

A reforma do sistema financeiro está novamente em discussão

Natemes Guimarães
Teixeira (*)

O reordenamento do sistema financeiro do Brasil, na atualidade, pode ser observado em três contextos: 1) da fase inicial do Plano Cruzado; 2) da atual gestão político-econômica; e 3) do ponto de vista dos trabalhos constitucionais.

No rol das várias críticas que se fizeram quando da avaliação do insucesso do Plano Cruzado I, tomou destaque, em algumas áreas, a necessidade de medidas reformistas adicionais e subsequentes ao plano, não implementadas em tempo hábil. A área bancário-financeira, por sua vez, assumia notória evidência entre aquelas passíveis de uma profunda reforma. No entanto, a despeito de alguns esparsos e oficiosos anúncios governamentais (logo nos primeiros meses pós-Cruzado) explicitando a concepção do reordenamento, ainda que no plano intencional, a reforma do sistema financeiro brasileiro não foi levada a cabo.

As linhas mestras da reforma idealizada por parte da então equipe do ministro Dilson Funaro estavam relacionadas, de um lado, com a atual estrutura multibancária do sistema financeiro nacional — a partir dos grandes conglomerados financeiros privados — e, de outro, com a desarticulação entre as instituições oficiais de financiamento, empresas estatais e o resto do setor público. Em linhas gerais, a pretensa reforma contemplaria uma redistribuição do mercado de crédito, direcionando a atuação dos bancos múltiplos para o financiamento de prazos mais longos, a partir de maior flexibilidade operacional, sobretudo no tocante aos esquemas de captação. Ademais, o plano aventava a possibilidade de criação de um segmento de pequenos bancos regionais, os quais viriam a atender ao crédito corrente de curto prazo, no âmbito restrito das necessidades de finan-

ciamento locais. Em complemento, o reordenamento proposto também preconizava a formação de uma "holding" financeira estatal, que deveria exercer o comando do sistema de financiamento do setor público. A "holding", sob o comando financeiro dos bancos oficiais federais, estaria vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional e exerceria o controle financeiro das empresas estatais, a partir também de uma gestão de caixa única.

Sem entrar no mérito dessa concepção reformista, é evidente que a expectativa do eventual êxito e alcance da reforma estava condicionada ao clima e às perspectivas de então.

Passada essa fase, a atual gestão da política econômica traz à opinião pública notícias de que realizaria uma ampla reforma do sistema financeiro, agora, no entanto, sem explicitar os fundamentos de ordem político-institucional indicativos de sua necessidade, mas associando sua implementação à obtenção de alguns milhões de dólares adicionais ao total da verba destinada ao Brasil pelo Banco Mundial — desde que, naturalmente, a reforma atenda aos interesses e às expectativas da-

quele organismo. Nesse contexto, como era de esperar, o primeiro conjunto de informações mostra que a reforma, além de superficial, em essência denota um cunho corretivo/moralizador, porquanto se circunscreve quase exclusivamente ao segmento das instituições financeiras oficiais, particularmente ao combalido sistema de bancos estaduais.

Em linhas gerais, a reforma anunciava um reordenamento institucional a partir de: eliminação da concorrência e superposição no sistema de bancos oficiais; fortalecimento do Banco do Brasil, o qual passaria a ter todos os privilégios de banco múltiplo; especialização da Caixa Econômica Federal para o atendimento da área social; controle mais rigoroso sobre a atuação dos bancos estaduais, buscando eliminar os canais de influências políticas (eleitorais) nas respectivas gestões dessas instituições; entre outras medidas.

Em síntese, não resta dúvida de que em grande parte esses objetivos são indiscutivelmente válidos, bem como seus resultados previsivelmente positivos, mas não parece lícito deno-

minar como reforma esse conjunto de medidas e tão pouco sustentar o argumento de que sua execução necessitaria obrigatoriamente de um patrocinador internacional.

Por fim, do ponto de vista dos trabalhos constitucionais até esta etapa (Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização), as perspectivas nesse campo ainda são obscuras, dada sobretudo a natural ausência de maior detalhamento. No entanto, alguns destaques são dignos de nota.

Além das determinações de competência tradicional e exclusiva do poder central — como emissão de moeda, fiscalização de operações de natureza financeira e legislação das políticas de crédito, câmbio, etc. —, o projeto define como de competência privativa do Senado da República a aprovação, por voto secreto e após arguição em sessão pública, da escolha do presidente e da diretoria do Banco Central do Brasil. Ademais, o referido texto veda ao Banco Central do Brasil a concessão de empréstimos ao Tesouro Nacional ou quaisquer outras entidades que não instituições financeiras. Tais premissas estariam no rumo do propósito de conce-

der maior autonomia às autoridades monetárias junto ao Poder Executivo. Por outro lado, ainda que sujeito à regulação em lei complementar, o texto dispõe sobre dois aspectos contróvertidos e de grande relevância na atual organização e funcionamento do sistema financeiro. O primeiro, tratando das normas de autorização para funcionamento das instituições financeiras, esclarece que tais autorizações serão inegociáveis e intransferíveis. Já o segundo discorre sobre o estabelecimento de condições para a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro. Não resta dúvida de que a intenção aqui é tocar, ainda que de leve, em duas delicadas questões preponderantes no sistema financeiro brasileiro: o esquema cartorial e o protecionismo ao capital bancário nacional.

Sobre essas questões, é plausível admitir que as disposições constitucionais nesse estágio denotam um encaminhamento claramente realista. No primeiro aspecto, o texto, embora não declare explicitamente a extinção do sistema vigente de cartas patentes, praticamente extingue seus valores comerciais, criando condições para eliminar uma das mais pode-

rosas barreiras institucionais à entrada no setor. No segundo aspecto, o projeto procura manter o "status quo", uma vez que não prescreve um processo de nacionalização dos bancos, como tampouco admite uma elevação espontânea no nível de "estrangeirização" do sistema bancário. Todavia, quanto a este último aspecto, fica ainda um flanco em aberto quando o texto, após vedar a instalação de instituições financeiras de capital estrangeiro, bem como o aumento do percentual de participação societária externa no capital de instituições financeiras sediadas no País, esclarece que a vedação não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, reciprocidade com outros países ou, simplesmente, interesse do governo brasileiro.

Tudo indica, afinal, que esse tema sobrevirá brevemente ao centro do debate reformista. De um lado, pela própria necessidade de implementação de uma reforma bancário-financeira abrangente. De outro, pela fase conclusiva de elaboração da nova Carta Magna brasileira.

(*) Professor-assistente doutor do Instituto de Economia da Unicamp.