

O Estado-empresário e o sistema financeiro brasileiro

Sérgio Roberto Porto de Almeida (*)

A participação estatal no sistema financeiro brasileiro pode ser compreendida de duas maneiras: através das leis e dos regulamentos instituídos pelas autoridades monetárias e pela concorrência direta das instituições financeiras públicas ou de economia mista com as demais instituições financeiras atuantes neste mercado.

No que se refere à sua atuação como órgão regulador, podemos destacar importantes transformações estruturais ocorridas durante e após 1964, tais como: a) Lei nº 4.357/64, que criou as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), instituiu as normas de valores monetários, assim criando o mecanismo de correção monetária, afetando profundamente o futuro das instituições financeiras até então pressionadas pela Lei da Usura; b) Lei nº 4.380/64, que criou o Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários; c) Lei nº 4.595/64, conhecida por Lei da Reforma Bancária, que foi provavelmente a mais importante destas alterações, pois especializou as instituições financeiras, criou o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, modificando totalmente a estrutura então existente; d) Lei nº 4.728/65, conhecida por Lei do Mercado de Capitais, que estabeleceu as regras para o seu funcionamento e disciplinou a atuação dos bancos de investimento; e)



teresse público ou governamental, nas que lhes prestassem serviços ou lhes produzissem algum bem; enfim, permitiu a conglomeração do setor financeiro, que houvera sido proibida pela Lei da Reforma Bancária; g) Decreto-lei nº 1.079/70, através do qual se criaram as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e finalmente instituiu o "open market" (mercado aberto); h) Lei nº 6.404/76, conhecida por Lei das Sociedades Anônimas, que revogou totalmente as limitações impostas aos bancos de participar de outras empresas.

Enfim, para resumir, se considerarmos todas as leis, regulamentos, normas e circulares emitidas pelas autoridades monetárias, de 1964 até hoje, chegaremos ao resultado de uma nova instrução a cada quarenta

e oito horas, que demonstra a estatização do sistema financeiro, praticada através de sua direção, planejamento e controle, efetuada a cada nova regulamentação que entra em vigor, que pelo seu excesso gera uma enorme dependência das instituições financeiras para com as autoridades monetárias.

Mas, se não bastasse a intervenção praticada através da regulamentação excessiva, ainda ocorre a participação do Estado como empresário em um setor cuja atividade, a intermediação financeira, é predominantemente de risco, que, por ser de risco, cabe à iniciativa privada a sua exploração, e não ao Estado.

A escalada do Estado-empresário no sistema financeiro tem contribuído para gerar uma enorme

disfunção não apenas no que se refere aos próprios objetivos do Estado como também nas relações de intermediação de todo o sistema financeiro brasileiro, o que pode ser comprovado pela sua crescente participação como intermediador financeiro. Em 1964, o sistema bancário estatal, ou seja, o Banco do Brasil e demais bancos comerciais federais e estaduais, era responsável por 55,06% dos empréstimos concedidos ao setor privado não financeiro, cabendo ao sistema bancário privado o atendimento dos 44,94% restantes. Entretanto, ao final de 1982, a participação do sistema bancário estatal elevou-se para 65,96% em função das operações de repasses de recursos do Banco Central, inexistentes em 1964, mas expressivas em 1982, restando ao sistema bancário privado apenas

34,04% dos empréstimos atendidos.

Outra demonstração da intervenção do Estado no sistema financeiro diz respeito à sua responsabilidade direta sobre os haveres financeiros do País. Em 1964, ao Estado cabia a responsabilidade direta sobre aproximadamente 28% desses haveres, sendo que a dívida pública representava 1% dos haveres, ou seja, 0,17% do PIB naquele ano. Entretanto, em 1982, o Estado era responsável por 76,38% dos haveres financeiros, sendo que naquele ano a dívida pública representava 36,59% dos haveres, ou seja, 16,73% do PIB, dez vezes mais do que em 1964.

Enfim, a intervenção do Estado no sistema financeiro brasileiro em níveis comprovadamente elevados fere os princípios de uma economia em que de-

veriam prevalecer a livre iniciativa e o livre mercado.

Mas, apesar disso, parece clara a disposição das autoridades monetárias em utilizar a política monetária e de crédito como instrumento de planejamento econômico, o que garante ao Estado uma centralização cada vez maior de poder, que, além de político, há muito se tornou também econômico. Persistindo tal situação, com comprovada ineficiência, em futuro não muito longínquo a iniciativa privada perderá ainda mais o espaço que lhe resta no sistema bancário, embora seja "seu por exceléncia", pois já se observam novos sinais de concentração no setor.

(*) Mestre em Administração pela PUC-SP — com a dissertação "A concentração da capital nos bancos comerciais brasileiros — 1964/1981".

Resolução nº 63 do Banco Central, em 1967, através da qual se criaram as operações de repasses de recursos em moeda estrangeira; f) Circular nº 126 do Banco Central, em 1969, revogando importante determinação que impedia as instituições financeiras de participar de outras empresas, permitindo, a partir daí, a participação em outras instituições financeiras, em empresas de in-