redução, no entanto, de acordo com os dados dos gráficos das Figuras 3 e 4, não foi acompanhada da queda correspondente dos juros na ponta. Pelo exposto, não encontram respaldo declarações do Banco Central à imprensa, a exemplo da divulgada em artigo de Cruz (2004), no Jornal *Folha de S. Paulo*, em 28 de julho de 2004, contrariando os próprios dados e informações de relatório da Instituição:

> Os juros bancários não devem sofrer reduções muito significativas, pelo menos por enquanto, na avaliação do Banco Central. Segundo o BC, fatores como a estabilidade da taxa básica da economia (Selic) e a demora na aprovação de reformas como a da Lei de Falências vão fazer com que os empréstimos continuem caros por mais algum tempo.

A insistência do Regulador mais se assemelha a uma justificativa de uma situação impossível, porém imposta: a vigência da cobrança de elevadíssimos juros reais pela rede bancária, uma situação contra a qual não obteve o esperado e necessário sucesso até então.

Ainda no mesmo artigo de Cruz, são atribuídas a um interlocutor do Banco Central as afirmativas: "Estamos chegando às menores taxas da série histórica. A partir daí, os movimentos de queda são um pouco menores" e "Mesmo com a melhora de cenário, o espaço que haveria para uma redução no custo de captação [dos bancos] vai se reduzindo."

Mas Celina Vansetti, analista-chefe da Moody's para assuntos brasileiros, parece não concordar com afirmações desse tipo, preferindo comentar que, no final das contas, os bancos brasileiros sempre acabam sendo rentáveis, não importa o cenário. Em entrevista a Fraga

(2003), afirma haver no Brasil certas "distorções de rentabilidade". Quando questionada a respeito da sobrevivência dos bancos sob taxas de juros muito baixas, a representante da Moody's ressalta serem as margens financeiras muito altas no Brasil. E acrescenta: "Isso não é comum nos sistemas bancários em que a intermediação financeira é o grande negócio. Se você olha o sistema americano, o índice é de 3%, 4%".

Concluindo a entrevista, aquela analista admitiu a existência de um sistema financeiro muito concentrado, ruim para o governo, na medida em que ele passa a ter pouca margem de manobra: "Mas, por outro lado, o governo também poderia se quisesse demonstrar poder". (apud FRAGA, 2003).

Quanto às soluções propostas pelo Banco Central em 1999, com a finalidade de redução do *spread*, aquilo que estava a seu alcance imediato a Instituição não tardou em implementar. Logo, passou a divulgar informações úteis ao cidadão e ao tomador de empréstimo, em especial. Em seu *site* na Internet, são encontradas, não só as taxas de juros praticadas pelos bancos e financeiras, também úteis informações outras, como as tarifas de serviços cobradas por todas as instituições autorizadas. As próprias instituições são obrigadas a publicá-las de forma clara e objetiva, nas agências e na Internet. Isto, sem dúvida, apesar de não ter surtido o efeito desejado, escancara para o público as práticas e preços de cada uma, proporcionando transparência nas informações para os usuários do sistema bancário.

Sem forças para agir mais diretamente, o Regulador do sistema financeiro assume a defesa de outras medidas que, como mostrado neste relatório, não oferecem perspectiva de solução. Muito provavelmente as medidas propostas, se implementadas, se transformarão em instrumentos de acumulação de lucros pelo setor bancário, já há muito o mais rentável da economia.

### 4.1.5 O volume do crédito no Brasil

Segundo dados do Banco Central (2004e), o volume total de empréstimos do sistema financeiro se situa em R$453 bilhões, em agosto/2004, correspondente a 26,4% do PIB (aproximadamente R$1,5 trilhão). Esse percentual está bem atrás do de economias emergentes, a exemplo do Chile, com um volume em torno de 60 a 70% do PIB e, nos países da Europa desenvolvida, normalmente ultrapassa 100%.

O Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central do Brasil (2004, p. 28) assinala:

> No ranking de 130 nações somos um dos campeões em *spread*, mas empacamos num modesto 53º lugar no volume de crédito, com 30,24% do Produto Interno Bruto (PIB), atrás de economias emergentes como a China, a Malásia e o Chile.

Do volume total de empréstimos e financiamentos, em agosto/2004 (R$453 bilhões), R$258 bilhões foram concedidos com recursos livres (taxas de juros liberadas), correspondendo a somente 15% do PIB; e R$164 bilhões, 9,5% do PIB, foram com recursos direcionados (juros administrados), referentes aos financiamentos habitacionais, crédito rural e créditos com recursos do BNDES (a diferença corresponde a R$19 bilhões de empréstimos ao setor público e R$11 bilhões de leasing).

Do total do crédito, em agosto de 2004, 40% eram oriundos do setor bancário público (bancos federais e estaduais). Tratando-se de financiamento de longo prazo, a participação do setor bancário público sobe para 80% do total do financiamento de longo prazo, conforme Carvalho (2002); e aqui pesa a presença do BNDES, com um estoque de crédito de R$90 bilhões. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004e).

Apesar da enorme quantidade de dados disponíveis no *site* do Banco Central, não foi encontrada uma separação nítida entre o total de créditos de curto prazo e o de longo prazo. De qualquer maneira, estão acessíveis informações a respeito da distribuição dos créditos em

operações realizadas com recursos livres (R$258 bilhões), dos quais, a parcela de maior peso corresponde a empréstimo para capital de giro para empresas (R$35,7 bilhões), cujo prazo médio é de 301 dias. Para aquisição de bens, por exemplo, o volume é de R$6,7 bilhões, no prazo médio de 279 dias, também para pessoa jurídica; as operações com maiores prazos são realizadas em menores volumes ou com repasses de recursos externos, conforme o BACEN (2004e).

Desse quadro, deduz-se que as operações de longo prazo, entendidos os financiamentos para investimentos, de mais de cinco anos de prazo, geralmente de valores mais altos que a média geral, são quase inexistentes no bolo de recursos livres do sistema bancário. Daí, poder-se concluir que a participação do crédito bancário para o investimento de longo prazo, com recursos livres, é quase inexistente, não se verificando, portanto, o cumprimento dessa importante função do sistema bancário com relação ao desenvolvimento. Os financiamentos de longo prazo são prestados quase que exclusivamente pelas instituições financeiras públicas, com recursos direcionados, com predominância do BNDES.

Conforme dados do Banco Central (2004c), ao todo, os 50 maiores bancos em operação no país mantêm uma carteira de créditos da mesma ordem de grandeza (R$350 bilhões) da carteira de títulos e valores mobiliários e instrumentos financeiros derivativos. A concorrência desta carteira com a de crédito é uma das razões pelas quais os recursos livres do sistema bancário não são direcionados para o investimento nos setores produtivos, através de financiamentos de longo prazo.

É compreensível o fato de haver preferência por parte dos bancos pela aplicação de seus recursos em títulos da dívida pública, pois estes oferecem excelente rentabilidade (taxa Selic) e segurança. Essa é ainda uma forma de obter lucros, sem comprometer a capacidade de dispor, a qualquer momento e imediatamente, dos recursos investidos. A liquidez dos títulos públicos oferece a vantagem de poder rapidamente realizarem-se mudanças no portfólio dos

bancos, aproveitando-se as oportunidades surgidas no mercado. Isto é a **preferência pela liquidez**, muitas vezes, com propósitos especulativos por parte dos possuidores de riquezas, conforme Keynes.

### 4.1.6 Conclusão sobre o item

Quanto ao item de desempenho em foco, conclui-se não existirem regulamentos específicos determinantes dos níveis de juros, para a maior parte do montante do crédito (57% do total), por isso mesmo denominados recursos livres.

Mesmo a parte do crédito correspondente aos recursos direcionados está sujeita a outros determinantes para as taxas de juros, acabando por se priorizar a política monetária, em detrimento do investimento e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Assim, o BNDES, com o empenho pessoal do seu então presidente, o desenvolvimentista Carlos Lessa, vinha pedindo a redução da TJLP para 8% há algum tempo. Esta é uma linha de ação em prol do desenvolvimento, afinal é para promovê-lo que existe a instituição a qual preside. No entanto, o CMN não entendeu ser adequada à meta de inflação uma queda da TJLP e, em reunião de 29/09/2004, decidiu mantê-la em 9,75% ao ano, em que se encontrava estacionada pelo terceiro trimestre consecutivo, repetindo a decisão em dezembro do mesmo ano.

Finalmente, foi visto existirem aparentes esforços regulatórios no sentido do abaixamento dos *spreads* cobrados pelos bancos, obtendo-se, porém, resultados frustrantes. Por outro lado, como foi descrito neste trabalho, se os resultados fossem positivos, estariam influindo na economia contrariamente às razões de política monetária pelas quais está sendo aumentada a taxa básica da Selic.

No que concerne ao financiamento para o investimento, as ações regulatórias recentes têm sido em sentido contrário a esse objetivo. A administração dos juros dos recursos do BNDES, oficialmente destinados ao investimento, está sendo motivada por objetivos de política monetária. As taxas estipuladas com foco nas metas de inflação acabam ficando acima das possibilidades dos projetos de aquecimento da economia.

Configura-se neste item um quadro de regulamentos inexistentes, ou incompletos, associado a resultados insatisfatórios e de medidas regulatórias contraditórias, o que neste trabalho refere-se à **condição 4** do modelo de análise adotado. Corresponde esta a uma condição de ineficácia regulamentar, beneficiando o sistema bancário, com a participação favorável a isso por parte do próprio governo.

## 4.2 SEGUNDO ITEM DE DESEMPENHO: A CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NO SETOR BANCÁRIO

A concentração no setor é um problema que teve início com a Reforma Bancária havida na década de 60, conforme abordado no Capítulo 2 deste trabalho. Lá foi apresentado o Quadro 2, mostrando que os cinco maiores bancos em depósitos detêm 62,2% do total de depósitos de todo o sistema financeiro, chegando a 80,5% o total correspondente aos dez maiores, em junho de 2004.

### 4.2.1 A questão normativa da concorrência bancária

Com relação aos aspectos regulatórios da concentração de mercado, existe conflito entre as competências atribuídas pela Lei nº. 4.595/64, ao BACEN, e aquelas atribuídas pela Lei no. 8.884/94, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Esta lei dispõe

sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Tanto no BACEN como no CADE, há manifestações pela respectiva competência para a realização da atividade de julgar operações envolvendo instituições financeiras. Por exemplo, o Parecer da Procuradoria-Geral do Banco Central, de 18 de outubro de 2.000 (PARECER/2000/00762/DEJUR/PRIRE), citado por Rodas (2001, p.1), assevera que:

> [...] o art 18, par. 2º da Lei no. 4.595/64 trata, indubitavelmente, de uma atribuição do Banco Central, qual seja, a de regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes abusos... Tal fato corrobora a proposição inicial, que pugna pela competência do Banco Central para análise de atos de concentração de instituições financeiras, por força do status de lei complementar da norma que a estabelece, sendo certo que não poderia – como não foi – revogada pela Lei ordinária no. 8.884/94.

O BACEN, portanto, apelou em sua defesa para a questão da hierarquia das leis pelas quais foram criadas cada uma das duas autarquias. O CADE se manifestou, no sentido de que a Lei nº 4.595/64 não teria aptidão para tratar da matéria referente ao controle das estruturas de mercado e das condutas anticoncorrenciais, uma vez que teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, apenas, no que tange à matéria financeira. Alega o CADE que a sua competência seria complementar à do Banco Central, quando se trata de controle preventivo, e exclusiva, quando se trata de controle repressivo. Essa foi a posição defendida pelo então Presidente João Grandino Rodas (2001), em voto no Ato de Concentração 08012.006762/2000-09, referente ao Banco Finasa de Investimentos S/A e outros.

Nesse mesmo processo, em Voto de 28/12/2001, do Conselheiro Afonso Arinos de Mello Franco Neto, foi defendida a tese de que o setor financeiro não é contemplado de maneira especial pela Lei 8.884/1994, a qual não concede isenção de controle antitruste a qualquer setor da economia: "A lei 8.8884/94 é aplicável a todos os setores da economia no que diz respeito à matéria concorrencial". O Conselheiro assim se expressou:

> A competência do BACEN para autorização das instituições financeiras a fim de que possam ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas (art. 10, inciso X, letra "c" da Lei 4.595/64), não pode ser confundida com a competência do CADE de apreciar tais atos, com fundamento no art. 54 da Lei 8.884/94, posteriormente à aprovação pelo BACEN, sendo que a primeira forma de controle (exercida pelo BACEN) se dá com base em aspectos específicos do setor financeiro, e a segunda forma de controle (exercida pelo CADE) se dá sob o prisma da defesa da concorrência. (MELLO FRANCO NETO. 2001, p. 2)

Já a Conselheira-relatora Hebe Teixeira Romano tem expressado entendimento diferente daquele dos colegas. Como exemplo, pode ser citado o Ato de Concentração nº 08012.007435/00-02, que tem como requerentes o Banco Santander Central Hispano S/A e Patagon.com International INC., em que ela admitiu a incompetência do CADE, concluindo seu voto no processo nos seguintes termos:

> [...] em razão de tratar-se os atos e contratos entre instituições financeiras, de mercado diferenciado e regulado por regras específicas cuja competência para regulação e fiscalização está a cargo do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, voto no sentido de que arquive o Presente Processo no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE por tratar-se de matéria cujo mérito foge aos critérios técnicos que permeiam as decisões deste Colegiado, devendo o assunto ser submetido ao Banco Central na forma da sua legislação específica. (ROMANO. 2000. p. 7).

Antes de expressar a conclusão no processo, a Conselheira ressaltou, no entanto, importantes aspectos relacionados com a questão. Ela afirma que a onda de concentração pela qual vem passando o setor bancário tem preocupado as autoridades de defesa da concorrência no que concerne ao cumprimento dos princípios basilares da norma em benefício da coletividade. Reconhece, porém, que a regulação do setor se destina a proteger o que pode ser chamado de 'risco sistêmico' "para que o insucesso de uma dessas instituições não reflita sobre as operações das demais empresas do setor e cause efeitos sobre a confiabilidade do mercado tanto local, nacional ou mundial". E conclui: "A garantia da credibilidade do sistema financeiro por vezes se coloca em situação antagônica aos princípios da defesa da concorrência". (ROMANO. 2000, p.2)

No que respeita à configuração de uma estrutura, a concorrência no setor bancário, de fato, começa a ser prejudicada a partir das próprias exigências regulamentares do CMN e Banco Central à entrada de novos agentes no mercado. Não se entende que devessem ser muito diferentes os critérios, mas, de qualquer maneira, não deixam de ser barreiras à entrada de novos concorrentes no mercado, o que leva à mitigação da concorrência no setor.

Quanto à conduta, considere-se o fato de que, em um ambiente altamente competitivo, maiores seriam as tendências para a realização de negócios arriscados, inclusive, por se saber que o retorno esperado dos ativos aumenta com os riscos. Isso é tudo o que não deseja o Banco Central, órgão que coloca a estabilidade e a solidez do sistema financeiro como o objetivo maior da regulamentação dita específica.

Na opinião do Conselheiro Afonso Arinos de Mello Franco Neto (2001, p.4):

> Os controles prudencial e sistêmico das instituições do setor financeiro, em particular, se articulam com o grau de concorrência nos mercados onde elas atuam. A configuração da estrutura de mercado, e portanto o grau de concorrência vigente, pode ser causa ou conseqüência da intervenção regulatória do BACEN, em nome dos objetivos prudencial e sistêmico.

### 4.2.2 O tratamento dado ao problema de concentração

Nos últimos anos, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve uma abertura de mercado, quando entraram no País ou ampliaram sua participação vários grandes bancos internacionais. A via foi a aquisição de bancos públicos estaduais em processos de privatização e de grandes instituições nacionais em dificuldade. Não só os estrangeiros, grandes bancos sob controle nacional também marcaram presença naquelas transações.

À época em que foi promovida essa abertura ao capital internacional, a Constituição Federal, artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), opunha

severas restrições à participação estrangeira. Era vedada a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. A finalidade desse dispositivo era aguardar que as regras para isso fossem definidas pelo Congresso Nacional, tendo em vista "os interesses nacionais". No entanto o próprio artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) proporcionava uma brecha ao definir que a vedação não se aplicava "[...] às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro".

Assim, FHC não esperou pela definição dos interesses nacionais e agiu conforme o interesse do Governo brasileiro. No entanto, com relação ao aumento da concorrência no setor, ao que tudo indica, as medidas de abertura de mercado não contribuíram eficazmente até o presente momento. O SINDICATO NACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004, p.30) condenou:

> Defendida pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso como a grande solução para promover a concorrência no sistema financeiro, as fusões e a entrada de bancos estrangeiros só fizeram acirrar a concentração de correntistas submetidos a taxas de serviço e de juros cada vez mais padronizadas nas alturas.

A matéria conclui que a esperança de que os bancos estrangeiros, acostumados a um ambiente competitivo na Europa, derrubassem as taxas, não se confirmou: "Contaminados pelo jeitinho brasileiro, eles se acomodaram ao ganho fácil". Na mesma matéria da revista *Por Sinal*, João Grandino Rodas, então Presidente do CADE, atacou: "O Banco Central tem tratado a concorrência bancária de forma marginal".

Segundo dados do Banco Central, em dezembro/2003, o sistema financeiro nacional era constituído de 1.912 instituições financeiras, sendo 1.571 do tipo bancárias e 341 consideradas não bancárias. Nesse conjunto, o volume de depósitos nos cinco bancos

detentores dos maiores volumes de depósitos correspondia a 64% do total. Este percentual atinge 82,6% se considerados os dez maiores. Os cinco bancos mais lucrativos obtiveram 60% de todo o lucro registrado pelo sistema financeiro no segundo semestre de 2003. A Tabela 3, a seguir, apresenta estes e outros dados que ressaltam a concentração no mercado bancário brasileiro, destacando, para cada conta, os percentuais correspondentes aos cinco e aos dez bancos primeiros colocados.

Tabela 3 – Dados estatísticos das maiores instituições financeiras

| Percentuais de participação – base: dezembro/2003 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | DEPÓSITOS TOTAIS | ATIVOS TOTAIS | CRÉDITOS TOTAIS | PATRIMÔNIO LÍQUIDO | LUCRO LÍQUIDO |
| 5 maiores | 64,0 | 60,8 | 57,6 | 48,1 | 60,1 |
| 10 maiores | 82,6 | 78,5 | 78,5 | 70,0 | 75,7 |

Fonte: Banco Central do Brasil (2004c)

Em resumo, a questão da concorrência no setor bancário tem sido bastante discutida muito mais no que diz respeito a quem deveria regulá-la. Não há legislação especificamente voltada para o problema, nos moldes daquela que vem sendo utilizada pelo CADE com o propósito de definir a situação nos demais setores da economia. De qualquer maneira, dentro das suas atribuições de regulador do Sistema, o Banco Central do Brasil tem o poder de agir com relação aos aspectos concorrenciais no setor.

O que ocorre, porém, é que, devido mais uma vez às especificidades do sistema financeiro, nem sempre é possível agir prioritariamente com o objetivo de reduzir a concentração. Existem momentos em que o controle concorrencial de estruturas não faz sentido, pois o que está em jogo é a própria sobrevivência do mercado. Situações graves de crise financeira em uma instituição, às vezes, são mais bem resolvidas por um conjunto de medidas que incluem o patrocínio pelo BACEN de operações de concentração.

> O estágio atual da organização do SFN é conseqüência da mudança na legislação, do processo de ajuste às condicionantes macroeconômicas após o Plano Real e do alinhamento à tendência mundial, caracterizada por fusões de empresas integrantes de diversos segmentos produtivos das modernas economias. Esse processo de adaptação foi sendo monitorado pelo Banco Central, com a preocupação central de criar condições para maximizar os benefícios de um sistema no qual prevalecesse um menor número de empresas maiores, porém mais eficientes e sólidas. Assim, ao tempo em que se buscou o fortalecimento do sistema financeiro, até então acostumado a um crônico processo inflacionário, viabilizou-se a redução das possibilidades de desequilíbrios estruturais. Em conseqüência, reduziu-se o risco sistêmico ao qual a economia estava exposta, permitindo-se a inserção das instituições financeiras nacionais no mundo globalizado em melhores condições de competitividade. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004f).

Conclui-se, finalmente, que a questão normativa quanto à concentração é insuficiente por não contemplar as especificidades do setor financeiro. Ainda existem controvérsias a respeito das competências regulatórias dos órgãos Banco Central e CADE, com acusações de ineficácia dos atos praticados. De qualquer maneira, reconhecendo-se as dificuldades que o tema apresenta para uma solução efetiva, admite-se a existência de um problema de concentração e de pouca competição no mercado, revelando-se uma condição de ineficácia regulatória e de resultado insatisfatório quanto a este item de desempenho, o que corresponde à **condição 4** do modelo de análise.

## 4.3 TERCEIRO ITEM DE DESEMPENHO: **OS RISCOS, A ESTABILIDADE E A SOLIDEZ** DO SISTEMA FINANCEIRO

Os aspectos gerais teóricos relativos aos riscos e à estabilidade e solidez do sistema financeiro foram tratados no capítulo primeiro, no qual mereceu destaque a gravidade de uma crise sistêmica para a economia. No segundo capítulo, foi mostrado o quanto a questão se revela de importância para o Banco Central, ficando ali a dividir espaço com o objetivo maior da política monetária atual: a estabilidade do poder de compra da moeda. A julgar pela importância que lhe é atribuída pelo Regulador, é de se esperar que tenham sido alocados os

melhores e mais completos recursos em busca de eficácia dos normativos e dos resultados desse item.

E, sem dúvida, o Brasil já adota padrões internacionais de controle do sistema bancário, no que diz respeito aos riscos envolvidos, principalmente nas operações de crédito, conforme foi apresentado no Capítulo 1.

A Lei 4.595/1964 determina ao Banco Central, mediante cumprimento das disposições que lhe são atribuídas pela legislação e pelas normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, entre outras atribuições:

a) o exercício da fiscalização das instituições financeiras e a aplicação das penalidades previstas;
b) a concessão de autorização para funcionamento e a permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais.

Para execução dessa incumbência, o Banco Central do Brasil passou a adotar, em 1994, os vinte e cinco princípios básicos para uma supervisão bancária eficaz, oriundos do Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia.

### 4.3.1 A regulação prudencial no Brasil

Conforme foi exposto no Capítulo 1, o sistema bancário exerce papel fundamental na realização de pagamentos e na intermediação de recursos entre poupadores e tomadores. Existem os riscos intrínsecos às operações, razão pela qual a regulação e a efetiva supervisão de instituições bancárias serem essenciais para a manutenção de um ambiente econômico desenvolvido e estável.

A supervisão bancária, exercida pelo BACEN, portanto, tem a tarefa de garantir que os bancos operem de forma segura e sólida, o que significa fundamentalmente a manutenção de recursos próprios, capital, reservas e lucros acumulados, em um nível suficiente para suportar os riscos inerentes aos negócios realizados.

De um país para outro, variam as especificidades operacionais dos bancos, mas, em qualquer lugar, o objetivo fundamental da supervisão bancária será sempre a promoção de práticas seguras, para que o retorno do capital envolvido nas operações bancárias esteja sempre assegurado. Como cada banco tem como credores também outros bancos, a limitação de riscos assim conseguida garante distância do risco maior – o sistêmico, e, dessa forma, a estabilidade dos mercados financeiros.

Antes mesmo da adoção dos Princípios de Basiléia, a regulamentação bancária brasileira já previa, em normativos esparsos, várias condições e exigências prudenciais. São exemplos, capital social e patrimônio líquido mínimos (Resolução 1.524/1988), limite de risco por cliente em um percentual máximo do patrimônio líquido da instituição, vedação de operações com clientes que possuíssem restrições cadastrais (Resolução 1.559/1988), etc.

A adoção, em 1994, dos princípios de Basiléia proporcionou um grande incremento nessa forma de regulação no País. Anteriormente a preocupação era com a alavancagem do passivo, sendo este limitado a 15 vezes o valor do patrimônio líquido da instituição, depois, passou-se a olhar para o ativo. Em outras palavras, deixou-se de se preocupar com aqueles a quem o banco estava a dever, para ater-se àqueles que devem ao banco. Assim, a exigência de patrimônio líquido mínimo passou a ser uma função qualitativa das parcelas componentes do ativo da instituição a cada momento.

Dos vinte e cinco princípios, dez deles enfatizam que o capital mínimo de um banco deve refletir a estrutura de riscos dos seus ativos e que as instituições devem ser obrigadas a

desenvolver instrumentos adequados para identificar, monitorar e controlar os riscos envolvidos na atividade regular.

Em 17/08/1994, logo após a edição do Plano Real, numa fase em que o sistema esteve sujeito a grande instabilidade, o Banco Central divulgou uma Resolução do CMN, que ficou conhecida como *Acordo de Basiléia*:

> Resolução 2.099: Aprova regulamentos que dispõem sobre as condições relativamente ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, a instalação de dependências e a obrigatoriedade da manutenção de patrimônio liquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

Esse normativo determina que o patrimônio líquido de uma instituição deverá corresponder a, no mínimo, 8% do total dos seus ativos, calculados de forma ponderada pelo risco a que estiver submetido cada componente desse ativo. Em outras palavras, significa dizer que o somatório dos ativos assim ponderados não poderá ser superior a 12,5 vezes o Patrimônio Líquido Ajustado da instituição (1/0,08 é igual a 12,5%). A resolução tabelou originariamente os fatores de ponderação e atribuiu poderes ao Banco Central para alterar essa tabela, bem como para atribuir fatores de risco a novos títulos contábeis criados no Plano de Contas das Instituições Financeiras – COSIF.

Posteriormente, agindo de forma conservadora, o Banco Central editou a Circular 2.874, de 27/11/1997, que elevou o percentual mínimo exigido, de 8% para 11%, reduzindo assim o limite máximo de ativos ponderados pelo risco (APR) 12,5 para 9 vezes (1/0,11= 9) o Patrimônio Líquido Ajustado da instituição.

Para o cálculo do patrimônio líquido exigido, são considerados de risco nulo, por exemplo, não sendo computados: os valores em moeda corrente (conta Caixa), as reservas livres e depósitos no Banco Central; as aplicações em títulos públicos federais e em instituições financeiras ligadas; os impostos a compensar ou a recuperar.

De risco moderado (20% a 50%) são, por exemplo: os papéis e outros documentos enviados à compensação ao final de um dia; as disponibilidades em moedas estrangeiras; os créditos tributários decorrentes de divergências entre legislação; operações com títulos estaduais e municipais.

Finalmente, são incluídos no rol dos ativos de risco normal, portanto computados em sua totalidade (100% de ponderação), todas as operações de empréstimos e financiamentos, e outras que não oferecem garantias de retorno do capital.

Os Princípios de Basiléia foram concebidos para serem amplamente seguidos por supervisores locais, por grupos regionais de supervisão e pelo mercado. A eficácia de sua utilização dependeria, porém, de várias outras providências a serem tomadas simultaneamente. Estas passam pela concessão de maiores poderes à autoridade supervisora, pela adequação de instituições e por modificações nas leis federais do país, repercutindo e dependendo, portanto, da legislação de competência superior à do Banco Central.

### 4.3.2 Proposições de alteração em leis em decorrência do "Acordo de Basiléia"

No que se relaciona com essa parte mais difícil da regulamentação, as modificações legislativas superiores, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia (1997, p.5) apelou para a influência dos seus países membros junto ao FMI e outros organismos supranacionais. A partir daí, passou a vigorar que, "na assistência individual aos países" promovida pelo FMI, sejam acrescentadas exigências "que visem promover, sobretudo, a estabilidade macroeconômica e financeira."

O Brasil não se subtraiu aos compromissos com o Comitê, ainda mais quando foram referendados pelo FMI. Nesse mesmo documento divulgado pelo BACEN, à página 6:

> Em muitos países serão necessárias substanciais mudanças no ordenamento legal e nos poderes dos órgãos de supervisão [...] Em tais casos, o Comitê da Basiléia entende ser essencial que os legisladores dêem, com urgência, suporte às mudanças necessárias, para assegurar que os Princípios sejam aplicados em todos os seus aspectos materiais.

Na esteira das recomendadas mudanças no ordenamento jurídico, com o aval e pressões do Fundo e do Banco Mundial, se verificou, nos últimos anos, uma série de inovações legislativas, algumas já definitivas, outras em fase de elaboração. Cronologicamente, todas coincidem com a abertura ao capital internacional promovida no Brasil, desde o início da década de 90.

Dentro desse contexto de reformas, de modificações legais e regulamentares, atentou-se neste trabalho para alguns textos que guardam relação direta com o sistema financeiro. Sob o pretexto de modernização, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional, por exemplo, as alterações a serem efetuadas na atual Lei de Falências. Tais modificações legais fazem parte de compromisso assumido pelo governo brasileiro perante o FMI, no acordo *Stand-by*, aprovado pela diretoria do Fundo em 6 de setembro de 2002. De acordo com o item II.13 do Memorando de Política Econômica, documento anexado aos termos do acordo, em carta assinada pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo Presidente do Banco Central, Armínio Fraga:

> O governo continuará a trabalhar no aprimoramento da lei de falências — um dos fundamentos para que se reduzam os *spreads* na concessão de empréstimos — da regulação prudencial (p.ex.: sobre provisões para o risco-país, limites de créditos tributários e ativos intangíveis, elevação do provisionamento e definição de uma margem de solvência para as empresas de seguro), visando fortalecer a adequação do capital no sistema financeiro. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002, p.15)

Esse acordo com o FMI tinha prazo de validade até dezembro de 2003, quando o Governo eleito pelo Partido dos Trabalhadores propôs prorrogação por mais 15 meses, renovando todos os compromissos originalmente assumidos pelo governo anterior. Na carta de intenção referente à Oitava Revisão do Acordo, de 08/09/2004, o Ministro Antônio Palocci e o Presidente Henrique Meirelles juram "manter estreito diálogo sobre políticas com o FMI"

e disposição para "adotar outras medidas que venham a ser convenientes". Ali, o País presta contas ao Fundo e garante: "Estamos progredindo rapidamente nas reformas estruturais destinadas a dinamizar a intermediação financeira e melhorar o ambiente de investimento[6]". (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2004a).

Obviamente, para o crescimento dos investimentos e impulso ao desenvolvimento se faz necessária uma redução do *spread* bancário praticado no País. É consenso, conforme apresentado neste estudo, no texto concernente ao *spread* bancário, que os valores praticados são inconcebíveis, requerendo, para isso, serem tomadas medidas eficazes. O problema, porém, é estarem-se adotando soluções que não correspondem às causas reais do problema existente.

Encobrem-se, sob o discurso da redução do *spread* importantes modificações quanto à questão dos privilégios dos credores de empresas em falência. Com uma nova lei sobre a questão, objetiva-se a redução dos riscos de crédito, pelo aumento das garantias oferecidas ao credor. O que se argumenta é a diminuição dos custos dos bancos, a partir da redução das perdas, para que isso proporcione o abaixamento do *spread*.

Não se tem, porém, garantia de que isso vá levar a uma redução dos juros no crédito, por duas razões. Primeiramente, porque, como de praxe em condições de pouca concorrência e de insuficiente regulamentação, a redução de custos pode acabar sendo transformada em maiores lucros para os banqueiros. Depois, interessa ao banco o recebimento do valor emprestado, e não ficar com os bens oferecidos em garantia, os quais quase nunca oferecem a liquidez desejada.

Mas, o projeto de lei para a nova Lei de Falências e outras modificações propostas em leis paralelas oferecem uma outra via aos credores: a gestão da empresa em dificuldades, após

---

[6] Todas as cartas de intenção, acordos e revisões desde 1988 são encontradas no *site* do Ministério da Fazenda, em http://www.fazenda.gov.br

ser-lhes concedidas certas facilidades e vantagens outras. As alterações que estão sendo propostas mereceram maiores considerações neste trabalho, e está sendo apresentado um texto ilustrativo sobre o assunto, ao final desta seção.

### 4.3.3 Conclusões a respeito da regulamentação do item *os riscos, a estabilidade e a solidez* do sistema financeiro

Conforme foi apresentado, a questão dos riscos à estabilidade e à solidez do sistema financeiro é considerada ponto vital pelo Banco Central do Brasil. O Regulador do sistema dedica-lhe todo empenho, tendo-a como uma das diretrizes maiores do objeto de sua missão institucional.

Com o objetivo da manutenção da higidez do sistema, o CMN e o BACEN têm editado um sem-número de resoluções e circulares, além de que esta instituição tem-se empenhado ativamente na aprovação de novas leis pelo Congresso Nacional, lutando, por exemplo, pela aprovação da nova lei de falências, entre outras.

Os resultados verificados mostram que o Sistema tem-se mantido bastante sólido. Para constatação dessa característica, o próprio Banco Central realiza os mais diversos testes especializados, descrevendo-os em seu *Relatório de Estabilidade Financeira*, uma publicação semestral, atualizada em 22 de junho de 2004 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004g).

No Capítulo 2 do relatório do BACEN, denominado *Supervisão do Sistema Financeiro Nacional*, estão definidos cenários de estresse como sendo simulações de grandes oscilações no risco de crédito, nas taxas de câmbio e de juros prefixados, para avaliar a adequação de capital ao exigido pela regulamentação em vigor numa determinada data. Segundo o texto, para efeito da análise efetuada, foram construídos quatro cenários de

estresse, considerando as oscilações nas variáveis citadas, isolada ou simultaneamente, utilizando-se, como base, os dados do final de dezembro de 2003.

Após detalhar os resultados verificados sob todos os cenários de estresse, aquele relatório do Banco Central (2004g, p.75), apresenta a conclusão do órgão:

> Nos testes de estresse, os resultados obtidos, em todos os cenários, foram melhores que aqueles de junho de 2003, confirmando a tendência verificada em dezembro de 2002. Nas simulações efetuadas é cada vez menor o número de instituições que poderiam apresentar desenquadramentos dos limites, bem como a participação sobre o universo analisado. Isso se deveu, principalmente, à maior estabilidade do SFN, evidenciada pela diminuição da volatilidade das taxas de juros, pela diminuição da exigência de capital para risco cambial e pela apropriação dos lucros obtidos pelas instituições financeiras.
>
> [...] o sistema bancário continua a apresentar nível de capitalização suficiente para, sistematicamente, suportar crises como as desenhadas nos cenários.

Vale salientar que os testes de estresse, realizados periodicamente, contemplam cenários de crises cambiais, de riscos de juros pré-fixados, de risco *swap*, tudo conforme as mais recentes estipulações do Acordo de Basiléia, além do tradicional risco de crédito.

Ao final dos trabalhos de pesquisa a respeito deste item de desempenho, a conclusão é que a regulamentação correspondente se revela completa e adequada. Os resultados se apresentam bastante satisfatórios, confirmando a eficácia da regulamentação e das ações regulatórias postas em ação. Isto corresponde à **condição 1** no modelo de análise adotado, cujo significado é que a regulamentação pertinente ao item é eficaz e contribui para o desenvolvimento do País.

Prosseguindo, porém, com as considerações a respeito do item, necessário se faz ressaltar que esse excelente resultado é pontual. Para admiti-lo como positivo, foi preciso isolar os aspectos pertinentes aos riscos, praticamente de todas as demais características, funcionalidades e objetivos do sistema financeiro.

Entende-se que a solidez advém dos resultados positivos alcançados a partir das operações realizadas, o que está diretamente associado aos *spreads* e à cobrança pelos

serviços prestados, por exemplo. No entanto, quanto mais altos forem os *spreads*, menos investimentos serão viabilizados; quanto mais caras forem as tarifas, maior a parcela da população sem acesso aos serviços bancários. A partir daí, conclui-se que os esforços envidados no sentido da promoção da solidez do sistema geralmente atuam, pelo menos em termos imediatos, em sentido contrário aos interesses da sociedade. Os normativos existentes "exigem" bons resultados para as instituições e, conseqüentemente, lucros para seus controladores, não se impondo limites aos custos desses resultados para a coletividade.

O próprio risco das operações de crédito é uma função também de variáveis endógenas ao sistema, no entanto só são combatidas as causas externas. A inadimplência não é fruto somente da simples esperteza dos devedores, mas também dos próprios custos que lhes são impostos pelos credores, especialmente os juros.

## 4.4 QUARTO ITEM DE DESEMPENHO: **DINAMISMO, ESTÁGIO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIÊNCIA** DO SISTEMA FINANCEIRO

Com relação a aspectos de modernização e de atualização, merece destaque a reforma do sistema de pagamentos, ocorrida em 2001/02. A função básica de um sistema de pagamentos é transferir recursos, bem como processar e liquidar pagamentos para pessoas, empresas, governo, Banco Central e instituições financeiras, ou seja, praticamente todos os agentes atuantes na economia.

De acordo com o Banco Central do Brasil (2004a), a reforma do sistema de pagamentos constituiu uma segunda etapa do processo de reestruturação do sistema financeiro, iniciada em 1995. Naquele primeiro momento, a ênfase foi para o fortalecimento das instituições financeiras, via fusões e transferências de controle, e para a redução da presença do setor público na atividade bancária. Isso se deu com o Programa de Estímulo à

Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer e, pouco depois, com o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – Proes.

Nessa segunda etapa, ainda segundo o BACEN, o foco esteve centrado no gerenciamento dos riscos de liquidação, e, em ambas, procurava-se reduzir a ocorrência de crise no sistema financeiro e, por efeito, na economia real.

### 4.4.1 A reforma do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)

Nascida da Medida Provisória nº 2.115-16, de 2001, a Lei nº 10.214, de 27/03/2001, foi o marco legal que abriu espaço para a concretização da reforma do SPB. Dispõe sobre a atuação das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação, as salvaguardas e garantias de liquidação das operações cursadas.

A Resolução do CMN, nº 2.882, de 30/08/2001, determina que o Banco Central do Brasil atue no sentido de promover a solidez, o normal funcionamento e o contínuo aperfeiçoamento do sistema de pagamentos. Para isso, estabeleceu os princípios básicos de funcionamento do SPB e deu competência ao BACEN para regulamentar, autorizar o funcionamento e supervisionar os sistemas de compensação e de liquidação. No caso de sistemas de liquidação de operações com valores mobiliários, essas atividades são compartilhadas com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Para os usuários, os benefícios do novo sistema são, primeiramente, a possibilidade de transferência imediata de dinheiro. Em seguida, segurança e confiabilidade, a partir da redução do risco de crédito nos pagamentos, os quais passaram a ser irreversíveis, não podendo, por exemplo, ser sustados ou devolvidos por falta de fundos.

Em um nível macro, verificam-se as vantagens do novo SPB no que diz respeito à redução do risco de crédito para o Banco Central e da diminuição da probabilidade de ocorrência de uma crise sistêmica. A explicação é que todas as transações realizadas na economia, que envolvam pagamentos sem a utilização de papel-moeda, transformam-se em transferências de fundos entre contas Reservas Bancárias, semelhantes a contas correntes dos bancos no Banco Central.

Essas transferências de fundos se realizam ao longo do dia, mas a verificação do saldo de cada conta de reservas bancárias, anteriormente, só se dava no encerramento do movimento diário. Isso significava elevado risco no crédito concedido pelo Banco Central, representado por saldos negativos nas mencionadas contas da ordem de R$ 6 bilhões, diariamente, sem qualquer limite ou colaterais. As transferências interbancárias de fundos passaram a ser liquidadas em tempo real, em caráter irrevogável e incondicional.

A Circular 3.101, de 28/03/2002, regulamenta a conta Reservas Bancárias, que registra as disponibilidades no Banco Central do Brasil dos bancos comerciais, bancos de investimento, caixas econômicas e bancos múltiplos. Institui e regulamenta também a Conta de Liquidação, relativa às câmaras de liquidação do SPB. Esta circular proibiu saldo a descoberto nas contas Reservas e de Liquidação, e isso foi possível porque o Banco Central do Brasil passou a ser provedor de serviços de transferência de fundos e de liquidação de obrigações. Nesta qualidade, opera o Sistema de Transferência de Reservas – STR e o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, que liquidam obrigações em tempo real, operação por operação.

Uma engenharia financeira assegura o suave funcionamento do sistema de pagamentos nesse ambiente de liquidação de obrigações em tempo real. Sem ficar sujeito a riscos, o Banco Central concede crédito intradia aos participantes do Sistema de Transferência de Reservas, titulares de contas Reservas Bancárias. O crédito ocorre na forma de operações

compromissadas com títulos públicos federais, sem custos financeiros para os tomadores de fundos, quando prevista a possibilidade de ocorrência de saldo negativo numa conta Reservas.

Dessa forma, o Brasil dispõe de um sistema de pagamentos moderno e ágil, "similar aos melhores do mundo", conforme assegura o BACEN (2004b). Nos países que passam por processos de modernização de seus sistemas de pagamento de varejo, tem havido forte tendência à migração dos pagamentos realizados com a utilização de instrumentos em papel para os pagamentos eletrônicos. As razões são as mesmas: a maior eficiência e segurança que os instrumentos de pagamento eletrônicos apresentam. Por isso, as novas formas do dinheiro e os seus canais eletrônicos de distribuição são assuntos de interesse dos bancos centrais, responsáveis pela confiança na moeda e pela estabilidade financeira.

### 4.4.2 A operacionalidade do sistema de pagamentos

Apesar das características descritas, o sistema de pagamentos brasileiro apresenta impropriedades, e estas se situam basicamente nas redes e terminais, onde interagem instituições e usuários dos serviços. Para apresentação deste ponto, foi tomado como base o *Relatório de Estabilidade Financeira*. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004g). O capítulo 3 desse relatório foi dedicado ao sistema de pagmentos, em que se tratou dos canais de distribuição dos instrumentos correspondentes, sob o aspecto da interoperabilidade. No final, são descritas as condições brasileiras.

Os principais canais de distribuição são as redes de terminais de auto-atendimento – *Automated Teller Machine* (ATM), as redes de terminais de transferência eletrônica nos pontos de venda, conhecidas como redes de *Eletronic Funds Transfer at Point of Sale* (EFTPOS), e as redes de serviços financeiros através da Internet. As redes de ATM e o

*Internet Banking* cumprem, em grande parte, a função das agências bancárias; as redes de EFTPOS permitem o acesso às transações com os cartões de pagamento.

No Brasil, o fornecimento de serviços de canais e redes de distribuição dos instrumentos eletrônicos de pagamento é realizado por intermédio das instituições financeiras, das administradoras de cartões de pagamento e das empresas de tecnologia bancária. O relatório citado, do BACEN (2004g, p.77), ressalta que o modelo da infra-estrutura de oferta ou de distribuição dos instrumentos de pagamento pode influenciar de forma decisiva a sua utilização: "A racionalização dessa infra-estrutura contribui para a redução dos custos de fornecimento de soluções de pagamento e de utilização dos instrumentos, permitindo que se tornem mais acessíveis para os estabelecimentos comerciais e clientes".

O texto do relatório faz uma apresentação dos principais aspectos que devem ser considerados na discussão de bens ou serviços de rede, como: complementaridade, compatibilidade, padronização, economia de escala, subprodução e inércia na inovação. Em seguida, observa que a automação bancária e de pagamentos no Brasil baseou-se no desenvolvimento de redes proprietárias ou individuais, com forte competição tecnológica e baixa interoperabilidade. Registra também que, no Brasil, existem 28 redes de terminais ATM, que são de propriedade de uma única instituição financeira, cujo uso é, em princípio, restrito aos seus clientes. Duas outras redes são de uso compartilhado: o Banco24Horas, operada pela TecBan – Tecnologia Bancária S/A e a Rede Verde-Amarela (RVA), operada pela Asbace – Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais.

O baixo grau de compartilhamento da infra-estrutura de redes proprietárias e de terminais ATM acarreta: baixo grau de utilização da capacidade instalada dos terminais; sobreposição na localização dos terminais; alto custo de logística, desenvolvimento e manutenção das redes e terminais; baixa padronização de protocolos de comunicação, ambientes, métodos e processos.

De fato, ao se comparar a média de transações por ATM para cada uma das 28 redes proprietárias, em 2002, com a média de transações por ATM do sistema, nota-se que apenas cinco redes possuem grau de utilização superior à média do sistema. Isto demonstra o baixo aproveitamento da capacidade instalada das redes. Conforme atesta o relatório do BACEN (2004g, p.88):

> As instituições financeiras, no caso dos terminais ATM, e os prestadores de serviço de pagamento, no caso dos cartões de pagamento, desenvolveram e implantaram redes individuais de captura e de processamento de transações, sem preocupação com a interoperabilidade e o compartilhamento.

Em resumo, o Banco Central conclui que a infra-estrutura dos canais de distribuição dos instrumentos de pagamento no Brasil gera ineficiências para o setor bancário e para os prestadores de serviços de pagamento, com reflexos negativos para os usuários, principalmente sob os pontos de vista de custos e de comodidade. Uma situação típica é verificada quando um determinado ponto resolve trabalhar com recebimento das vendas através de cartões (de crédito ou de débito em conta). O comerciante terá de arcar com os custos de instalação e manutenção de cada uma das bandeiras que deseje, uma redundância que seria desnecessária, caso houvesse maior integração das redes. Além disso, cada uma estará vinculada a um diferente, e único, prestador de serviço, não havendo opção de escolha. O mesmo ocorre com a rede de terminais bancários, onde, num mesmo local, muitas vezes, são instalados vários deles, em desnecessária e dispendiosa redundância.

### 4.4.3 Conclusões quanto ao item de desempenho

Olhando-se as instituições de forma ampla, não apenas no que concerne ao sistema de pagamentos, a competitividade e eficiência são características fundamentais para a adequação e para os custos dos serviços por elas prestados. Lima (2003) assegura que o sistema

financeiro brasileiro é o maior e o mais complexo na América Latina, mas teve sua dinâmica sensivelmente condicionada pelo crônico processo inflacionário que predominou nos vinte anos anteriores a 1994. A inflação permitia ganhos fáceis às instituições financeiras, a partir de passivos não-remunerados, tais como depósitos à vista e recursos em trânsito. Tais ganhos assim obtidos compensavam ineficiências administrativas e perdas decorrentes de concessões de créditos de liquidação duvidosa. Em decorrência, tiveram comprometida sua capacidade de avaliar corretamente riscos e de analisar a rentabilidade de investimentos. Ainda segundo Lima (2003, p.21): "[...] bastando, para auferir grandes lucros, especializar-se na captação de recursos de terceiros e apropriar-se do chamado imposto inflacionário".

Se antes os ganhos fáceis decorriam da inflação sob a qual o País vivia, a partir de 1994, as tarifas de serviços bancários se transformaram em uma importante fonte de lucros. Esses serviços, até aquele ano, praticamente não eram levados em conta, mas o sistema precisava encontrar uma nova fonte de receitas, substituta da inflação que entrava numa fase de controle.

Carvalho ([2003?]) afirma que o sistema financeiro brasileiro é, em muitos sentidos, único em comparação com os sistemas financeiros encontrados em outros países em desenvolvimento. Lá, se resumem à presença de bancos comerciais e operações financeiras mais fundamentais: depósitos e empréstimos. Aqui, é certamente o que exibe um setor financeiro mais diversificado, dinâmico e inovador; as instituições financeiras nacionais são sólidas e competitivas; os mercados de títulos oferecem alta liquidez, favorecendo o aplicador.

> Em paralelo, porém, o sistema financeiro brasileiro exibe também graves limitações, particularmente no seu papel de suporte ao crescimento econômico, dando pouco apoio a demandantes de recursos e contribuindo muito menos do que poderia para que o país aproveite suas potencialidades. (CARVALHO, [2003?], p.1).

Segundo esse autor, o paradoxo entre o elevado grau de sofisticação e a inadequação às demandas de apoio ao crescimento econômico que se colocam na atualidade resultam de uma mesma raiz, aquela também citada por Lima (2003): a longa convivência com uma inflação elevada e persistente. Durante o período inflacionário, a operação com ativos indexados permitiu às instituições financeiras brasileiras manterem-se de forma altamente lucrativas.

> No entanto, a competição entre as líderes manteve-se intensa, ainda que principalmente em termos de introdução de novos serviços, mais do que em termos de preços de produtos, mantidos sempre muito elevados. (CARVALHO, [2003?], p.2).

Seria um bom objeto de estudos uma pesquisa no sentido de verificar se houvera alguma relação entre a busca de novos serviços a introduzir e vender, antecipando-se à concorrência, conforme diz Carvalho, e a adoção de tecnologias de forma precipitada e isolada, como descrita pelo BACEN.

Ao se concluir a apresentação deste item de desempenho, pode-se afirmar que o sistema financeiro nacional é bastante dinâmico e também moderno e atualizado. Apesar do problema de falta de padronização de tecnologias, o que dificulta a otimização e a integração dos sistemas e redes, são oferecidas aos correntistas e titulares de cartões de pagamentos enormes facilidades proporcionadas pela eletrônica. Isto alcança inclusive as regiões mais distantes dos centros desenvolvidos.

No que diz respeito à eficiência do sistema, foi verificado existirem alguns vícios antigos que até hoje repercutem negativamente. E os incrementos verificados, por sua vez, quase nunca se refletem em benefícios para a economia como um todo e para a sociedade. De acordo com o modelo de análise adotado para este trabalho, o item de desempenho não propicia condições para uma regulamentação objetiva. Não é fácil, ou talvez possível,

regulamentar dinamismo e eficiência, simplesmente por serem características e/ou metas gerenciais.

A modernização tecnológica, por sua vez, pode ser promovida a partir das exigências regulamentares indiretas. Para atendimento aos prazos de fornecimento de informações ao órgão regulador, por exemplo, ou para baratear os custos desse serviço, a inovação tecnológica pode-se tornar um bom investimento. A reforma do SPB ocorreu, primeiramente, pela normatização dos meios e dos procedimentos, obrigando as instituições a se adequarem aos novos processos e necessidades tecnológicas. Depois, o próprio BACEN tratou de se armar de recursos para operar o STR, gerando com tudo isso enorme redução dos custos operacionais do sistema bancário, com a automação.

De acordo com o modelo de análise, este item de desempenho encontra-se regulamentado dentro do possível, e os resultados, no geral, são satisfatórios, exceto no aspecto de eficiência, que significa, com certeza, custos administrativos elevados e prejuízos para a sociedade. O item pode ser enquadrado na **condição 1**, com restrições.

## 4.5 QUINTO ITEM DE DESEMPENHO: **A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AOS USUÁRIOS** DO SISTEMA BANCÁRIO

Através deste item, pretendeu-se obter dados quanto ao que se relaciona com a prestação de "serviços à coletividade", conforme o artigo 192 da CF. Os tópicos tomados como componentes do item foram obtidos por sugestão de estatísticas disponíveis no Banco Central a respeito das reclamações efetuadas pelo público usuário dos serviços bancários, no mês de abril de 2004, por intermédio das Centrais de Atendimento de suas Gerências Regionais. Naquele mês, pela ordem, as irregularidades mais demandadas foram referentes a: não fornecimento de documentos e informações ao cliente; aprovação de uma operação

condicionada à aceitação de uma outra (venda casada); saques efetuados em conta corrente, sem autorização do titular; e cobrança de tarifas de serviços (Tabela 4).

### 4.5.1 As tarifas de serviços bancários

Começando a análise pelas tarifas que são cobradas por serviços bancários, essas são regulamentadas pela Resolução 2.303, de 25/06/1996, que "Disciplina a cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil". O artigo 1º dessa resolução veda às instituições a cobrança de tarifas pela prestação de serviços em algumas situações específicas, a exemplo da manutenção de contas de depósitos de poupança (com ressalvas), do fornecimento de um número mínimo mensal de folhas de cheques ou cartão magnético, de um extrato mensal, de cópia de documento, etc.

Na realidade, a menos das poucas exceções relacionadas nessa Resolução 2.303, a regra geral é a cobrança de tarifas de serviços sem restrições. Os bancos estão liberados para cobrar pelo que quiserem, como e o quanto se sentirem no direito, a partir de sua própria interpretação do que seja um serviço prestado ao cliente, ao público.

Assim, se verificam situações esdrúxulas, com cobranças múltiplas a partir da ocorrência de um fato único. Exemplo disto é o que acontece quando um banco resolve acatar um cheque de cliente sem que este disponha de suficiente provisão de fundos, concedendo-lhe um adiantamento a depositante. Neste caso, é cobrado pelo acatamento do cheque e, ao mesmo tempo, pelo adiantamento concedido (além da cobrança dos juros correspondentes), sem se considerar que a segunda ação foi e é uma decorrência da primeira.

A conclusão é que não há óbice à cobrança de tarifas, desde que os serviços tarifados estejam relacionados em uma tabela exposta ao público. É obrigatória a afixação de quadro nas dependências das instituições, em local visível, contendo a relação dos serviços pelos quais são cobrados, os respectivos valores e a periodicidade da cobrança. Quando debitada à conta, deverá ser a operação claramente identificada no extrato de conferência; a instituição de uma nova tarifa e o aumento do valor de alguma já existente deverão ser informados ao público com, no mínimo, trinta dias de antecedência.

Resolução mais antiga, de número 2.878, de 26 de julho de 2001, em consonância com as concepções liberais, simplesmente remetia a questão das tarifas para a esfera contratual. O que as partes, banco e cliente, decidissem seria aplicado, como se houvesse opção para este último. Aquele normativo exigia que as instituições deveriam evidenciar para os clientes as condições contratuais e aquelas decorrentes de disposições regulamentares, entre as quais, as penalidades a que o correntista está sujeito e as tarifas que seriam cobradas[7].

Após 1994, com o fim da fase de elevada inflação e dos ganhos fáceis proporcionados por aquela situação, as tarifas de serviços bancários se tornaram o mais novo filão e fonte de receitas. Talvez por isso, constituam um tema que, quando aparece nos jornais, geralmente é por iniciativa de analistas, agências ou consultorias independentes. Este é um assunto sempre evitado, raramente abordado, e também muito pouco presente na vasta e rica literatura disponibilizada ao público pelo Banco Central do Brasil.

Em 18 de novembro de 2003, Fraga (2003a) assina coluna na *Folha de S. Paulo*, *Dinheiro*, sob a manchete "Bancos ampliam as receitas com tarifas". Lá consta que, para a Consultoria Lopes Filho, os bancos têm conseguido incrementar seus ganhos a partir de duas

---

[7] Sérgio Werlang, diretor executivo do Banco Itaú, ex-diretor de Política Econômica do Banco Central, fez críticas ao artigo 421 do novo Código Civil que diz: "A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato." (WERLANG, 2004).

formas principais: uma, o aumento da base de clientes, ou seja, o ganho de escala; a outra, por meio do aumento do número de serviços tarifados.

Fraga (2003a) fez ainda várias citações, entre estas, Alberto Borges Matias, da ABM Consulting: "As tarifas bancárias ainda são muito altas no Brasil. Sinal disso é que os bancos têm feito muita propaganda sobre redução de juros, mas não falam de tarifas"; e Roberto Troster, economista-chefe da Febraban: "A tendência é que as tarifas caiam, mas que mais serviços sejam cobrados".

Dados da FIPE, apresentados por Fraga (2003a), dão conta de que, entre janeiro de 2000 e outubro de 2003, as tarifas teriam subido 48,12%, contra uma inflação de 32,04% no mesmo período. A julgar pelo apetite por tarifas assim demonstrado, a tendência enxergada pelo economista Troster, da Febraban, só se confirmaria pela metade, ou seja, mais serviços serão cobrados, sem se verificar, no entanto, qualquer queda nos valores cobrados.

No texto de Fraga (2003a), ainda merece destaque uma tabela de fonte Austin Asis, onde se observa que, no período de janeiro a setembro de 2003, seis grandes bancos teriam obtido 18,3% de aumento médio de receitas com serviços, sobre igual período do ano anterior. As receitas provenientes da concessão de crédito teriam sofrido um decréscimo de 24,8%, na mesma base de tempo. Convém ressaltar que o período em foco correspondeu à fase de aumento da Selic, ocorrido em virtude de turbulências políticas e aumento da instabilidade com a transição governamental e conseqüente redução dos financiamentos e dos investimentos.

Pelo visto, em hora de dificuldade, não ganhando por uma via, os bancos sabem usar a criatividade, tratando de garantir seus lucros por outros meios. "Enfim, é sempre aquela história que a gente sabe: no final das contas, os bancos brasileiros sempre conseguem gerenciar a situação de forma que acabam sendo rentáveis, não importa o cenário". Tal declaração, contrariamente ao que possa parecer, não partiu de nenhum típico parlamentar de

oposição ao governo na década de 90. É parte da entrevista de Celina Vansetti, analista-chefe do sistema financeiro do Brasil, da Moody's, agência de classificação de risco. (apud FRAGA, 2003b).

Sugere-se aqui um breve retorno à questão dos elevados *spreads* bancários, especificamente à parcela cobrada nas operações de crédito a título de despesas administrativas. Ali, em virtude dos ganhos que os bancos vêm conseguindo obter com as tarifas, desde 1994, tornam-se altamente questionáveis os argumentos que tentam justificá-los. Afinal, despesas administrativas são basicamente aquelas havidas com a prestação dos serviços; uma vez que a cada serviço bancário é cobrada uma tarifa correspondente, não se justifica a cobrança via *spread*, pois seria uma redundância. Em outras palavras, é indevida a consideração das despesas administrativas no cômputo dos custos do crédito, haja vista que este ônus já está sendo coberto pela cobrança dos serviços.

Como foi citado nesta seção, tarifas bancárias é um assunto tabu, muito raramente levantado, apesar de ser um problema constantemente levado, sob a forma de reclamações e denúncias, pelos usuários às Centrais de Atendimento ao Público, do BACEN. Mais raro ainda é o tratamento dessa questão, tomando-a como uma forma de se reduzirem os juros finais do crédito. Passando ao largo dessa discussão, verifica-se que as publicações que tratam da composição dos *spreads* não esclarecem quanto ao tratamento dado às receitas proporcionadas por serviços. Nos gráficos das Figuras 1 e 2, por exemplo, a fatia do *spread* correspondente a despesas administrativas não leva em conta as receitas paralelas, próximas, ou mesmo sobrepostas às operações de crédito, cobradas a pretexto de serviços prestados.

Como ilustração do citado, veja-se mais uma vez o cheque especial, em que os juros pagos pelo correntista não são nunca somente aqueles que vêm explicitados nos extratos de conferência. Cliente da espécie paga tarifas de manutenção da conta, de cartão magnético, de folhas de cheques utilizadas além de um limite, e ainda outras. Mais diretamente relacionado

com o crédito que lhe é disponibilizado, ele paga por renovação de cadastro, de contrato de cheque especial e outras invenções, cujo limite está na criatividade dos bancos. Isto, para não se falar em reciprocidade, aspecto sempre presente nas negociações bancárias, e nas "vendas casadas", prática esta inclusive vedada pela Resolução 2.878, mas freqüentemente reclamada pelos usuários junto às CAPs do BACEN (231 queixas em abril de 2004, conforme a Tabela 4).

### 4.5.2 Demais tópicos mais reclamados pelo público

Além das tarifas, os demais tópicos tomados como componentes do item sob análise são aqueles que estiveram mais presentes nas reclamações efetuadas pelo público às Centrais de Atendimento do Banco Central, em abril/2004, conforme a Tabela 4. Dizem respeito a: não fornecimento de documentos e informações ao cliente; aprovação de uma operação condicionada à aceitação de uma outra (venda casada); saques efetuados em conta corrente, sem autorização do titular.

Regulamentando esses três pontos de questionamento mais freqüente pelo público, está vigente a Resolução 2.878, de 26 de julho de 2001, a qual passou a ser conhecida no mundo financeiro nacional como o "Código de Defesa do Consumidor de Serviços Bancários" ou "Código do Cliente Bancário". Estabelece a adoção de medidas e procedimentos básicos para as instituições, ao tempo em que ordena sejam definidas as responsabilidades dos clientes e as penalidades a que o correntista está sujeito. A seguir, algumas das exigências do normativo:

a) transparência nas relações contratuais, com fornecimento de documentos e de respostas tempestivas a consultas e reclamações do público;

b) clareza na edição e fornecimento de cópias de contratos aos clientes, com explicitação de exigências, juros, multas e tarifas; fornecimento de comprovantes de pagamentos;

c) não veiculação de propaganda enganosa; não exposição do cliente a constrangimento ou ameaça, por dívida;

d) direito a liquidação antecipada de débitos, com redução nos juros; vedação de operações com venda casada e de saques sem autorização do cliente;

e) atendimento prioritário em caixas a idosos, gestantes e deficientes físicos.

O estabelecido na Resolução 2.878, de 2001, portanto, contempla desde exigências óbvias – a exemplo de o contratante (cliente) ter o direito de saber o que está contratando e de receber uma cópia do contrato – a aspectos básicos de direito e de justiça, constantes em outras legislações, como a de proteção ao idoso e, até mesmo, o Código Civil.

Apesar disso, a norma em foco tem-se revelado de grande utilidade na gestão das relações entre clientes e instituições. Assim é que, em abril de 2004, das 2.157 reclamações recebidas do público pelo Banco Central, 979 correspondiam a irregularidades praticadas pelas instituições, com desrespeito a esse normativo ou à Resolução 2.303, a qual trata especificamente das tarifas de serviços.

Tabela 4 – Reclamações mais freqüentes, com descumprimento de normativos

| **Irregularidade reclamada** (abril de 2004) | **TOTAL** |
|---|---|
| FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS/INFORMAÇÕES | 324 |
| VENDA CASADA | 231 |
| CONTA – SAQUES INDEVIDOS | 173 |
| COBRANÇA DE TARIFAS | 133 |
| RESOLUÇÃO 2878 – OUTROS | 118 |
| TOTAL DAS 5 MAIS RECLAMADAS | 979 |
| TOTAL DAS RECLAMAÇÕES DO MÊS | 2.157 |

Fonte: Banco Central do Brasil (2004i).

Conforme Tabela 4, a Resolução 2.878 revela-se um normativo útil, o qual tem contribuído para a solução de problemas entre bancos e clientes, na esfera administrativa, de julgamento pelo Banco Central, como órgão regulador. Fica, porém, sem explicação o fato de o Regulador ter demorado trinta e sete anos para editar e publicar o dito normativo em defesa do consumidor bancário. Merece destaque a simultaneidade de sua edição com um momento em que os bancos estavam sentindo-se desconfortáveis e prejudicados pela aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) às suas relações.

### 4.5.3. O Código de Proteção e Defesa do Consumidor e as relações bancos/clientes

No *site* do Ministério da Justiça, a Lei 8.078, de 11/09/1990, mereceu a seguinte apresentação:

> O Código de Defesa do Consumidor define uma nova ordem de proteção dos direitos sociais, ao reforçar a questão da cidadania e reconhecer a vulnerabililidade do consumidor no mercado de consumo.
> Garantir os direitos do consumidor é hoje uma necessidade para o avanço do processo democrático, dos direitos humanos e da cidadania, e também para um justo desenvolvimento econômico e social do País. (BRASIL. Ministério da Justiça, 2004).

Para o CDC, consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. A definição de serviço, para esse código, está assim expressa:

> Art. 3º. § 2º: Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, **inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária** [grifo do autor], salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Como se observa pelo texto do artigo/parágrafo, o CDC alcança os serviços e atividades de natureza bancária, financeira e de crédito. Assim, juizes de primeiro grau e até o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm entendido ser aplicável o Código de Defesa do Consumidor aos litígios envolvendo bancos e particulares. Em vista disso, usuários do sistema

bancário têm recorrido inúmeras vezes ao Poder Judiciário, respaldando-se legalmente nesse código.

O acatamento das ações pela Justiça muito tem incomodado os banqueiros; o caso passou a ser objeto de preocupação das entidades representativas dos interesses dos bancos. Isto ficou evidente, em dezembro/2001, com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), interposta no Supremo Tribunal Federal (STF) através da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF).

A entidade sindical de grau superior dos bancos pretende, com a ADIN nº 2.591, que o Supremo declare a inconstitucionalidade daquele artigo 3º, § 2º do CDC, especialmente a parte que explicita as atividades: **'inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária".** Os bancos alegam que suas atividades não poderiam ser objeto do Código de Defesa do Consumidor, por ser este uma lei ordinária[8].

Através do instrumento da ação direta de inconstitucionalidade, objetivam cercear definitivamente a utilização de argumentos jurídicos embasados em qualquer norma que não seja originária do CMN ou do Banco Central. Os bancos lutam com afinco em favor da competência exclusiva dessas instituições para a normatização do sistema financeiro, envolvendo todas as relações que lhe dizem respeito e ao seu entorno, apelando para o disposto na Lei 4.595/1964.

Mas os tribunais superiores não têm, até então, concordado com as pretensões dos representantes dos bancos. O Supremo Tribunal Federal ainda não julgou a questão em definitivo, mas negou a concessão de liminar, conforme pleiteada na ADIN nº 2.591. Insucesso em questão do mesmo teor caiu também sobre a Federação Brasileira das

[8] De acordo com o art. 192 da CF, o sistema financeiro será regulado por leis complementares. No entanto, especialistas no Direito alegam que o CDC não interfere nas questões financeiras, mas nas relações de consumo nas transações financeiras.

Associações de Bancos (Febraban), no Superior Tribunal de Justiça, em 12 de maio de 2004, quando os nove ministros que integram a 2ª Seção do STJ adotaram uma nova jurisprudência:

> Súmula 297: O Código de defesa do consumidor é aplicável às instituições financeiras. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2004).

Aquele tribunal superior expressou, assim, a disposição de como julgará futuras questões do tipo; e a medida, na prática, torna mais fácil garantir os direitos dos consumidores em relação aos bancos. E, importante ressaltar, o STJ acatará, perante o sistema financeiro, uma alternativa à legislação baseada na Lei 4.595/1964, que respalda a atuação do CMN e do Banco Central.

O Jornal *Folha de S. Paulo* comentou que a Febraban estaria vendo risco de prejuízos nessa decisão. A *Folha* testemunhou ainda que o setor bancário defendia o ponto de vista de que as transações financeiras com os clientes fossem reguladas apenas pelo Banco Central (Febraban vê riscos de prejuízo: banco deve seguir lei do consumidor, diz STJ. 2004).

Com este relato, fica explicado o porquê de a Resolução 2.878, de 2001, após trinta e sete anos, ter sido editada, finalmente, em 26 de julho, um pouco antes de os bancos recorrerem ao Supremo Tribunal Federal. Tal recurso foi em 26 de dezembro do mesmo ano, conforme data de assinatura da petição inicial da ADIN nº 2.591. Então, diante da alegação dos bancos de ser o CDC um Código elaborado sem consideração às especificidades de suas relações com os clientes, o CMN e o Banco Central se dispuseram a oferecer uma alternativa menos traumática, instituindo um "Código" mais dedicado às transações no sistema.

De qualquer maneira, para o cliente, comparando-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) com o "Código do Cliente Bancário" (Resolução 2.878/2001, do CMN) verifica-se a ausência neste de importantes direitos consagrados naquele. São exemplos, tomados de Fiori & Uliam (2002):

a) reconhecimento legal da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, o que possibilita a revisão dos contratos com a simples demonstração de onerosidade excessiva para o consumidor (como no caso dos contratos de *leasing* onerados com a subida do dólar em 1999);

b) proibição de cláusulas abusivas, sob pena de nulidade de acordo;

c) proibição de inclusão do nome do cliente em cadastros de inadimplentes enquanto a dívida é discutida em juízo (pelo contrário, a regulamentação bancária exige o registro de toda e qualquer dívida enquanto existente);

d) proibição de envio de produto sem prévia autorização (cartões de crédito, por exemplo que, apesar de não regulamentados pelo BACEN, mantêm estreitas ligações com os bancos, enviando cartões não solicitados aos clientes).

### 3.5.4 As especificidades do sistema financeiro

A tão citada especificidade das relações no sistema financeiro, argumento sempre usado em defesa do sistema e das instituições afins, está ligada a uma questão tratada no capítulo referente à teoria abordada neste trabalho de pesquisa. Trata-se da insistência na concepção de um sistema, em que os bancos atuariam como mero intermediário entre poupadores e investidores, sem qualquer interferência no lado real da economia. Sob essa visão, qualquer risco e toda e qualquer perda para os bancos repercutiriam, imediata e inevitavelmente, na sociedade. Assim, seriam prejudicados os poupadores, aqueles que confiaram suas economias, sua poupança e meios de pagamento ao sistema.

Por isso, a preocupação expressada quase nunca admite referência a lucros ou perdas por parte dos bancos, como se se tratasse somente da "defesa da poupança pública". No máximo, permite-se afirmar que, havendo prejuízo para aqueles, pior será para a sociedade,

apelando-se sempre para as especificidades do sistema. Com referência à decisão do STJ de editar Súmula 297, a qual definiu que o CDC se aplica às relações bancárias, o economista Roberto Troster (apud [Febraban vê riscos de prejuízo: banco deve seguir lei do consumidor, diz STJ]. 2004), da Febraban, assim se expressou: "Esse mercado tem especificidades próprias, que podem ser colocadas em xeque pelo código. A mudança da regulamentação poderia trazer prejuízos para os bancos". Em sua visão, os bancos nunca podem perder, pois, assim, quem perderia é a sociedade. Em nenhum momento, aquele representante da Federação dos bancos veio a reconhecer que o Judiciário possa estar a condenar prejuízos e injustiças cometidas pelos bancos.

Outras citações da espécie foram proporcionadas pelo próprio presidente da Febraban, Gabriel Jorge Ferreira, no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, promovido pela Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Estaduais (ASBACE), dia 27/11/2001, em Brasília. Medidas de proteção ao crédito e direitos do consumidor foram alguns dos assuntos avaliados pelo presidente:

> A grande questão para a qual se quer chamar a atenção, entretanto, é sobre a atipicidade das operações bancárias de crédito, sem perder de vista a preservação dos justos interesses do cliente ou do mutuário da instituição financeira.
>
> Nessas operações ocorre uma dupla relação: a de devedor, enquanto tomador de empréstimo ou utilizador de serviços, e a de credor ou depositante, quando a ele confia suas economias. Essa é a grande diferença entre o consumidor convencional de bens e serviços e o cliente de banco.
>
> Essa dupla condição de devedor e credor da instituição financeira justifica a regulação dessa matéria através de um regime jurídico específico, que considere a importância da estabilidade e da solvência das instituições financeiras, além da defesa da poupança pública. (FERREIRA, 2001).

Uma questão sempre presente, e novamente levantada naqueles debates foi o *spread* bancário. Mais uma vez, foram adotados argumentos que procuram convencer de que tudo que vier em benefício dos bancos será revertido em favor da sociedade, na forma de redução dos custos de empréstimos e financiamentos. Ainda se expressou o presidente da Febraban, no

evento citado, onde se propunham medidas a serem tomadas em favor dos bancos, mas sempre em defesa das "pessoas que necessitam de recursos de terceiros":

> É bom que se diga que, as medidas propostas não se destinam à proteção unilateral dos bancos, mas sim à defesa da saúde e da eficiência da atividade de intermediação financeira, que abriga, afinal, o poupador de um lado e o credor de outro, sendo o banco apenas o gestor da intermediação. Buscamos defender todas as pessoas que necessitam de recursos de terceiros e que acabam pagando por custos que podem ser evitados com regras mais estáveis e justas.
>
> Gostaríamos de mencionar apenas algumas medidas importantes em defesa do crédito. Todas beneficiariam o próprio tomador dos recursos pela diminuição dos juros, como decorrência do aumento de eficiência operacional dos bancos, em virtude da diminuição dos riscos e da inadimplência, principalmente levando-se em conta a certeza da realização das garantias contratadas. (FERREIRA, 2001).

### 4.5.5 Conclusões sobre o item

Em síntese, no que diz respeito ao consumidor de serviços bancários, o assunto foi bem resumido pelo ex-presidente do BACEN, Armínio Fraga, na Câmara dos Deputados. Naquele momento, ele foi explícito quanto a um aspecto sobre o qual a ação regulamentadora tem sido bastante questionada, preferindo retirá-la de suas atribuições: "[...] creio que alguns aspectos ligados à proteção do consumidor, [...] talvez ficassem melhor em uma outra agência". (FRAGA, 2001, p.19).

Na oportunidade, aquele mandatário estava, de qualquer modo, corroborando a suspeita de que as exigências administrativas regulamentares não corresponderiam às expectativas do cidadão enquanto consumidor de serviços bancários. Esta a razão pela qual tem sido buscada, continuadamente, alternativa legal, em nome do direito da coletividade a bons serviços financeiros, conforme artigo 192 da CF.

A conclusão a respeito deste item *a prestação de serviços aos usuários* de serviços bancários é pela existência de normativos pertinentes ao assunto, pecando, porém, quanto à eficácia dos resultados. As regras aparentam ser incompletas quando se observam as relações

extremamente desiguais entre instituições e clientes. O objetivo do atendimento aos interesses da coletividade por parte do sistema financeiro, conforme artigo 192 da Constituição, não é cumprido, e a regulamentação existente contribui pouco para sua consecução. A isto corresponde a **condição 2** do modelo de análise adotado neste trabalho.

Fora os aspectos regulamentares, merece destaque a ação do Banco Central ao proporcionar um canal de comunicação com o cidadão. Trata-se do programa "BC ATENDE", de orientação e proteção do usuário de serviços financeiros, o qual estabelece uma linha de comunicação direta do Banco Central com a população. Pessoalmente, por escrito, por telefone, ou via Internet, sem burocracia, qualquer pessoa pode entrar em contato com a Instituição em busca de informações ou para registrar reclamação ou denúncia contra bancos.

Havendo descumprimento de normativo, o BACEN, de acordo com o *site*, no *menu* "Serviços ao Cidadão", se compromete a promover atuação direta, como interlocutor entre o usuário e seu agente financeiro; prestar as informações de que necessite o usuário dos serviços, garantindo-lhe, em suas operações com o Sistema Financeiro Nacional, "respeito, maior segurança e cumprimento das normas vigentes".

O próprio canal de comunicação não deixa de ser uma oportunidade de conhecimento dos anseios da coletividade e dos problemas que a afetam, funcionando como um meio de chegar, ao regulador do sistema, as expectativas e necessidades do público.

## 5. CONCLUSÃO

O Brasil dispõe de ampla legislação concernente ao sistema financeiro e possui uma estrutura regulatória atuante. A preocupação com o assunto inicia-se pela Constituição Federal, que não deixou de se ocupar do tema, prevendo a contribuição da estrutura financeira para o desenvolvimento nacional e no propósito de bem servir à coletividade.

A curiosidade com relação a esse objeto de estudo, resultando no trabalho aqui desenvolvido, surgiu em decorrência da observação de sintomas de que o sistema financeiro estaria continuamente obtendo elevados lucros e crescendo em dissonância com a economia. Não se vêem indícios de comprometimento do setor bancário com a promoção do crescimento conjunto, de forma a se alcançar o desenvolvimento amplo do País.

O papel da legislação infraconstitucional, em que se incluem os regulamentos emanados das entidades reguladoras, é exatamente o de criar os meios e guiar as ações e os procedimentos no sentido das aspirações maiores do País, constitucionalmente definidas. O reconhecimento desse papel foi fundamental para a identificação do objeto de estudo, alvo deste trabalho. Assim, foi tomado como objetivo a verificação da existência e da eficácia das condições legais e regulamentares para a concretização dos propósitos expressados em 1988: a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a prestação de serviços aos interesses da coletividade.

O conceito de desenvolvimento foi assumido como um fenômeno baseado no crescimento econômico em uma economia capitalista, mas sob uma ordem econômica que valoriza o trabalho humano e tem por fim assegurar a todos existência digna. Uma parte deste trabalho de pesquisa consistiria, portanto, em identificar teoricamente as forças propulsoras desse desenvolvimento relacionadas com o SF, a fim de verificar se estaria provindo dali uma contribuição efetiva para o crescimento econômico.

Em virtude de tratar-se do objeto de estudo bancos, o desenvolvimento foi concebido como um fenômeno que é promovido pelo investimento produtivo, não se levando em consideração outros fatores de contribuição. Da teoria, consolidou-se o reconhecimento da importância do investimento privado e dos demais gastos autônomos na determinação da demanda efetiva e da renda em economias empresariais. E, contrariamente ao que tem sido intensamente propagado nas últimas décadas em um retorno aos clássicos, admitiu-se que o investimento não requer, necessariamente, poupança prévia; a decisão de investir precede a criação de rendas.

O mecanismo pelo qual o investimento seria financiado tem início na capacidade de criação de moeda pelos bancos, proporcionada por uma rotatividade de depósitos relativamente estável. Administrar estruturas patrimoniais com diferentes prazos de realização, promovendo o equilíbrio dos fluxos de caixa, é uma atribuição típica desse tipo de instituição. A questão, portanto, se resume em onde ou como os bancos aplicam esses recursos, aspecto este intimamente ligado à preferência pela liquidez, às formas de especulação ou, conforme Minsky (apud DE PAULA, 1999), à capacidade inovativa que têm os banqueiros de fazer lucros.

Um sistema financeiro desenvolvido consolida a não necessidade da existência de poupança prévia, sendo essencial a participação ativa do sistema bancário na determinação do volume de financiamento do investimento, em momentos de crescimento econômico,

conforme Studart (1999). No entanto, da teoria, do comportamento dos bancos e dos resultados observados na economia, deduziu-se que essas instituições não contribuiriam espontaneamente para o desenvolvimento e não têm capacidade, por si só, de atender às necessidades do crescimento. Tal contribuição só se verificaria pela existência de mecanismos de financiamento de longo prazo, que nem sempre se desenvolvem apenas a partir das forças de mercado e, em vários aspectos outros, por imposição regulamentar.

Levantou-se a suspeita de que a regulação não estaria sendo adequada aos propósitos de desenvolvimento e de bem servir à coletividade. A partir daí, foi adotado para este trabalho o pressuposto de que a legislação infraconstitucional atenderia prioritariamente aos interesses do sistema financeiro, e não, ao desenvolvimento. Além disso, estaria comprometida com a ruptura com o artigo 192, de tal maneira que, em lugar do desenvolvimento, estaria priorizando os interesses dos que vivem de especulação, que apenas fazem circular suas riquezas, aumentando-as dentro dos circuitos financeiros.

O Sistema Financeiro Nacional tem sido personagem constante de longa história de influência política e de estreitos relacionamentos com governos, desde o ano de 1964, quando foi estruturado. Naquele ano, foi iniciada uma reforma bancária que teve a participação dos próprios banqueiros, os quais haviam apoiado a tomada de governo pelos militares. A legislação vigente em 2005, pelo menos em sua base, que é a Lei 4.595, de 1964, é a mesma daquela época, a menos das alterações pontuais havidas durante esses quarenta anos.

Com relação aos regulamentos, o objetivo passou a ser a verificação de em que sentido e em benefício de quem estariam atuando: se do capital financeiro, representado pelo próprio sistema, ou do crescimento econômico; aqui, entendido crescimento, não como a mera acumulação de capital.

Dando continuidade ao pressuposto neste estudo, no que diz respeito ao cidadão, os normativos se limitariam à esfera dos procedimentos e das microoperações bancárias, e, mesmo isso, nem sempre atende aos anseios do simples consumidor de serviços bancários.

Em busca de respostas para as proposições efetuadas, as observações empíricas foram iniciadas pela análise das diretrizes assumidas pelo Banco Central no desempenho de suas atribuições e em cumprimento à missão de regulador do sistema. Desde cedo, deduziu-se que as linhas de atuação dessa autarquia especial enfocam e priorizam a solidez e a manutenção da estabilidade do sistema financeiro, sendo os demais aspectos regulatórios cabíveis a "outra agência", conforme chegou a defender o então Presidente Armínio Fraga.

Mesmo que se reconheça que um sistema financeiro frágil e instável não poderia contribuir para o desenvolvimento do País, não deixa de estar fora de propósito o fato de constar na missão do Banco Central tão-somente o "dever ser" do sistema: **sólido e estável**. Sente-se falta ali de uma objetivação quanto a o que o sistema deveria promover, a quem deveria atender, e, finalmente, de uma resposta à pergunta: – quais as razões da existência do sistema financeiro?

Da missão de uma instituição reguladora, esperar-se-ia referência direta e explícita aos objetivos mais amplos da atividade regulada. A solidez do sistema não poderia jamais ser tomada como objetivo final do regulador, mas, no máximo, como um meio, uma via, para se atingir qualquer objetivo de fato.

A estabilidade do sistema financeiro pode ser uma condição necessária, porém não suficiente para fazer com que a economia venha a crescer como um todo, com desenvolvimento. Tal característica e a disposição de prestar serviços à coletividade são coisas muitíssimo distantes uma da outra. Aquela estaria mais afeta à garantia da saúde financeira das instituições. Assim, a busca incessante da solidez tem beneficiado os interesses

privados dos banqueiros, apesar da exigência regulamentar de maior comprometimento de capital próprio das instituições, perante as aplicações realizadas.

Ademais, encontrando-se explicitamente definido na Constituição o objetivo do sistema financeiro, não poderia a missão do regulador deixar de contemplar a condução do objeto regulado no sentido da consecução das aspirações constitucionais. A missão do Banco Central, portanto, não reflete, como objetivo final, o interesse da sociedade, mas tão-somente um meio, uma mera característica de um instrumento que pode até nem contribuir para o alcance do desenvolvimento. Fica, dessa forma, sem resposta a pergunta sobre qual deveria ser o objetivo do sistema financeiro nacional, já que nem o próprio regulador o definiu.

Em suma, concluiu-se que a missão do Banco Central não contempla a promoção do desenvolvimento tal como se encontra explícito na que foi, um dia, denominada Constituição Cidadã. O fato parece fazer coro com aqueles que a criticam, acusando-a de inadequada, dispendiosa e arcaica, por contemplar objetivos sociais e propósitos desenvolvimentistas, não aceitos pela teoria dominante. Tal distanciamento de propósitos foi visto, neste trabalho, como motivo suficiente para se questionar, desde então, a eficácia da regulamentação subseqüente, visto que esta não teria o foco direcionado para aqueles objetivos constitucionais.

Finalmente, a estabilidade e a solidez estariam ainda justamente relacionadas com a questão do equilíbrio, ponto de conflito no próprio texto do Artigo 192. Desenvolvimento, como defendido por Hirschman (1961), não se obtém com equilíbrio, mas é promovido a partir de uma cadeia de desequilíbrios em seqüência. A estabilidade buscada para o sistema financeiro acaba criando um equilíbrio pontual, localizado, o qual privilegia os poucos agentes do sistema financeiro, dotados de baixa competitividade, não permitindo o desenvolvimento de fato do setor, perpetuando suas deficiências, beneficiando a especulação.

Para a análise empírica da questão regulatória do SF, foram selecionados neste trabalho cinco itens de desempenho, os quais se entrelaçam de tal forma que fica difícil

separar os aspectos positivos e negativos de cada item. Assim, por exemplo, os fatores que contribuem para a higidez do sistema financeiro são os mesmos que poderiam até inviabilizar o crédito (o valor dos *spreads*), ou impedir o acesso de mais gente aos serviços bancários (as tarifas de serviços).

De qualquer maneira, feitas as ressalvas pertinentes ao item *os riscos, a estabilidade e a solidez* do sistema financeiro, pôde-se dizer que, analisado de forma isolada, foi constatada a eficácia de sua regulamentação, referendada pelos correspondentes resultados satisfatórios. Quer seja adequada ou não a postura do Banco Central em supervalorizar os riscos, foi observado que o Brasil adota padrões internacionais de controle do sistema bancário e que os resultados de testes efetuados pelo BACEN asseguram que o sistema se revela sólido e possui salutar capacidade de resistência a choques externos.

Por outro lado, foi visto que, em função dessa característica, são tomadas várias medidas, ou deixadas de tomar providências corretivas outras, sempre sob o argumento da especificidade do sistema financeiro, susceptível a riscos, conforme tratado no Capítulo 1 deste estudo. Essa tão falada especificidade tem sido um ponto fundamental em muitas questões regulatórias concernentes ao sistema financeiro. Com esse argumento, fica justificado, por exemplo, o comprometimento de vultosos volumes de recursos públicos em socorro a bancos em dificuldades, coisa que não ocorre, normalmente, em qualquer outro setor da economia. Pela mesma razão, são feitas concessões, tratando-se o sistema financeiro sempre como merecedor de tolerância quanto a exageros, ou excessos cometidos, a exemplo dos comportamentos típicos de agentes operantes em mercados sob condições de baixa concorrência, como descrito neste estudo, no Capítulo 3.

Merece destaque o ponto de vista defendido por ex-dirigente do Banco Central (FRAGA, 2001), de que a instituição deveria ater-se, exclusivamente, aos riscos do sistema

financeiro. Isto levanta a suspeita de haver pouco interesse em regular outros aspectos que lhe competem, especialmente, no que diz respeito ao consumidor de serviços bancários.

Outro ponto positivo detectado, porém com as restrições que foram expostas na seção correspondente, diz respeito ao quarto item de desempenho: *dinamismo, estágio de modernização e eficiência.* À exceção desta última característica, cujos defeitos são atribuídos aos ganhos fáceis obtidos com uma duradoura inflação ou à baixa competição no setor, os resultados correspondentes aos dois outros aspectos foram satisfatórios, independentemente da existência de regulamentação. Os bancos apresentam inconfundíveis sintomas de modernidade e atualização tecnológica, proporcionando ao País um sistema de pagamentos moderno e eficaz, "similar aos melhores do mundo", conforme assegura o Banco Central (2004b). Demonstram, ainda, características de dinamismo, agilidade e capacidade de obtenção de resultados altamente positivos, em significativo contraste com os demais setores econômicos no País.

O segundo item, *a concentração de mercado no setor bancário,* apresenta vários aspectos negativos, a começar pela indefinição quanto às responsabilidades regulatórias e à abrangência da legislação vigente. Com referência a este aspecto, foi admitida neste trabalho, mais uma vez, a especificidade do problema, pelo que se reconheceu não serem totalmente adequadas ao sistema financeiro as regras aplicadas aos demais setores da economia. Isso começa pelas exigências para a concessão de autorização de funcionamento que, na prática, funcionariam como barreira à entrada de novos concorrentes no mercado. Novamente aqui foi vista a interdependência existente entre um item e outro, no caso, a concentração de mercado e os riscos à solidez do próprio sistema, problema inexistente em outros setores da economia.

O item primeiro, *volume de crédito à economia e o valor dos spreads nas operações*, corresponde a uma questão das mais polêmicas, em virtude, com certeza, de sua importância para o crescimento econômico do País e, por outro lado, dos interesses dos banqueiros. Como

foi apresentado na Seção 3.1, os juros no Brasil são demasiadamente elevados, situando-se entre as taxas mais elevadas do mundo. Está se referindo aqui ao valor da taxa básica; mas o problema apenas começa neste ponto, indo bem mais longe.

Este trabalho não pretendeu contemplar diretamente aspectos relativos à política monetária, portanto interessavam as taxas de juros na ponta, que, como se viu, não guardam relação com a Selic. A taxa básica é, sem dúvida, motivo de preocupação imediata para as grandes empresas, que podem captar (ou aplicar) recursos a um custo próximo a isso. Para as micros, pequenas e médias, e para o consumidor, o caso é muito mais grave, pois, em geral, estes se sujeitam a taxas de juros tão mais altas, que aquela acaba incrivelmente se transformando em algo de pouco significado.

A questão dos elevados *spreads* praticados pelos bancos nas operações de crédito configura um problema muito grave para o País, mas as soluções propostas com o objetivo de resolvê-lo têm-se mostrado ineficazes e contraditórias. De tal forma assim o são, que, se de fato os *spreads* fossem reduzidos, a correspondente redução dos juros ao tomador final invalidaria as medidas adotadas com o objetivo de contenção da demanda e da inflação, via aumento dos juros básicos. E este tem sido o objetivo maior das políticas dos últimos governos no País, especialmente após o estabelecimento, em 1999, da sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária.

A queda nos juros ao tomador final não foi conseguida nem mesmo com a abertura à entrada de grandes bancos internacionais no País, promovida na segunda metade da década de 90. Aquelas medidas parecem não ter surtido qualquer efeito neste aspecto. Em uma rápida olhada na Tabela 2, dá para se observar que os grandes bancos estrangeiros praticam juros equivalentes aos dos maiores bancos privados nacionais, às vezes, até mais altos. Isso significa que os de fora não vieram para cá com o objetivo de competir no mercado bancário,

pois, ao aqui chegar, preferiram aderir às favoráveis condições aqui achadas, contribuindo para preservá-las.

O volume do crédito ao setor privado no Brasil é muito baixo, menos de 30% do PIB, inferior até mesmo a muitos países da América latina. Obviamente, esse reduzido patamar tem a ver com os elevados custos do crédito, considerando-se os altos *spreads* praticados.

O fator mais responsabilizado pelo alto custo do crédito no Brasil tem sido a inadimplência. Neste trabalho, porém, não se perdeu de vista o fato de os próprios juros altos serem, mais das vezes, responsáveis pela incapacidade de pagamento de dívidas; aquilo que é considerado causa é, na verdade, em grande parte, conseqüência. Interessante observar que o Banco Central não aparenta reconhecer tal relação de causa e efeito nas relações domésticas. Em suas análises, não foram encontradas citações a juros altos como causa de inadimplência no Brasil, no entanto foi capaz de perceber que isso ocorreria na Europa, entre os bancos e as famílias européias, conforme foi abordado na Seção 3.1 deste trabalho. Ao que parece, o Banco Central do Brasil (2004g) enxerga as famílias européias diferentemente de como vê as brasileiras. É como se estas deixassem de pagar simplesmente por querer, aquelas, por não poder.

Com relação ao volume do crédito privado no Brasil, quase 60% é praticado de forma livre de regulamentação de quantidade e de taxas de juros – é o denominado *crédito com recursos livres*. Merece destaque, no entanto, a existência de créditos direcionados a determinados objetivos e segmentos, como habitação e agricultura, com juros administrados, e os recursos financiados ou repassados pelo BNDES. Porém, até mesmo aqui, os objetivos se atrapalham, sendo priorizada a política monetária em detrimento de uma política de desenvolvimento. Em razão da primeira, não se permite uma queda dos juros do crédito para o investimento a fim de não competirem estes com os juros praticados pelo mercado. Em

função da obtenção de elevados rendimentos para o capital improdutivo, mantêm-se caros os recursos que seriam direcionados para o investimento produtivo, gerador de empregos.

Foi intenção deste estudo conhecer até que ponto a regulamentação e as ações regulatórias intervêm nos critérios de decisão dos bancos, contrariando ou não as preferências de alocação de seus ativos. A intervenção oficial, de forma a manter elevados os juros do crédito direcionado, esclarece essa questão, por mostrar o favorecimento existente. A medida compromete fortemente a política desenvolvimentista em proveito do capital financeiro. Este é um importante aspecto a corroborar o pressuposto adotado neste trabalho.

Registra-se aqui a sugestão de um trabalho de pesquisa sobre o tema créditos direcionados, sua importância para o desenvolvimento e seus efeitos sobre os *spreads* bancários. Sua importância se dá em função da tendência, iniciada no Governo Collor e mantida no Governo do Partido dos Trabalhadores, para realizar significativas mudanças em prol do sistema financeiro – mais recentemente, sob o pretexto da redução dos *spreads*.

No que concerne ao item de desempenho *a prestação de serviços aos usuários*, os normativos específicos são, no mínimo, incompletos. A concepção é a regra do *pacta sunt servanda,* pela qual o contrato é lei entre as partes, valendo "o que está escrito", sem se reconhecer o desnivelamento de forças e de poder entre os contratantes. Acresce-se isso às características de imutabilidade do conhecido contrato de adesão, muito utilizado nas relações bancárias com seus clientes. Essa é uma regra com bases liberais, ideal para aqueles que jamais admitem o conceito da função social do contrato, adotada inclusive pelo novo Código Civil Brasileiro, no Artigo 421.

Anteriormente, os serviços bancários requeriam mão de obra empregada pelos bancos. Com os recursos tecnológicos modernos, terminais de auto-atendimento, por exemplo, o cliente passou a executar as tarefas de bancário, realizando, ele próprio, operações de saques, transferências, emissão de extratos, de talões de cheques e até de tomadas de empréstimo. Por

tais serviços, o cliente não é remunerado; pelo contrário, presta-o ao banco e ainda paga tarifa por fazê-lo, ao utilizar os terminais ou mesmo seu próprio computador em casa, via Internet. Atribuições típicas do caixa de banco, a exemplo do recebimento de carnês de contas a pagar, hoje, inserem-se entre as do caixa de supermercado, do empregado de casa lotérica ou dos Correios. Tais trabalhadores, no entanto, não recebem um centavo a mais pelo serviço extra nem fazem jus à remuneração por quebra de caixa, normalmente paga ao caixa de banco – tudo sob o silêncio complacente dos sindicatos correspondentes.

Enquanto as entidades sindicais representativas dos trabalhadores silenciam, por impotência, diante da exploração, o Banco Central também não se pronuncia quanto à cobrança de tarifas de serviços bancários. Apesar da grande quantidade e da boa qualidade de textos postos à disposição do público pela autarquia, pouco produz a respeito do tema. Durante a realização deste trabalho, foi sentida a falta de um posicionamento por parte do regulador do sistema sobre o assunto, a exemplo do que foi feito quanto aos *spreads* bancários, em 1999. Ou, mais adequadamente, que tivesse sido realizado um estudo sob os *spreads*, contemplando, porém, as receitas obtidas com a cobrança de tarifas.

Mas, naquele relatório de estudo realizado pelo Banco Central do Brasil (1999), o assunto foi citado só muito rapidamente, numa breve referência aos juros do cheque especial e às tarifas nele incidentes. Não há justificativa para, num estudo sobre os *spreads*, não serem consideradas as receitas advindas da cobrança de tarifas de serviços bancários. E, pior, a partir de dados dessa forma obtidos, passar a propor alterações de vulto no ordenamento jurídico nacional, a exemplo da lei nova Lei de Falências e da nova legislação sobre as Cédulas de Crédito Bancários e outras[9].

[9] Lei 10.931, de 02/08/2004, dispondo sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, cria facilidades para os bancos receberem seus créditos e dificuldades para o devedor questionar, na justiça, o que lhe está sendo cobrado.

Com estas leis, espera-se que ocorra, mas não há garantia de redução dos spreads. Por sua vez, ao proporcionar redução de custos, garantirão aumento dos lucros dos bancos, já que, atuantes em ambiente de baixa concorrência, não encontrarão motivo para repassar vantagens aos usuários. Ademais, complementarão um quadro legal de favorecimento iniciado por mudanças na Lei de Usura, efetuadas por meio de subterfúgios introduzidos em medidas provisórias, conforme narrado no Capítulo 3.

Saliente-se que a intenção neste trabalho não foi especificamente a análise do mérito das modificações introduzidas na denominada Lei de Usura, de 1933, ou em outras normas, mas a forma como foram procedidas as alterações havidas.

Ainda no que diz respeito às relações entre bancos e clientes, pode-se afirmar que ali os conflitos são grandes, muitos e diversificados. Encontram-se os tribunais abarrotados de questões que têm os bancos como réus. Trata-se da busca dos cidadãos por uma legislação mais justa, em decorrência da deficiência regulamentar específica para tais relações.

Foi visto que, em pelo menos uma situação, o regulamento, dito protetor do usuário, surgiu, na verdade, em proteção aos bancos, quando o regulador correu-lhes em socorro, chegando a editar o normativo quando o sistema estava a desejá-lo. Foi o caso da coincidência cronológica da edição da Resolução 2.878/2001 do CMN, editada que foi a fim de reduzir o ímpeto das questões judiciais com base no Código de Defesa do Consumidor, com a ADIN que levou a problemática ao STF. Observa-se a existência de nítida preferência por parte dos bancos no sentido de que, não somente as questões financeiras, mas vários outros aspectos relacionados com a sua funcionalidade, sejam regulados exclusivamente pelo CMN e Banco Central.

Retornando-se às concepções neoclássicas expostas no capítulo sobre o referencial teórico, pode-se afirmar que, se tais idéias fossem, de fato, válidas, não haveria necessidade de regulamentação – vocábulo inexistente nos dicionários liberais, e atividade inadmissível

em tal ideário. O posicionamento desta corrente de pensamento procura, sob todas as formas, descaracterizar a importância da atividade bancária, tomando-a como passiva na determinação de preços e das variáveis reais da economia. Essa é uma forma de atuação com base ideológica, no sentido de que tal atividade seja deixada à vontade, segundo as leis do mercado.

A afirmativa de que bancos são meros intermediários de recursos reais, que atuam sob um regime em que o volume de fundos emprestáveis e para investimentos lhes é externo e cujo papel no equilíbrio geral é passivo, faz parte de uma concepção mais ampla, que procura descaracterizar o poder da moeda. Atribui-se a esta a característica de neutralidade, deslocando-a do papel de agente ativo da economia. Dessa forma, seriam justificadas e admissíveis a execução de políticas monetárias estéreis e a liberalização financeira irrestrita.

Nesse sentido, as mudanças ou reformas têm sido desenvolvidas de uma maneira coordenada, em que as medidas acabam sendo tomadas numa mesma direção, mesmo quando adotadas por linhas de pensamento diferentes. Assim, por exemplo, o projeto da nova Lei de Falências, o qual se encaixa no conjunto das medidas liberalizantes, foi de autoria do governo Itamar Franco e por ele enviada ao Congresso Nacional. Aquele governo, no entanto, nunca pareceu dominado pela ideologia liberal.

Outras providências da mesma natureza, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), têm sido aprovadas pelo Congresso Nacional, sob títulos, denominações, discursos e propaganda que conseguem impressionar a população. Na verdade, todas se inserem em um só contexto: o do equilíbrio das contas públicas e geração de superávit primário, visando ao pagamento do serviço da dívida pública. Os banqueiros, nacionais ou internacionais, não podem deixar de receber o que emprestaram, e tudo fazem para aumentar as possibilidades de reavê-lo em montantes equivalentes a várias vezes o

capital emprestado, no mais puro rentismo. Isso significa a ruptura definitiva com o Artigo 192 da Constituição, conforme pressuposto neste estudo.

Vale salientar que, quando das discussões das reformas liberalizantes, não se faz menção à palavra desenvolvimento. Este vocábulo parece ter desaparecido do dicionário oficial, dos planos de governo, dos debates no Legislativo e até dos meios acadêmicos. Apenas, tal qual nos discursos vazios de governantes de plantão, são feitas referências a um crescimento econômico a ser estimulado a partir da estabilização da moeda e pela liberalização econômica e financeira, com equilíbrio das contas públicas. Repete-se um discurso já envelhecido por mais de duas décadas sem que se observem os resultados prometidos. Mais uma vez se confirma que a missão do Banco Central não ecoa os desígnios constitucionais ao privilegiar o asseguramento da estabilidade da moeda, de onde advém, inclusive, bloqueios ao crédito tão necessários ao investimento produtivo e ao desenvolvimento.

O trabalho foi guiado por idéias opostas às neoclássicas, reconhecendo como necessária a presença atuante do Estado. Regulação foi entendida como sendo as ações continuadas e o conjunto de técnicas utilizadas pelo Estado para intervir no domínio econômico, com o objetivo de corrigir as imperfeições dos mercados e de atingir objetivos determinados. É passível de ser exercida de forma difusa, portanto não deixa de ser sensível a ideologias e preferências de governantes. A regulamentação, parte fundamental da regulação, seria constituída de procedimentos expressamente definidos, ou normativos, emitidos de acordo com competências legalmente atribuídas, segundo princípios explícitos e estáveis. Neste aspecto, as condições brasileiras seriam altamente favoráveis, em virtude de a Constituição Federal expressar claramente os objetivos do sistema financeiro.

No entanto, o setor bancário não contribui para o desenvolvimento, naqueles termos. A legislação infraconstitucional não é eficaz nesse sentido, haja vista que, dos cinco itens de

desempenho escolhidos, apenas um se revelou completo, confirmando que a regulamentação atende prioritariamente aos interesses do sistema financeiro, conforme pressuposto.

Finalmente, a contribuição deste trabalho foi no sentido de trazer para o meio acadêmico um tema atual, a regulação de um setor vital para a economia do País, encaixando-a na questão do desenvolvimento, a qual tem estado, em geral, fora das discussões, inclusive na Universidade. Acredita-se ter sido tal contribuição proporcionada pelo levantamento de discussões sobre temas em fase de tomada de decisões legislativas, mostrando-se um pouco o que é, e como é, ocultado da sociedade nesses momentos. Tal tema se faz oportuno em virtude da iminência do surgimento de novas leis sobre a área financeira, algumas, inclusive, já propostas ao Congresso Nacional depois da alteração do Art. 192 da CF, em maio de 2003.

Como sugestão final para futuros trabalhos de pesquisa, fica a atuação do Banco Central do Brasil e seus objetivos, a partir de um outro posicionamento. A questão a ser proposta poderia ser o papel da instituição, em resposta a como seria a regulação caso o BACEN fosse além do controle da inflação e da estabilidade do sistema financeiro; se tivesse incluída em suas preocupações a manutenção do nível de emprego ou mesmo o crescimento da economia, a exemplo do Federal Reserve, dos EUA.

**REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, Aloísio; LUNDBERG, Eduardo Luis. A nova lei de falências: uma avaliação. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA BANCÁRIA E CRÉDITO, 2003, São Paulo. **Sobre a instituição: eventos.** Banco Central do Brasil, 2003. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/Pec/SeminarioEcoBanCre/Port/V%20-20Lei%20de%20Falências%20-%204JSB.pdf. Acesso em: 14 mai. 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Juros e spread bancário no Brasil**. Brasília, out. 1999. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread1.pdf. Acesso em: 31 mar 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Juros e spread bancário: avaliação de um ano de projeto.** Brasília, 2000. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/ftp/jurospread112000.pdf. Acesso em: 31 mar. 2004.

_____ **Relatório FOCUS.** Brasília, 13 set. 2002. Disponível em: http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/port/focus/V20020913-Novo%20Acordo%20com%20o%20FMI.pdf. Acesso em: 14 jul. 2004.

_____. **Economia bancária e crédito: avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário**. Brasília, dez. 2003. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/ftp/rel_economia_bancaria_credito.pdf. Acesso em: 30 jun. 2004.

_____. **A reforma do sistema de pagamentos brasileiro - SPB.** Brasília, 2004a. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?SPBINTRO. Acesso em: 18 nov. 2004.

_____. **Entenda o novo sistema de pagamentos brasileiro.** Brasília, 2004b. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/spb/ospbevoce/EntendaoSPB/home.htm. Acesso em: 18 nov. 2004.
]
_____. **Informações cadastrais e contábeis: 50 maiores bancos.** Brasília, 2004c. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?INFCADASTRO. Acesso em: 15 set. 2004.

_____. **Juros e spread bancário 1.** Brasília, 2004d. Disponível em: http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ1-Juros%20e%20Spread%20Banc%C3%A1rio.pdf. Acesso em: 30 jun. 2004.

_____. **Notas econômico-financeiras para a imprensa: política monetária e operações de crédito.** Brasília, 2004e. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM. Acesso em: 15 set. 2004.

**_____. Relatório consolidado de 1988 a 2000: bancos brasileiros após a resolução 1524, de 21.09.88.** Brasília, 2004f. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/Deorf/e88-2000/texto.asp?idpai=relsfn19882000. Acesso em: 10 set. 2004.

_____. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, v. 3, n. 1, 2004g. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2004_maio/ref_2004_portugues_completo.pdf. Acesso em: 30 jun. 2004.

_____. **Roteiro de procedimentos: autorizações no âmbito do SFN.** Brasília, 2004h. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/Nor/RoteiroSFN/Port/Acesso/Acesso.asp#bc. Acesso em: 16 nov. 2004.

_____. **Serviços ao cidadão**. Brasília, 2004i. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/estdivulga042004.asp?idpai=atendest. Acesso em: 31 mai. 2004.

_____. **Sobre a Instituição: planejamento estratégico.** Brasília, 2004j. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/bcplan. Acesso em: 20 abr 2004.

_____. **Taxas de operações de crédito: dados consolidados (mensal).** Brasília, 2004k. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/ftp/depep/NITJ200407.xls. Acesso em: 15 set. 2004.

_____. **Taxas de operações de crédito: dados por instituição financeira.** Brasília, 2004L. Disponível em : http://www.bcb.gov.br/fis/taxas/htms/012010T.asp?idpai=TXCREDIF. Acesso em: 18 jul. 2004.

_____. **Composição e evolução do Sistema Financeiro Nacional.** Brasília, 2004m. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP. Acesso em: 31 mar. 2004.

_____. **Composição e evolução do Sistema Financeiro Nacional.** Brasília, 2004n. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP. Acesso em: 28 nov. 2004.

BANCO DO BRASIL S/A . **História do BB.** 2004. Disponível em: http://www.bb.com.br/appbb/portal/ri/ret/HistoriaBB.jsp#1937. Acesso em: 20 nov.2004.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Apresentação.** In: STIGLITZ, Joseph. Rumo a um novo paradigma em economia monetária. São Paulo: W11 Editores, 2004, p.7-18.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Governo Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. Ministério da Fazenda. [Carta de intenção referente à Oitava Revisão do Acordo com o FMI]. Brasília, 8 set. 2004a. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/. Acesso em: 17 nov. 2004.

_____. **Conselho Monetário Nacional**. Brasília, 2004b. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cmn.asp. Acesso em: 14 set. 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.mj.gov.br/dpdc/download/cdc.rtf. Acesso em: 01 jul. 2004.

BRASIL. Senado Federal. **PLC nº 70/2003**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=63306. Acesso em: 18 nov. 2004.

_____. **Legislação Republicana Brasileira (pesquisa básica).** Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/. Acesso em: 02 fev.2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 297:** O Código de defesa do consumidor é aplicável às instituições financeiras. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.stj.gov.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em: 18 nov. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 121:** É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. Brasília, 2004a. Disponível em: http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp. Acesso em: 16 nov. 2004.

_____. **Súmula nº 596:** As disposições do Decreto 22.626 de 1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. Brasília. 2004b. Disponível em: http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp. Acesso em: 16 nov. 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caixa: Apresentação**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/acaixa/asp/apresentacao.asp. Acesso em: 20 nov. 2004.

CARREFOUR BRASIL. [Cartão Carrefour: taxas de juros]. São Paulo, 2004. Disponível em: http://www.cartaocarrefour.com.br. Acesso em: 03 ago. 2004.

CARVALHO, Carlos Eduardo de. [Debate: o papel dos bancos públicos federais no desenvolvimento do Brasil]. Brasília, 2002. Brasília. Disponível em: http://www.garef.com.br/defesa_00_10_16.doc. Acesso em: 10 set. 2004.

CARVALHO, F. et al. **Economia monetária e financeira: teoria e política.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CARVALHO, Fernando J. Cardim. **Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos da Basileia.** Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia – Grupo de Estudos sobre Moedas e Sistema Financeiro, 2004. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/inovacao_financeira_e_regulacao.pdf. 2004. Acesso em: 29 jun. 2004.

_____. **Sistema financeiro: evolução recente.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, [2003?]. Disponível em: http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/economia/sistfin/apresent/apresent.htm. Acesso em: 26 jul. 2004.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA. **Princípios essenciais para uma supervisão bancária eficaz**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/ftp/defis/basileia.pdf. Acesso em: 15 jul. 2004.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Ensaios de economia monetária.** Campinas: Educ, 1992.

COSTA NETO, Armando Alberto. **Os limites da intervenção monetária estatal.** Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração da UFBA, Salvador, 2000.

CRUZ, Ney Hayashi da. BC espera queda lenta dos juros. **Folha de S. Paulo.** São Paulo, 28 jul. 2004, Dinheiro.

DE PAULA, Luiz Fernando Rodrigues. Teoria da firma bancária. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.R. (organizadores). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.171-189.

DELFIM NETTO, [Antônio]. Fantásticos juros internos. **CartaCapital**. 21 jul. 2004. Sextante, p. 33.

FERREIRA, C.K.L; FREITAS, M.C.P.; SCHWARTZ, G. Formato institucional do sistema monetário e financeiro: um estudo comparado. In: FREITAS, M. C. Penido; CINTRA, M. A Macedo. **Transformações institucionais dos sistemas financeiros: um estudo comparado.** São Paulo: Fundap, 1998. Parte 1, p.13 - 144.

FERREIRA, Gabriel Jorge. **O aprimoramento e o fortalecimento do sistema financeiro nacional.** In: V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras. Promoção: Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Estaduais (ASBACE), 27/11/2001. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/Imprensa/posicao14.asp. Acesso em: 18 nov. 2004.

FIORI, Mylena; ULIAM, Evelyn. Banco Central fez cópia mal feita do CDC. **Carta Maior**. 16 mai. 2002. Disponível em: http://cartamaior.uol.com.br/cartamaior.asp?id=404&coluna=reportagem. Acesso em: 18 nov.2004.

Febraban vê riscos de prejuízo: banco deve seguir lei do consumidor, diz STJ. **Folha de S. Paulo**. 13 mai. 2004. Dinheiro. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1305200415.htm. Acesso em 18 nov. 2004.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços.** São Paulo: Qualitymark, 13. ed. 1999.

FRAGA, Armínio. [Depoimento em Audiência Pública na Comissão Especial sobre a PEC 053/1999 – Sistema Financeiro]. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Brasília, 06 jun. 2001. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/esp/pec5399nt060601.pdf. Acesso em: 16 nov. 2004.

FRAGA, Érica. Bancos ampliam as receitas com tarifas. **Folha de S. Paulo**, 18 nov. 2003, (2003a). Dinheiro.

FRAGA, Érica. Explosão de crédito é receita para problema, diz Moody's. **Folha de S. Paulo**, 23 nov. 2003, (2003b). Dinheiro.

GONTIJO, Sigismundo. **Direitos reais de garantia**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: http://www.gontijo-familia.adv.br/dji/dc/direitos_reais_de_garantia.htm. Acesso em: 15 nov. 2004.

MELLO FRANCO NETO, Afonso Arinos de. **Voto vogal no Ato de Concentração nº 08012.006762/2000-09.** Brasília: CADE, 2001. Disponível em: http://www.cade.gov.br/votos/VotoArinos/votg006762-2000.pdf. Acesso em: 16 nov. 2004.

FURTADO, Celso. **Transformação e crise na economia mundial.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-cultural.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1. ed. Brasileira, 1961.

KEYNES, John Maynard. **O fim do "laissez-faire" em economia**. Organização de Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Ática, 1984. (Col. Grandes Cientistas Sociais).

LIMA, Gilberto Tadeu. **Evolução recente da regulação bancária no Brasil.** Brasília: Ministério da Fazenda - Secretaria de Assuntos Internacionais, 2003. (Temas de economia internacional, v.3).

LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.R. **Apresentação.** In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.R. (organizadores). Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.15-31.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: origens e evolução.** Rio de janeiro: Zahar, 1978.

MINELLA, Ary César. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo:ANPOCS, 1988

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Estrutura de poder e processo decisório na regulamentação do Sistema Financeiro Nacional.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília. Brasília, 1995.

OLIVEIRA, Lourival José. **Os Princípios do Direito do Trabalho Frente ao Avanço Tecnológico.** Londrina, 2004. Disponível em: http://www.unimar.br/fd/posgraduacao/PRINCIPIOS_%20DIREITO_TRABALHO.pdf. Acesso em: 25/04/2004.

RODAS, João Grandino. **Voto vista no Ato de Concentração nº 08012.006762/2000-09.** 2001. Brasília: CADE, 2001. Disponível em: http://www.cade.gov.br/votos/votoJoaoGrandino/votv006762-2000.pdf. Acesso em: 16 nov. 2004.

ROMANO, Hebe Teixeira. **Voto no Ato de Concentração nº 08012.007435/00-02.** Brasília: CADE, 2000. Disponível em: http://www.cade.gov.br/Votos/VotosHebe/voto007435-2000.pdf. Acesso em: 16 nov.2004.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **A administração política brasileira.** Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 27, p.102-135, out./dez. 1993.

_____. **A Teoria das Finanças Públicas no contexto do capitalismo.** São Paulo-Salvador: Mandacaru-CETEAD, 2001.

SAYAD, João. Um quarto de 1%. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 set. 2004. Dinheiro.
SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1996.

SINDICATO NACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (Sinal). **Com risco zero e sem concorrência, bancos são os donos da festa.** In: Revista do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central – Por Sinal. Brasília, abr. 2004, p.28-31.

SOLA, Lourdes et al. **Banco Central: autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

STUDART, Rogério. **O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional.** In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.R. (organizadores). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.151-170.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WERLANG, Sérgio [Ribeiro da Costa]. A função social do contrato e o novo Código Civil. **Valor Econômico**. São Paulo, 17 mai. 2004. Opinião.

ZIMMERMANN, Tarcisio. [Entrevista ao *site* Correio da Cidadania em 05/11/2003]. In: [Site da] Universidade Regional do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Ijuí, RS, 2003. Disponível em: http://www.unijui.tche.br/dead/cidadania/artigo36.html. Acesso em: 18 nov. 2004.

# APÊNDICE A

## O PROJETO DA NOVA LEI DE FALÊNCIAS[10]

Aqui são analisadas, a título de ilustração, as modificações que estão sendo propostas para a futura lei a reger os processos de falência e de recuperação de empresas sob a ameaça desse instituto.

Pretendeu-se demonstrar, com a análise desse projeto de lei, que a futura legislação, com certeza, promoverá redução dos riscos dos bancos, concedendo-lhes facilidades, como novas formas de recuperação do capital emprestado, reduzindo assim os custos do crédito. Mais uma vez, porém, não se encontram motivos para a crença de que advirão benefícios para a coletividade e para a economia do País.

A legislação brasileira sobre a falência, basicamente o Decreto-Lei 7.661 de 21/06/1945, até então vigente, é fruto de uma época em que predominavam as empresas individuais ou familiares. Nesse contexto, era natural que, uma vez decretada a falência, a empresa devesse ser fechada e lacrada como forma de proteger os interesses patrimoniais dos credores. Nos debates sobre a futura lei de falências, os defensores de novos procedimentos têm argumentado que, no caso das grandes e modernas empresas corporativas, em que os administradores não se confundem com os acionistas nem as unidades produtivas com sua administração financeira, esse procedimento perde o sentido. Tornam-se cada vez mais importantes a manutenção da produção, a preservação do emprego e a mínima desvalorização do estoque de capital da economia; e este se perde com a ação do tempo e a destruição de seu ativo intangível por conta da morosidade processual e rigidez de regras ultrapassadas.

[10] O projeto da nova Lei de Falências já se transformara na Lei 11.101, de 09/02/2005, quando da entrega definitiva deste relatório de trabalho de pesquisa.

Esses pontos de vista foram defendidos, no *Seminário de Economia Bancária e Crédito*, promovido pelo Banco Central, em São Paulo, por Aloísio Araújo e Eduardo Luiz Lundberg. Este último é consultor do Departamento de Estudos e Pesquisas – DEPEP, do Banco Central do Brasil; aquele, professor da FGV/RJ e do IMPA.

Araújo e Lundberg (2003, p.3) sugerem, muito vagamente, que:

> Um trabalho preliminar que está sendo conduzido pelo Banco Mundial, baseado em pesquisa sobre processos de falência de vários países, mostra, como era de se esperar do ponto de vista teórico, uma forte correlação negativa entre qualidade do processo de falência, quando medida pela duração e expectativa de recuperação de crédito na massa falida, e taxa de juros.

Sob o discurso da recuperação de empresas em dificuldade, da agilização dos processos falimentares e com a promessa de redução dos *spreads* bancários, a partir da redução dos riscos de crédito, uma nova Lei de Falências encontra-se em debate no Congresso Nacional. De iniciativa da Presidência da República, o Projeto de Lei n° 4376/1993 esteve em tramitação na Câmara do Deputados durante dez anos. Se aprovado, a lei dele decorrente regulará a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência de devedores pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividade econômica regida pelas leis comerciais.

Em 29/10/2003, finalmente, o Projeto de Lei deixou aquela Casa, sendo enviado para apreciação pelo Senado Federal, onde se encontrava como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 71/2003. Tendo como relator o Senador Ramez Tebet, em março/2004, o projeto estava em análise na CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Pelas feições adquiridas na Câmara dos Deputados, a futura Lei de Falências introduz grandes modificações nos procedimentos vigentes (Decreto-Lei 7.661/1945). Em lugar da concordata de atualmente, surgem formas de recuperação da empresa em situação de insolvência: a recuperação extrajudicial e a judicial. A primeira inicia-se com a apresentação pelo devedor aos credores – excluídos os trabalhadores e o Estado (o fisco) – de uma proposta

de recuperação da empresa. A segunda, com a apresentação ao Judiciário de um plano de recuperação, contendo diagnóstico da situação da empresa e uma proposta para a renegociação das dívidas. Neste segundo caso, a proposta será submetida a uma Assembléia Geral de Credores, que poderá aprová-la, rejeitá-la ou propor outra. A falência seria decretada a partir da rejeição de todas as alternativas de recuperação.

O projeto estabelece um elenco de opções para a elaboração do plano de recuperação da empresa, estando previstas, entre outras: a concessão de prazos e condições especiais para pagamento das obrigações; a cisão, incorporação, fusão e transformação da sociedade; a constituição de subsidiária integral ou cessão de cotas e ações; a substituição dos administradores e a administração compartilhada e, ainda, o aumento de capital social e a venda parcial dos bens. Na esfera trabalhista, dispõe sobre a celebração de acordo coletivo de trabalho – inclusive para reduzir salários e aumentar ou diminuir a carga horária dos trabalhadores; e possibilita o arrendamento a cooperativas formadas por empregados da empresa.

Reconhece-se a existência de pontos positivos nas modificações propostas à nova lei. Aliás, a competência dos grupos de interesse sempre atenta cuidadosamente para que os projetos não padeçam da falta de proposições válidas, capazes de promover alguma unanimidade de apoio ao empreendimento. Afinal, são elas que vão facilitar o discurso, a propaganda e a aprovação daquelas idéias que estão por trás, e que são de fato o foco de interesse, nunca claramente explicitado.

Não foi intenção deste trabalho efetuar um estudo dos resultados globais possíveis com a implementação das prováveis futuras regras. O foco era uma análise das mudanças propostas no Projeto de Lei, que teriam repercussão imediata nas transações e nos resultados do sistema financeiro e seus agentes intermediadores.

Desde quando os debates ainda se travavam na Câmara dos Deputados, as centrais sindicais e parlamentares do Partido dos Trabalhadores vêm criticando esse projeto, de relatoria do Deputado Osvaldo Biolchi. O alvo dos sindicalistas é o fato de que, sob a legislação atual, os créditos trabalhistas, assim como os créditos tributários, são considerados créditos ilimitadamente privilegiados. Na opinião do Deputado Tarcísio Zimmermann (2003) quanto ao disposto no projeto de lei em discussão:

> Há uma suposição de que a recuperação judicial vai reduzir o número de falências em nosso país. Isso é uma hipótese que só o tempo vai comprovar. O meu receio é que, por conta dessa lei, passe a ser uma exceção o trabalhador receber algum direito nas falências. Tenho discutido isso inclusive com o relator da matéria, deputado Osvaldo Biolchi, que não consegue rebater essa crítica. O que ele nos diz é que vai haver uma redução no número de falências, o que é, em verdade, uma hipótese.

Na mesma entrevista, o Deputado conclui: "Tenho como certo que essa lei vai colocar a questão dos direitos trabalhistas como uma exceção. A regra vai ser os trabalhadores não receberem nada em uma falência".

Segundo o relator da matéria no Senado, Senador Ramez Tebet, um aspecto do projeto de lei que parece estar resolvido é o da fixação de um limite para o pagamento dos créditos trabalhistas nos processos falimentares. As próprias centrais sindicais, as duas maiores do País, CUT e Força Sindical, em virtude de tantas idas e vindas e receando riscos maiores, já estão a admitir a fixação de um limite para o pagamento dos créditos trabalhistas nos processos falimentares. As propostas que já estiveram na mesa de negociação variam entre valores equivalentes a 150 ou 200 salários mínimos e um limite único de R$ 30 mil. Na comissão do Senado, a CUT reivindicou um teto de 500 salários mínimos (R$ 120 mil, em março de 2004) e a Força Sindical, 200 salários mínimos (R$ 48 mil).

Além dos trabalhadores, será o Fisco outro grande perdedor com a nova lei. Conforme artigo 11 do projeto de lei, a classificação dos créditos na falência será alterada, colocando-se em igualdade de condições, na proporção de um para um: a) créditos fiscais,

independentemente de sua natureza e tempo de constituição; b) créditos garantidos por ônus real até o limite do valor do bem gravado. Dessa forma, os de natureza tributária que até então só perdem em privilégio para aqueles de natureza trabalhista (alimentícia) – vindo, na classificação de prioridades, logo em seguida a esses, passariam a dividir seus direitos, meio a meio, com outros créditos até então não privilegiados.

Por outro lado, uma categoria de credores estará aumentando suas chances de receber seus créditos, equiparando-se na hierarquia de privilégios aos impostos, taxas e contrições previdenciárias: aqueles que operam sob condições de garantias reais.

Para Jefferson Daibert, "O direito real de garantia é o que vincula diretamente ao poder do credor, determinada coisa do devedor, assegurando a satisfação de seu crédito, se houver inadimplemento do devedor". (DAIBERT, apud GONTIJO, 2004). As operações que se recobrem de garantias reais são, por exemplo, os empréstimos e financiamentos concedidos sob garantias hipotecárias, empréstimos sob alienação fiduciária, as antecipações concedidas sob penhor de duplicatas, etc. Em resumo, são exatamente as operações com ativos realizadas pelos bancos e financeiras.

Araújo e Lundberg (2003, p.5), numa crítica ao instituto da concordata, da atual legislação, foram explícitos quanto à desvantagem que as dívidas tidas com os bancos levam nessa situação:

> A concordata é um instituto que sequer atende os interesses dos devedores, pois tende a alcançar somente os débitos com fornecedores e prestadores de serviço, que não podem deixar de serem pagos, sob risco de cessar o recebimento de mercadorias e serviços necessários à continuação de suas atividades. O que se quer, normalmente, é renegociar as dívidas bancárias, em geral sujeitas a algum contrato com garantia e, portanto, não alcançadas pelo instituto da concordata.

Esses mesmos técnicos/autores (p.8), em defesa das novas regras, ressaltam as negociações com os "maiores credores", revelando o quanto ficarão à parte desse processo os credores de menor peso, principalmente os trabalhadores e os fornecedores:

> O objetivo da recuperação extrajudicial é facilitar as negociações informais das empresas em dificuldades com seus maiores credores, em especial aqueles do sistema bancário e financeiro, razão pela qual não inclui os credores trabalhistas e fiscais, podendo excluir também os fornecedores de bens e serviços.

De acordo com o projeto, os credores se reunirão e definirão um plano de recuperação para a empresa em dificuldades, o qual, após a "homologação judicial", terá obtido respaldo judicial para execução. Tal plano será concebido pela maioria dos credores, segundo seus interesses, não por uma maioria numérica de interessados, mas, obviamente, de acordo com o peso de cada um no total das dívidas a receber. Dá para se concluir que não haverá espaço para os pequenos credores competirem com os bancos nesse fórum.

Com relação a esses pequenos credores, segundo aqueles autores (p.9), restar-lhes-á a obrigação de acatar o que for definido pelos grandes: "A principal vantagem da homologação judicial de um acordo informal, aprovado pela maioria dos credores, é a de poder obrigar seu cumprimento por credores minoritários."

Numa linha de proposições legislativas que trarão benefícios ao setor bancário, afinadas e em sintonia com a nova lei de falências, encontram-se as modificações propostas para o Código Tributário Nacional. O Artigo 186 do CTN, Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966, determina que "O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for a natureza ou o tempo da constituição deste, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho".

A legislação, portanto, ainda está a dizer, e é justamente o que incomoda, que, apesar da denominação de garantia real, essa garantia, tão reivindicada pelos bancos como uma forma de receber seus créditos, não é absoluta. Sob a lei atual, um bem oferecido em garantia de pagamento de dívida entre particulares não toma tal destinação quando na condição excepcional de falência da empresa. Nesse caso, será destinado à liquidação das dívidas tributárias em nome da empresa, após liquidados os débitos trabalhistas da massa falida.

O CTN, portanto, como consta em seu artigo 186, seria um empecilho à eficácia da futura lei de falências, a qual, no artigo 11, pretende determinar a divisão, meio a meio, entre os créditos fiscais e aqueles com garantias reais. Um artigo do CTN só pode ser alterado por lei complementar, mas este não é o caso da nova lei de falências, uma lei ordinária. Por isso, aquele dispositivo legal está sendo alterado simultaneamente através de outro projeto de lei, no caso, um projeto de lei complementar, de autoria do Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, também enviado pela Câmara do Deputados ao Senado Federal, em outubro de 2003, onde é identificado como PLC nº 70, de 2003 – Complementar.

O CTN contém ainda um importante dispositivo, o artigo 133, o qual trata da questão sucessória e de suas implicações com relação às dívidas tributárias existentes anteriormente à sucessão:

> CTN Art. 133. A pessoa natural ou jurídica de direito privado que adquirir de outra, por qualquer título, fundo de comércio ou estabelecimento comercial, industrial ou profissional, e continuar a respectiva exploração, sob a mesma ou outra razão social ou sob firma ou nome individual, responde pelos tributos, relativos ao fundo ou estabelecimento adquirido, devidos até à data do ato: [...]

Este artigo tem sido alvo das intenções "modernizadoras", sendo alcançado pelo mesmo PLC nº 70, de autoria do Deputado ACM Neto, que vem dispensar sua aplicação "em qualquer modalidade de alienação judicial de empresas, filiais ou unidades produtivas isoladas em processo de recuperação judicial ou extrajudicial homologada". (BRASIL. Senado Federal, 2003).

As alterações propostas são, portanto, no sentido de desobrigar os sucessores no que concerne a antigos passivos, guardando assim harmonia com as modificações da Lei de Falências. Como admitem Araújo e Lundberg (2003, p.4) com relação a abordagens alternativas à recuperação de empresas e falência tradicionais: "[...] é sugerido que a empresa seja transferida, em caso de inadimplência, para os credores, o que resolveria o complexo problema de barganha entre as partes".

Portanto, uma vez configuradas as alterações pelo Legislativo, estarão abertas as possibilidades de os bancos absorverem a empresa, mas sem herdar suas dificuldades, por estarem perdoadas as dívidas trabalhistas e tributárias. O paradoxo é que tais dificuldades teriam sido exatamente o motivo pelo qual a empresa acabaria mudando de dono, ou de controle acionário.

Como atesta o texto dos autores citados (p.9), em mais uma referência ao poder de a homologação judicial obrigar a todos: "Outra vantagem da homologação é poder realizar a venda judicial de subsidiárias ou filiais de empresa sem o ônus da sucessão tributária". Dessa forma, sempre que uma empresa chegar, em determinado momento, a uma situação de dificuldades para liquidação de seus compromissos financeiros, os grandes credores daquela organização decidirão quanto à continuidade de suas operações ou o destino que lhe será reservado.

As deliberações deverão ser acatadas por todos: empregados, pequenos credores, prestadores de serviços, etc., e até mesmo, o Estado, sem que este, mesmo sendo o maior credor, tenha sequer participado das decisões tomadas. Eis uma outra característica da nova lei: o Estado será alijado das negociações, cabendo-lhe tão-somente homologar, através do Poder Judiciário, as decisões tomadas pelos agentes privados e fazer cumpri-las.

Tudo isso, porém, ainda conforme Araújo e Lundberg (2003, p.11), está sendo promovido em função da "manutenção de um ambiente institucional favorável ao crédito, procurando privilegiar a empresa produtiva com a possibilidade de acesso a empréstimos e financiamentos fartos e baratos". Esta é a questão do *spread*, tratada no Capítulo 3.

Por diversas vezes neste relatório, foram feitas referências ao trabalho de Araújo e Lundberg (2003) sobre o projeto da nova lei de falências, em debate no Congresso Nacional. Tal freqüência se deve ao fato de, originalmente, o texto, apesar de divulgado no *site* do BACEN, conter referência ao fato de que não corresponderia à opinião formal da Instituição,

condição esta, que foi modificada depois de algum tempo. O Banco Central acabou assumindo publicamente a posição expressada pelos autores, ao inserir aquele texto, como um capítulo, em uma publicação institucional, intitulada *Economia Bancária e Crédito: avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*. (BACEN, 2003).

Conforme exposto no início do Apêndice, esta análise da proposta da nova lei de falências é uma ilustração das modificações em discussão, ou já aprovadas pelo Congresso Nacional, frutos de exigências do FMI ao governo brasileiro, objetivando angariar benefícios para o sistema financeiro. Essa reforma, como todas as demais, vem sendo apresentada sob o discurso de uma tal modernização e de vantagens para a sociedade, o que acaba por se revelar incertas em pouco tempo.