

OPINIÃO ECONÔMICA

Reforma financeira

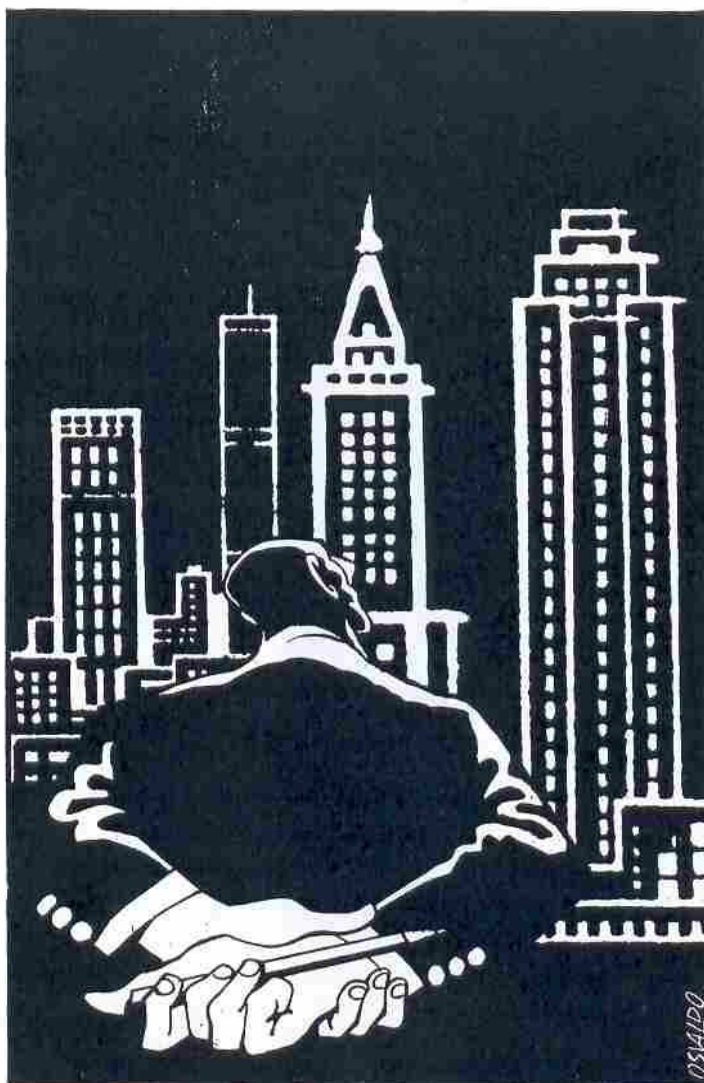
RUBENS PENHA CYSNE

Como se sabe, o artigo 192 da Constituição Federal de 1988 estabelece a necessidade de criação de uma lei complementar reguladora do sistema financeiro nacional. Este texto sumariza algumas reflexões do autor após a coordenação do último seminário sobre a reforma financeira realizado no Rio de Janeiro.

O principal motivo da necessidade de lei complementar para o sistema financeiro reside em dotar-se o país de uma agência controladora da oferta monetária com autonomia suficiente para livrar-se das injunções políticas e ater-se predominantemente à estabilidade do poder aquisitivo da moeda no longo prazo. No que pese a excelência técnica das leis 4.595/64 e 4.728/65 que, com as suas posteriores modificações, permanecem até hoje como base institucional do nosso sistema financeiro, há alguns problemas a serem corrigidos. Afinal, nestes quase 30 anos modificaram-se não apenas as condições inerentes ao sistema financeiro nacional e internacional como, fundamentalmente, a ambiência política em nosso país. A passagem de um sistema autoritário a um sistema democrático certamente influi diretamente no desenho institucional ótimo das instituições como um todo e, em particular, das instituições financeiras. Um bom exemplo neste sentido é a convivência brasileira com um sistema no qual as decisões acerca da oferta monetária sempre estiveram nas mãos do Ministro da Fazenda. Até o início dos anos 80, este sistema funcionou com um grau de desempenho, digamos, regular. Mas de meados da década de 80 para cá o desempenho tem sido sofrível. O motivo é simples: é mais fácil dizer não em um sistema autoritário do que em um sistema onde o apoio político precisa ser conquistado e mantido dia-a-dia.

Uma vez concluída pela necessidade de uma lei complementar, cabe listar três observações, pelos menos duas das quais bastante óbvias, de forma a ordenar o assunto: i) no atual status-quo político-econômico, uma maior independência conferida a uma agência de controle da moeda por meio de lei complementar claramente não é suficiente para resolver-se qualquer problema, mas deve ser defendida pela sua absoluta necessidade; ii) deseja-se e deve-se conferir independência a um banco central clássico, predominantemente voltado para a manutenção do poder aquisitivo da moeda no longo prazo, e não para o banco central agigantado que se delinea no projeto de lei de Reforma do Sistema Financeiro e; iii) a reformulação institucional do sistema financeiro, embora umbilicalmente ligada, na consecução de seu êxito, ao sucesso da reforma fiscal, deve ser implementada caso esta última tenha sido bem sucedida ou não.

Analisemos separadamente cada



um desses três pontos. O primeiro deles, absolutamente dispensável numa discussão lúcida sobre o assunto, limita-se a explicitar a aquiescência de que a independência do banco central é condição necessária, mas não suficiente, para um melhor desempenho do setor financeiro de nossa economia. Raciocínios do tipo "banco central independente não resolve o problema da inflação se o problema do déficit público não tiver sido equacionado" são muitas vezes utilizados de forma a defender o atual status-quo do sistema financeiro. Trata-se de sentença verdadeira, mas que de forma alguma nega a necessidade de uma reforma financeira. De fato, ele nega apenas a sua suficiência. O sofisma que caracteriza a implicação da não suficiência à não necessidade, algumas vezes usado de forma propositalmente enganadora (pelos adeptos da situação) e outras vezes por puro erro de lógica, deve ser devidamente extirpado de qualquer discussão sobre o assunto.

No que diz respeito ao "tamanho" do banco central, o relator do projeto errou na dosagem. O verdadeiro pilar de sustentação da

lei de Reforma do Sistema Financeiro é uma maior autonomia a ser concedida ao Banco Central. Mas a um banco central clássico, cuja tarefa principal é o controle monetário e não aquele previsto no projeto atual. Ernane Galveias argumenta, analisando esse projeto de lei: "quem daria independência total a esta instituição gigantesca, que enfeixaria mais poderes que um presidente da República ou um primeiro-ministro?" De mesma forma, Carlos Brandão coloca que a independência pretendida centrou-se, no projeto de lei, na fiscalização, e não no controle monetário: "o projeto confere total independência ao Banco Central do Brasil na fiscalização das instituições financeiras; matéria que deveria estar ligada ao Ministério da Economia." De forma semelhante posiciona-se o Ministério da Economia, em mimeo de 31/03/92: "seria desejável a retirada da função da fiscalização do Bacen." Luís Afonso Simoens da Silva, funcionário do Banco Central, chama ainda atenção para a incoerência do projeto de lei, ao estabelecer como competência privativa do Banco Central a fiscalização do sistema financeiro (artigo 7 -XX-

VI) e, ao mesmo tempo, prever a criação de mecanismos privados de seguro bancário (artigo 55).

Todos estes argumentos colocados por diferentes analistas deixam claro que a fiscalização de mercado financeiro de forma alguma pode ser competência privativa do Banco Central, devendo ser partilhada com o Ministério da Economia e o setor privado. Isto implica uma necessidade de revisão de lei complementar em seu artigo 7, XXVI, que estabelece como competência privativa do Bacen a fiscalização de instituições financeiras.

Mais de que apenas restringindo-se o problema à questão da fiscalização, é importante que seja discutida a efetiva necessidade de cada uma das competências do Banco Central não diretamente ligadas às suas funções clássicas de banqueiro dos bancos, banqueiro (não exclusivo) do Tesouro, depositário das reservas internacionais do país e, fundamentalmente, controlador da oferta monetária. O motivo é simples: quanto mais reduzido às suas atribuições clássicas, maiores serão as possibilidades de o Banco Central concentrar-se em seus mais importantes objetivos. Este fato fica claro até mesmo na aprovação pelo Congresso do projeto de lei: boa parte das críticas à independência do Bacen certamente teriam tido o seu ímpeto bastante reduzido (se não eliminado), se a independência proposta fosse a de um banco central clássico, e não a de uma entidade híbrida. Este foi um grave erro de estratégia do relator, que ainda pode ser corrigido.

Por último, analisemos a reforma financeira à luz da reforma fiscal. A defesa da implementação institucional da primeira independentemente do êxito ou fracasso da segunda deve-se a dois motivos, o primeiro de ordem metodológica e o segundo de ordem empírica. Metodologicamente, condições necessárias como a reforma financeira devem ser encaradas de forma marginal, passo a passo, e não pensando-se se elas resolvem ou não o problema maior, que é a inflação. Como diz o provérbio chinês, não se caminham dois quilômetros sem ser dar o primeiro passo. Empiricamente, é preciso observar que apenas o processo de independência do Banco Central em si mesmo, ainda que usada marginalmente, já impõe um maior controle das finanças do setor público. A evidência internacional neste sentido é bastante vasta, sendo citados nos estudos de Masciandaro e Tabellini (1988), Parkin (1986), Banaian, Laney e Willet (1983). O motivo para isto é bem simples. Agentes econômicos superendividados costumam gastar menos quando sujeitos a restrições adicionais de caixa.