

IV – O SISTEMA FINANCEIRO PÓS PROER

-
1. O novo cenário e a entrada dos estrangeiros: os reflexos na competitividade e no “spread” bancário
 2. O novo Sistema de Pagamentos Brasileiro - o fim da inversão do saldo das reservas bancárias
 3. A regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal: atraso e conseqüências
-

1. O novo cenário e a entrada dos estrangeiros: os reflexos na competitividade e no “spread” bancário

A partir dos anos 90, em conseqüência do engajamento do país na denominada economia globalizada, ocorreu uma redução das barreiras nacionais às atividades comerciais. Juntamente com a liberalização comercial e a redução dos obstáculos à instalação de empresas multinacionais nos diversos países, ocorreu, ainda, a liberalização financeira.

No Brasil, a liberalização financeira se manifestou pela abertura de oportunidades de negociações de ativos além das nossas fronteiras, como pela autorização para a instalação de instituições financeiras estrangeiras no país mediante aquisição de outras instituições, obedecidas as regras constitucionais e os demais instrumentos legais e normativos em vigor.

Como conseqüência dessa liberalização, houve a necessidade de se aperfeiçoar a legislação com vistas ao acompanhamento da evolução ocorrida principalmente com o aparecimento de novas modalidades de ativos e dos métodos operacionais relacionados.

No período de 1994 e 2000, a quantidade de instituições bancárias em funcionamento no Brasil diminuiu em cerca de 22%. Neste contexto, as instituições privadas nacionais sofreram uma redução de 35% e as públicas 44%. Paralelamente, o número de bancos com controle estrangeiro aumentou em 81%, com o concomitante decréscimo de 61% dos bancos com participação estrangeira.

No segmento bancário, a evolução da participação, por espécie de instituição, em relação ao total de ativos e ao total de créditos concedidos, esta demonstrada nos quadros a seguir:

Concessão de créditos da área bancária (%)

Segmento	Dez/94	Dez/95	Dez/96	Dez/97	Dez/98	Dez/99	Dez/00	Dez/01
Público	59,3%	62,3%	58,4%	52,0%	53,7%	48,0%	39,4%	29,6%
Privado	35,1%	31,6%	32,0%	34,6%	31,3%	32,0%	35,3%	38,0%
Estrangeiro	5,6%	6,1%	9,6%	13,5%	15,0%	20,0%	25,4%	32,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Obs.: Foram considerados os bancos múltiplos, comerciais e caixas econômicas.

Fonte: PCOS200

Participação em relação aos ativos da área bancária (%)

Segmento	Dez/94	Dez/95	Dez/96	Dez/97	Dez/98	Dez/99	Dez/00	Dez/01
Público	51,5%	52,3%	51,1%	48,5%	46,0%	43,3%	36,8%	37,2%
Privado	41,0%	39,0%	38,4%	35,8%	35,5%	33,3%	35,6%	32,2%
Estrangeiro	7,5%	8,7%	10,5%	15,7%	18,5%	23,4%	27,6%	30,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,1%	100,0%	100,0%

Obs.: Foram considerados os bancos múltiplos, comerciais e caixas econômicas.

Fonte: PCOS200

Os dados estatísticos contidos nos quadros acima tem por objetivo demonstrar o incremento da concorrência no segmento bancário com a entrada no país das instituições estrangeiras.

A esse respeito, no segmento de bancos atacadistas, ocorreu um aumento da eficiência operacional. No segmento de varejo, o ingresso de instituições financeiras estrangeiras é mais recente e deu-se, em grande parte, como contrapartida à absorção de instituições nacionais com problemas, fato que não permitiu o reflexo decorrente do aumento da concorrência e da eficiência do setor de varejo, pois as instituições estavam em processo de reorganização interna e avaliação do mercado brasileiro, cujos efeitos na redução do "spread" bancário não foram muito significativos.

A redução do "spread" bancário independe de uma medida isolada e nem é factível de ser obtida de imediato. Para que tenhamos juros mais baixos nos empréstimos, além de um ambiente macroeconômico favorável e previsível, é importante tomar medidas para diminuir as taxas básicas de juros, reduzir os tributos e compulsórios, o risco de crédito e, ainda, por meio

do aumento da eficiência e alavancagem das instituições financeiras, reduzir sua margem operacional (custos administrativos e lucros).

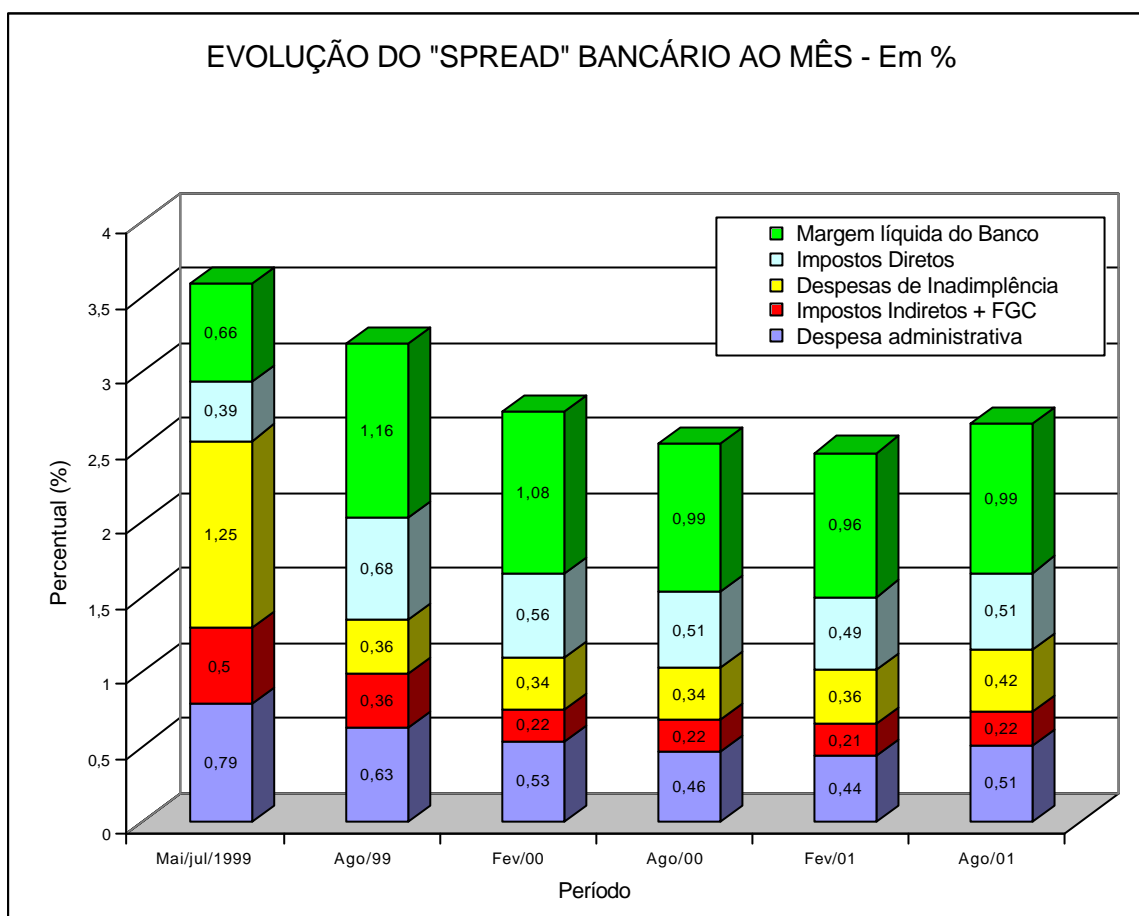
Segundo estudos realizados, tomando-se como base as médias trimestrais de maio/julho de 1999, o custo dos empréstimos e composição do *spread* era a seguinte:

Custo dos empréstimos e composição do *Spread* **Médias do trimestre maio/julho 1999**

Composição	Geral	Pessoa Física			Pessoa Jurídica
	Média Total %	Média %	Crédito Pessoal e CDC %	Cheque Especial %	Média %
Custo ao tomador (%ao ano)	83%	119%	95%	178%	66%
Tx. de captação CDB (% ao ano)	21%	21%	21%	21%	21%
"Spread" (% ao ano)	62%	98%	74%	157%	45%
Custo ao tomador (% ao mês)	5,17%	6,75%	5,74%	8,90%	4,31%
Taxa de captação CDB (% ao mês)	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
"Spread" (% ao mês)	3,58%	5,15%	4,14%	7,30%	2,72%
- Despesa Administrativa	0,79%	1,48%	1,48%	1,48%	0,52%
- Impostos Indiretos (+CPMF)	0,50%	0,82%	0,82%	0,84%	0,35%
- Despesas de Inadimplência	1,25%	1,42%	1,42%	1,42%	1,09%
- IR/CSLL	0,39%	0,53%	0,16%	1,32%	0,25%
- Lucro do Banco	0,66%	0,90%	0,27%	2,24%	0,48%
"Spread" (%)	100%	100%	100%	100%	100%
Despesa Administrativa	22%	29%	36%	20%	19%
Impostos Indiretos (+CPMF)	14%	16%	20%	12%	13%
Inadimplência	35%	28%	34%	19%	40%
IR/CSLL	11%	10%	4%	18%	10%
Lucro do banco	18%	17%	6%	31%	18%

Em períodos subseqüentes até o início de 2001, o *spread* bancário seguiu uma tendência de queda em conseqüência, notadamente, da redução da taxa básica de juros, da elevação na oferta de crédito, do aumento nos prazos médios e da redução dos níveis de inadimplência.

A partir de então verificou-se uma reversão dessas tendências, em função da crise na Argentina, da crise de energia e da desaceleração do crescimento econômico mundial, com conseqüente elevação nas metas da taxa Selic e do câmbio, conforme o gráfico seguinte.



O comportamento do segmento livre de crédito no período de outubro/2000 a outubro/2001 foi determinado pela mudança no cenário macroeconômico vivido pela economia brasileira.

No segundo semestre de 2001, até outubro, com o agravamento desse quadro de incertezas, os juros e os *spreads* bancários apresentaram aumentos expressivos, não só pelo seu efeito sobre o risco de crédito, mas também porque essas incertezas tiveram um impacto importante sobre a curva de juros, indicando custos financeiros mais altos para operações de maior prazo. Esses efeitos são passageiros e a perspectiva é de que os *spreads* voltem à sua trajetória de queda com a redução das incertezas que dominaram o cenário macroeconômico.

Com a finalidade de se buscar a redução do *spread* bancário, diversas medidas foram adotadas ou estão em andamento, segundo a competência do Banco Central ou de outros Poderes da República.

Sobre o *spread* bancário reconhece-se que ainda é muito alto, não obstante os esforços empreendidos. Caso tenhamos uma economia estabilizada, os resultados de sua redução serão repassados aos tomadores de empréstimos e financiamentos, não só devido a concorrência no setor financeiro, mas em decorrência de outros fatores, inclusive, com a redução gradativa da taxa básica de juros.

2. O novo Sistema de Pagamentos Brasileiro - o fim da inversão do saldo das reservas bancárias

O Banco Central está implantando o Sistema de Pagamentos, introduzindo procedimentos de monitoramento da liquidação por intermédio de um sistema de transferência de reservas em tempo real, impedindo os saques a descoberto nas reservas bancárias, uma vez que as operações tem de ser liquidadas no momento de sua realização, impedindo a acumulação de saldos devedores descobertos.

O risco de inadimplência será, então, distribuído entre outros participantes do mercado, como SELIC, CETIP, BM&F e outros, que estabelecerão, para isto, mecanismos de gerenciamento de risco, tais como o sistema de liquidação de operações da Bolsa de Mercadorias e Futuros. Com isto, o BACEN diminuirá sua exposição a riscos e não ficará com altos valores atrelados à massa de instituições financeiras liquidadas.

A reestruturação do sistema de pagamentos compreende um conjunto de medidas que solucionam parte os graves problemas aqui apontados. Segue-se um resumo de cada uma das medidas:

a) monitoramento, em tempo real, do saldo de cada conta Reservas Bancárias, não sendo admitido, a partir do dia 24 de junho de 2002, saldo devedor em qualquer momento;

b) oferta de empréstimo ponte diário (redesconto intradia), mediante operações de compra, pelo BC, de títulos públicos federais dos bancos, que deverão recomprar os títulos do BC no próprio dia, registrando-se em tempo real o resultado financeiro na conta Reservas Bancárias. Isso garante, sem risco para o BC, a oferta da liquidez necessária (de R\$ 6 bilhões, em média, como antes mencionado) para o normal fluxo dos pagamentos ao longo do dia;

c) implantação de sistema que processará ordens de transferência eletrônica de fundos entre bancos, inclusive as por conta de clientes. Assim,

passará a existir alternativa segura aos cheques e DOC para a realização de pagamentos de grande valor;

d) criação, pelo setor privado, de rede de telecomunicações dedicada exclusivamente ao sistema financeiro e operada sob rígidos padrões de segurança e confiabilidade definidos pelo BC, permitindo a liquidação financeira em tempo real de transações;

e) assunção do risco privado pelo setor privado, com a definição de regras mais rígidas para as câmaras de compensação privadas, que deverão adotar adequados mecanismos de gerenciamento de riscos, como o estabelecimento de limites para os bancos com base no recebimento prévio de garantias. Se o BC rejeitar lançamento na conta Reservas Bancárias de um banco que não disponha de liquidez suficiente, a câmara executará as garantias que lhe tenham sido entregues pelo banco inadimplente e honrará os pagamentos correspondentes, com fundamento na Lei 10214/2001;

f) adoção de mecanismo indutor à oferta, pelos bancos, de novos produtos à clientela, que permitam a migração dos pagamentos de valor maior do que R\$ 5 mil, hoje realizados por cheques e DOC, para instrumentos de pagamento eletrônicos adequadamente estruturados.

As medidas acima mencionadas, entre outros aspectos positivos, retirarão do setor público riscos privados, fortalecerão o sistema financeiro, dotarão o país de sistema de pagamentos moderno, reduzirão a percepção de risco do país e permitirão maior atratividade para o capital externo, além de ganhos de eficiência à economia. Importantes pontos, porém, não claramente identificados pela sociedade, em particular pelo cidadão comum, ainda que assim considerado o que tem acesso ao sistema bancário.

Para esse cidadão comum, e considerando a totalidade do sistema bancário, surgirá, de pronto, a possibilidade de transferir recursos de sua conta-corrente para conta de outra pessoa em banco diferente do seu, em agência de qualquer localidade do país, sendo o recurso imediatamente disponível para o destinatário. Isso hoje não ocorre, pois, na melhor das hipóteses, o recurso depositado por cheque torna-se obrigatoriamente disponível ao destinatário no prazo de um a quatro dias úteis, podendo se estender a vinte dias úteis quando envolver agências localizadas em cidades de difícil acesso.

De negativo, poderá ocorrer, também considerando a totalidade do sistema bancário, o surgimento de tarifa para cheques de valor igual ou

superior a R\$ 5 mil (que representam pouco mais de 1% da quantidade de cheques emitidos diariamente e 69% do respectivo valor total).

Diz-se "poderá ocorrer", porque o mecanismo indutor à migração, estabelecido pelo Bacen, será aplicado sobre a rede bancária de forma escalonada a partir de agosto de 2002. Ademais, o BC admite que, a partir de fevereiro de 2003, caso os cheques de valor igual ou superior a R\$ 5 mil correspondam a até 20% do valor total dos cheques hoje emitidos, nada será exigido dos bancos.

Isso propiciará ao sistema financeiro tempo suficiente para oferecer novos produtos, estendendo-os à sua clientela paulatinamente. É de se esperar que os grandes clientes tenham acesso imediato a produtos mais eficientes, o que permitirá que, afetando positivamente pequena parcela de seus clientes, os bancos reduzam, em curto tempo, substancialmente o valor total dos cheques emitidos com valor a partir de R\$ 5 mil. Pode-se imaginar, também, que no espaço de até um ano, cartórios de registro de imóveis, grandes concessionárias de veículos e empresas atacadistas, por exemplo, disponham de terminais bancários que permitam a realização de pagamentos eletrônicos e dispensem a necessidade de emissão de cheques.

Ademais, alguns bancos poderão voltar a estabelecer prazo de bloqueio para os depósitos realizados por meio de cheques igual ao máximo permitido pelo BC. Durante o período de elevada inflação e em face da concorrência no setor, muitos bancos dispensaram o bloqueio temporário dos recursos depositados por cheques, permitindo que seus clientes movimentassem tais depósitos por meio de cheques ou DOC. Alguns o fizeram para a totalidade de sua clientela. Houve aqueles que mantiveram, no particular, os procedimentos usuais, ou estenderam a outros clientes o tratamento especial que sempre dispensaram às grandes corporações.

Esse novo comportamento dos bancos decorrerá do fato de que, hoje, depósitos ou saques por cheques geram lançamentos na conta Reservas Bancárias sempre no dia útil seguinte. Com a introdução de sistemas eletrônicos de transferência de fundos acessíveis à clientela, com a conseqüente movimentação de Reservas Bancárias em tempo real, recurso depositado por cheque e transferido eletronicamente no mesmo dia afetará negativamente o fluxo de caixa do banco.

Vale notar que eventual restrição poderá ser diferenciada. Alguns bancos poderão restringir apenas as transferências eletrônicas de recursos depositados por cheques, permitindo que esses depósitos sejam

movimentáveis no próprio dia, desde que por cheques, exatamente como fazem hoje.

Os fundos de investimento, da mesma forma, poderão vir a alterar a regra para a aplicação e o resgate de cotas, somente aceitando a conversão em cotas de recursos disponíveis. Cabe lembrar, porém, que embora observem certo padrão, as regras de cada fundo, a exemplo do acima exposto quanto aos bancos, hoje são diferenciadas, cabendo ao investidor escolher livremente em qual aplicar seus recursos.

O BC estabeleceu, ainda, que os depósitos até R\$ 5 mil, efetuados por intermédio de cheques em contas de poupança, continuarão a ter o mesmo tratamento atual, de serem remunerados a partir da data em que realizados.

Inúmeros países, independentemente de seu nível de desenvolvimento econômico e social, já implementaram reformas semelhantes em seus sistemas de pagamentos.

3. A regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal: atraso e conseqüências

Desde 1991, a Câmara dos Deputados vem constituindo, sucessivamente, comissões especiais com o fito de regulamentar o art 192 da Constituição da República, sem que, qualquer delas tenha logrado êxito neste objetivo.

Na verdade, nenhuma delas conseguiu aprovar no seu âmbito um texto para ser levado à apreciação do Plenário da Casa, em que pese a atuação dos ilustres Presidentes das várias comissões pretéritas, como os Deputados Benito Gama, Luiz Eduardo Magalhães e Gonzaga Mota, assim como a dos Relatores, que dispensam maiores referências, como Cesar Maia, Gonzaga Mota, Benito Gama e Saulo Queiroz, e, ainda, o trabalho feito pela atual Comissão Especial, presidida pelo Deputado Danilo Castro e com o Deputado Edinho Bez como Relator.

A amplitude das matérias relacionadas nos incisos do art. 192, compreendendo os mercados bancário, securitário, previdenciário privado e cooperativo de crédito; a criação de fundo ou seguro para garantir parcialmente créditos, aplicações financeiras e depósitos; a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras, de seguros privados e de previdência complementar; o papel institucional do Banco Central do Brasil, entre outras, sempre foi tomada como medida da dificuldade de se aprovar a lei complementar nele preconizada.

O obstáculo maior à elaboração de tal lei é, no entanto, o limite de juros reais estabelecido em doze por cento ao ano no parágrafo 3º do art. 192. Há resistências técnicas e políticas, tanto da parte do Poder Executivo como da parte do Legislativo, sem contar com a oposição óbvia das instituições financeiras.

No âmbito do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal firmou juízo que o texto do parágrafo 3º não era auto-aplicável. Na mesma ocasião, também entendeu que a regulamentação deveria ser feita em uma só lei complementar. Por outro lado, ao apreciar ação de inconstitucionalidade contra a resolução do CMN que instituiu o Fundo Garantidor de Créditos (também previsto no art. 192), o STF decidiu liminarmente no sentido de suspender a aplicação de dispositivos da resolução inquinada, mantendo a eficácia dos demais até a apreciação do mérito.

A rejeição à parte transformou-se na rejeição ao todo: a oposição política ao limite constitucional dos juros inviabilizou a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional.

Assim, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, continua a ser a coluna vertebral do Sistema Financeiro Nacional. Apesar de seus inegáveis e reconhecidos méritos, é uma lei ultrapassada: não defende mais os interesses dos cidadãos brasileiros, nem regulamenta plena e eficazmente as atividades financeiras de um mercado internacionalizado.

A inatividade legislativa em termos da regulação do Sistema Financeiro Nacional não é total, como resultado dos impasses técnicos e políticos. A ocorrência de problemas específicos tem provocado, por parte do Poder Executivo, iniciativas pontuais para solucioná-los, resultando delas normas legais ordinárias ou complementares, ou, até mesmo, regulamentações infralegais que estariam obrigadas a ser tratadas no âmbito da regulamentação determinada no art. 192 da Constituição Federal. Como exemplo de tais iniciativas que já foram transformadas em normas pode-se citar:

- a) Projeto de Lei Complementar nº 219/95, apresentado pelo Senador Lúcio Alcântara sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. A partir de 1998 passou a tramitar na Câmara dos Deputados, sendo aprovado no final de 2000 e transformado na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.
- b) Resolução nº 2.197/95, do Conselho Monetário Nacional, que autoriza a criação de mecanismo de proteção a titulares de crédito contra instituições financeiras, posteriormente denominado Fundo Garantidor de Créditos - FGC.

Note-se que o primeiro exemplo é um projeto de lei complementar transformado em lei, enquanto o segundo é norma infralegal, Ambos deviam ser matérias da lei geral da regulamentação do sistema financeiro, segundo o acórdão do Supremo Tribunal Federal.

No Senado Federal tramita o Projeto de Lei Complementar nº 333/99, de autoria do Senador Paulo Hartung, que *"regulamenta o art. 163 da Constituição Federal, dispondo sobre a fiscalização das instituições financeiras, o risco da liquidação dessas instituições, autoriza a criação da Agência Nacional de Fiscalização das Instituições Financeiras - ANFIF e do Instituto Segurador de Créditos contra Instituições Financeiras - ISIF, e dá outras providências"* .

É nosso entendimento que retirar do Banco Central do Brasil a competência fiscalizatória e criar entidade para o seguro de crédito adianta discussão que deveria estar sendo travada no âmbito da regulamentação do art. 192.

Na Câmara dos Deputados tramita o Projeto de Lei Complementar nº 200/89, apresentado pelo então Senador Itamar Franco e aprovado naquele mesmo ano no Senado Federal, que *"dispõe sobre os requisitos para o exercício dos cargos de diretoria e presidência do Banco Central do Brasil"* . Este é o projeto principal da comissão especial do Sistema Financeiro Nacional, ao qual estão pensados outros quarenta projetos de lei complementar, dentre os quais o 42/99, que regulamenta o inciso V do artigo 163 da Constituição, dispondo sobre a fiscalização das instituições financeiras, o risco de sua liquidação, autoriza a criação da Agência Nacional de Fiscalização das Instituições Financeiras – ANFIF e do Instituto Segurador de Créditos contra Instituições Financeiras – ISIF.

Além dos aspectos técnicos e políticos que dificultam o avanço da exame dos projetos na citada comissão especial, acrescenta-se o estágio de tramitação da Proposta de Emenda Constituição nº 53/99, apresentada pelo Senador José Serra em 1997. Aprovada em dois turnos pelo Senado Federal na forma de substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Jefferson Peres, permite a regulamentação do art. 192 por meio de várias leis complementares, e, importante, suprime o parágrafo 3º. Esta proposição já foi aprovada pela comissão especial, restando submetê-la ao Plenário da Casa.

Caso o Plenário da Câmara dos Deputados aprove a Proposta de Emenda à Constituição nº 53/99 nos termos do Substitutivo do Senado Federal, o Congresso Nacional terá ampla liberdade para escolher a abrangência e o conteúdo de cada uma das leis complementares que balizarão o Sistema Financeiro Nacional. Dessa forma, a regulamentação feita por

partes poderá ser finalizada em prazo mais curto que na modalidade lei complementar única, formato inviável desde 1991.