

PEC 53-A, de 1999

(do Senado Federal)

Altera o inciso V do art. 163 d o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Voto em Separado

I - RELATÓRIO

A PEC 53, de autoria do Senado Federal, destina-se a abrir o caminho para uma reforma do sistema financeiro através da virtual revogação do Art. 192 da Constituição Federal, que dispõe sobre a estrutura e critérios de funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN). O governo visa, assim, a efetivar mudanças no SFN através de um somatório de Leis Complementares diversas, que serão introduzidas em pequenas parcelas e coexistirão com leis antigas e defasadas, costurando uma colcha de retalhos cujo resultado final pode vir a ser um sistema financeiro caótico.

O SFN sofreu sua última revisão no período 1964 a 1967 e, dado o progresso inovativo desse setor, assim como a inserção do País, nesta última década, no processo de globalização - especialmente a globalização das finanças, uma reforma financeira era justa e necessária.

Porém, através da revogação de todos os princípios e objetivos básicos que devem nortear as leis que regem o SFN - através da revogação dos incisos I a VII, o governo elimina discussões e decisões, pelo Congresso Nacional e a sociedade brasileira, sobre importantes mudanças estruturais na economia brasileira e mundial assim como sobre qual o novo modelo de crescimento econômico e inserção na economia mundial, que o País deve adotar.

É consensual que um SFN desenvolvido é essencial para reduzir, a taxa de juros, financiar as exportações, incentivar o investimento em capacidade produtiva, e reduzir a dependência no capital externo. Mas tal nível de desenvolvimento não ocorrerá sem que se leve em conta o sistema financeiro como um todo, aplicando-lhe princípios norteadores que

garantam tanto a inserção soberana no País no processo de globalização financeira quanto a subordinação do desenvolvimento financeiro ao desenvolvimento econômico e social do País.

11- VOTO

Art. 192, *caput*

Com a modificação do *caput* do Art. 192 que passa a ter a redação "...o sistema financeiro será regulado em leis complementares...", a PEC 53 introduz a possibilidade de uma maior parte do setor financeiro ser ou não regulada. Poderemos ter apenas alguns aspectos submetidos à regulamentação, mas outros não, transformando toda a legislação que rege o sistema financeiro em uma colcha de retalhos.

Porém, a globalização financeira - processo no qual o Brasil, enquanto mercado emergente, se inseriu - gerou mudanças importantes nos sistemas financeiros nacional e internacional que precisam ser levados em conta para estabelecer uma estratégia de desenvolvimento financeiro sustentável. Entre as mudanças introduzidas pela globalização financeira, está o rápido desenvolvimento do mercado de derivativos e da engenharia financeira, que permitem às instituições financeiras de esconder suas perdas, e aumentar seus riscos e sua alavancagem, pondo em risco o sistema financeiro se não forem controladas. Também aumentou o acesso de bancos domésticos ao mercado internacional de capitais, ajudado pelo fato de que o mercado doméstico não é líquido ou desenvolvido, aumentando seu risco cambial. Assim, mercados de derivativos, mercados de moeda e de ações (onde as firmas buscam capital para fazer frente às exigências impostas pela adoção do acordo da Basileia e pelo Banco Central) e o sistema bancário não podem ser regulados independentemente, e a legislação deve ser coerente entre si sendo, portanto, importante que sejam introduzidas em conjunto.

Incisos I e II

A principal justificativa para a revogação dos incisos do Art. 192 da Constituição Federal é a de que a regulação e reestruturação dos mercados financeiros já está sendo feita de forma eficiente pelo Banco Central. Que, de fato, os princípios gerais da atividade

econômica, constantes no Art. 170, são suficientes. Ambos os argumentos são falaciosos. As mudanças sendo introduzidas pelo Banco Central para modificar e modernizar o SFN não levam em conta os problemas e características específicos aos países emergentes, se contentando em importar critérios testados e aperfeiçoados para países desenvolvidos. .

Com a revogação dos incisos I e II do Art. 192, que determinam que lei complementar disporá sobre a autorização para o funcionamento de instituições financeiras nacionais e internacionais, respectivamente, a PEC retira um dos principais objetivos de qualquer lei complementar regendo o sistema financeiro: o de autorização para o funcionamento de instituições financeiras, bancos e estabelecimentos de seguro. Mercados financeiros, e especialmente os bancos (que dominam o sistema financeiro brasileiro) têm características próprias que os distinguem do resto da economia; entre elas, que eles captam depósitos à vista e poupança de um número enorme - de pequenos clientes que não tomam conhecimento de como o banco está aplicando estes recursos - a chamada assimetria de informação - e que devem portanto ser protegidos de fraude, má administração e risco excessivo. Por serem inherentemente ilíquidos, e dada a possibilidade de corridas contra um ou poucos bancos se tomarem crises financeiras, a confiança nas instituições que compõem o sistema é de extrema importância ao seu bom funcionamento. Para haver confiança, deve haver, antes, o aval de uma instituição governamental (o Banco Central) para seu funcionamento.

Inciso III

O inciso III, que dispõe sobre a participação do capital estrangeiro no SFN, foi incluído na nova redação dada ao *caput* do Art. 192. Porém, com a revogação dos itens *a* e *b*, que submete esta participação aos interesses nacionais e aos acordos internacionais, perde-se um princípio norteador de como deve se dar a inserção do país no processo de globalização financeira - isto é, de maneira soberana.

Bancos brasileiros tendem a acessar mercados de capitais internacionais, dada a pouca liquidez dos mercados nacionais. Assim, estão sujeitos a um alto risco cambial. A volatilidade macroeconômica excessiva de economias em desenvolvimento, com oscilações de câmbio, juros, e preços, podem quebrar até uma instituição financeira só (ou a firma a quem esta instituição emprestou dinheiro).

Existe, ainda, a dificuldade de coordenação de critérios de regulação entre países, no caso de bancos multinacionais. Eles em geral são menos controlados pela autoridades financeiras locais, mas têm maior incentivo para tomar riscos maiores no mercado doméstico. Apesar de possuir uma capacidade técnica maior para a gestão de riscos, em geral tal capacidade encontra-se na matriz, enquanto informações sobre risco que são utilizados pelos técnicos, encontram-se em mãos de gerentes locais, com pouca comunicação entre eles.

Incisos IV e V

Bancos Centrais enquanto reguladores do sistema financeiro e responsáveis pela execução da política monetária, têm poder para afetar tanto os resultados de firmas financeiras quanto o bem-estar social do país. Por isso, sua prestação de contas à sociedade é muito importante. Em sociedades democráticas a prestação de contas pelo Banco Central pode tomar quatro formas (não-exclusivas): (1) prestação de contas ao mercado; (2) prestação de contas à própria indústria financeira; (3) prestação de contas ao Judiciário pela legalidade de suas ações e decisões; e (4) prestação de contas ao Legislativo.

Os constituintes de 1988 decidiram, de um lado, por um aumento da autonomia do BC e, de outro, por um maior controle deste pelo Legislativo. Além da revogação da Lei 4.595 de 1964 e da extinção do Conselho Monetário Nacional, previram um novo arranjo institucional para o Banco Central e para o sistema financeiro, a ser regulamentado depois - o que não ocorreu.

Os **incisos IV e V**, que dispõem sobre a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central, assim como os requisitos para a designação de membros de sua diretoria, também são revogados pela PEC 53. Ora, para haver transparência na prestação de contas pelo presidente e diretores não-eleitos do Banco Central assim como um maior controle deste pelo Legislativo eleito, é necessário que suas responsabilidades e atribuições sejam claramente determinadas pela Constituição. Para haver equilíbrio nas relações entre o Banco Central, o Executivo e o Legislativo, é necessário determinar, na Constituição, (1) os objetivos do Banco Central, (2) a transparência e (3) o detentor da responsabilidade final pelas decisões de política monetária. A Lei de Responsabilidade Monetária que encontra-se em elaboração no Executivo não é suficiente para determinar essas questões, já que se refere apenas ao Banco Central.

Inciso VII

O desenvolvimento de um sistema financeiro eficiente e forte é de suprema importância para a retomada do desenvolvimento econômico sustentável e estável, após duas décadas de estagnação, pontuadas por crises financeiras e de dívida externa. Em outras palavras: o desenvolvimento e a estabilidade do sistema financeiro não são fins por si só, mas são um meio de se atingir um crescimento econômico com eqüidade.

Se não houver desenvolvimento global do SFN, então as maiores empresas e os maiores investidores internacionais simplesmente utilizarão a liberalização do sistema financeiro para captar crédito para investimentos, e investir, em mercados de capitais estrangeiros. Isto causará uma maior divisão e desigualdade no País, já que as pequenas empresas nacionais e regionais não terão acesso a crédito para se estabelecer, crescer e criar empregos. A desigualdade social e a concentração de renda tenderão a se agravar, assim como as desigualdades regionais, ameaçando o crescimento econômico sustentável do País.

A revogação do inciso VII, que estipula que a legislação reguladora do SFN deve estabelecer critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento, deve causar um grande fluxo de capitais de regiões menos desenvolvidas do país, como o Norte e Nordeste, para regiões de maior concentração de indústrias e serviços, como o Sul e o Sudeste. Ora, o processo de globalização é, por sua própria natureza, um processo de concentração de rendas - tanto entre países, como entre regiões. Tanto países quanto regiões de países de renda alta, inseridos no processo de globalização e voltados para o setor externo, tendem a ganhar ainda mais com a globalização, enquanto países e regiões pobres, excluídos do processo, só tendem a perder.

Princípios Gerais

Riscos fazem parte integrante do negócio dos bancos, e há uma troca entre baixo risco e aumento no nível de crédito para investimento e crescimento econômico. Bancos excessivamente restritos em suas atividades pelo agente regulador, em um ambiente macroeconômico que já é volátil, tenderão a financiar cada vez menos investimentos produtivos de longo prazo, ou aqueles que criam empregos e aumentem a renda nacional (por exemplo, empresários empreendedores que buscam financiamento para pequenas empresas - que são as que criam o maior volume de emprego com o menor volume de crédito - não seriam financiados em tal ambiente).

Assim, a constituição precisa determinar princípios gerais para o funcionamento do sistema financeiro: Qual a proporcionalidade que quer se dar ao sistema - isto é, qual a importância relativa entre regulação (benefício da segurança) e fornecimento de crédito (benefício do crescimento econômico)? Qual deve ser o papel, no futuro, dos antigos bancos de desenvolvimento (que não podem se adequar aos novos critérios de regulação do BC e aplicar recursos em atividades menos produtivas mas importantes socialmente ao mesmo tempo)? Qual o papel das cooperativas de crédito (notoriamente bem menos líquidas e de maior risco que bancos) para fornecer micro-crédito às comunidades e projetos menores e menos lucrativos, ignorados pelos bancos? Qual deve ser a estrutura institucional da regulação financeira?

Em resumo, os argumentos de que: a reforma do Sistema Financeiro Nacional pode ser feita em partes, através de várias leis complementares; as mudanças já introduzidas ao sistema são suficientes; e que os princípios norteadores já existem no Art. 170 da CF, são falaciosos. Primeiro, porque não levam em conta características específicas do sistema financeiro, e aquelas específicas a mercados emergentes. Segundo, não consideram a inserção da economia nacional no processo de globalização financeira exige um projeto de reforma financeira mais ampla, com uma estratégia mais clara. Por último, ignoram, de maneira implícita, princípios importantes como a proporcionalidade da regulação e a estrutura institucional da regulação financeira - e, portanto, ignoram o papel do Judiciário e do Executivo na reforma e na regulação do sistema financeiro brasileiro.

Por isso, somos pela rejeição da PEC nº 53/99 nos termos dos argumentos expendidos.

Sala das Reuniões, 7 de Agosto de 2001

Deputado PEDRO EUGÊNIO

PPS/PE