



ch



1290001025



IE

TCC/UNICAMP Z13b

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
-INSTITUTO DE ECONOMIA-



O BANCO MÚLTIPLO E REFORMA FINANCEIRA NO FINANCIAMENTO
DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Renata Aparecida Zago

Monografia apresentada no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas sob orientação de Geraldo Biasoto Jr.

-Campinas-
dezembro de 1990



Í N D I C E

INTRODUÇÃO.....	4
I. O SISTEMA FINANCEIRO.....	7
I.1 O Capital Financeiro como tal.....	7
I.2 Sistema de crédito: gênese e classificação.....	10
I.3 O Sistema Financeiro e suas distorções.....	17
II. Evolução do Sistema Financeiro Brasileiro.....	20
II.1 Anos 60 e 70: descrição.....	21
II.2 Anos 80: o desajustamento do Sistema Financeiro...	35
II.2.1 A Estatização do crédito.....	38
II.3 Plano Cruzado: novo direcionamento e retorno ao padrão anterior.....	41
III. Reordenamento do Sistema Financeiro Nacional.....	45
III.1 Banco Múltiplo.....	46
III.2 Considerações sobre o Banco Múltiplo.....	53
Conclusão.....	57
Notas.....	59
Bibliografia.....	63



INTRODUÇÃO

O presente trabalho reserva para si a tarefa de verificar até que ponto a reforma bancária processada no período de 1985/1987 cumpriu um de seus objetivos que era redinamizar o sistema financeiro com vistas ao crédito de longo prazo.

Para tanto o estudo dividiu-se em 3 capítulos. O primeiro capítulo trata do capital financeiro e de todos os seus desdobramentos relacionados ao crédito. A intenção com este capítulo foi dar o devido embasamento teórico ao tema, para que se pudesse apreender a importância do capital financeiro dentro de uma economia capitalista.

O segundo capítulo faz, de forma sucinta, um apanhado geral de como foi a evolução do sistema financeiro no Brasil a partir das reformas de 64/67. Trata também das implicações que o tipo de sistema delineado trouxe para o desenvolvimento econômico do país e suas distorções, possíveis através de instrumentos mal planejados. Este capítulo culmina em 86, com o Plano Cruzado, que num primeiro momento parece dar um novo direcionamento à economia, mas que meses depois revela-se insuficiente, o que leva à volta ao padrão anterior.

O terceiro capítulo inicia-se com o reordenamento do Sistema Financeiro Nacional, objeto de estudo desde o início dos anos 80, mas que é efetivamente tentado em 1987, com a Reforma Bancária, onde são reformuladas algumas características básicas da estrutura do SFN. Um destas características seria o modelo de especialização das instituições financeiras, que passa a ser repensado a partir de então. Outra desta



UNICAMP

características é a institucionalização do banco múltiplo, objeto principal do presente estudo e através do qual busca-se delinear o que mudou dentro do SFN.



CAPÍTULO I

I. O SISTEMA FINANCEIRO

Este capítulo tratará das funções do capital financeiro dentro de uma economia capitalista, utilizando-se como pano de fundo o desenvolvimento do crédito e do sistema financeiro propriamente dito. Com este procedimento busca-se um embasamento teórico suficiente para que se possa tratar mais adiante do objeto de estudo proposto pelo trabalho, que é o Sistema Financeiro Brasileiro.

I.1 O CAPITAL FINANCEIRO COMO TAL

Segundo Maria da Conceição Tavares, o capital financeiro teria 3 funções primordiais: a) possibilitar a acumulação financeira mediante a criação de capital fictício, ou seja, emissão de títulos de propriedade com direito à renda; b) possibilitar a separação entre capitalista e empresário (onde o capitalista se faz presente como portador de direitos da propriedade sobre a renda produzida e o empresário como organizador interno da empresa com função de produzir lucros; c) permitir a associação de capital industrial, comercial e bancário sob a hegemonia do capital financeiro, possibilitando uma maior centralização do capital e por conseguinte um controle global da acumulação (1).

Em assim sendo, faz-se necessário a existência de mecanismos para que estas funções intrínsecas do capital financeiro sejam postas em prática. Em outras palavras, é necessário que um sistema de intermediação financeira, ou um "mercado de capitais" entre em funcionamento.

Na verdade, este processo não se dá de maneira tão determinística, já que parece ser um movimento muito mais natural do que o imaginado e que foi se moldando em decorrência das necessidades da sociedade. A própria origem das finanças modernas se encontra no momento em que os financistas ganham autonomia em relação à classe mais geral dos capitalistas. Isto aconteceu diretamente devido a alterações na estrutura industrial, que exigiam uma "classe de especialistas em finanças", que tinham por tarefa a "direção estratégica das relações intersticiais do sistema"(2).

Historicamente falando, pode-se atribuir esta especialização (capitalista/financista) ao início das manufaturas, quando a exigência de grandes somas de capital não podia mais ser atendida pela empresa privada individualmente, senão em formas de "cooperativa" (terras, ferrovias, minas, fábricas, estabelecimentos municipais e de receitas do Estado).

Dai vem a definição de financista, que é produto da companhia de capital acionário e resulta do fato de um certo número de pessoas, que possuem capital, porém não o suficiente para

um negócio, se reunirem e formarem a chamada "companhia moderna"(3).

Desta forma, o desenvolvimento de uma intermediação financeira diversificada fornece a uma economia que se torna cada vez mais "capitalista" os meios para transferir recursos financeiros dos setores superavitários para os deficitários e que, enquanto essa função for cumprida de maneira mais rápida e econômica do que as transferências diretas de empresas a empresas ou de famílias para empresas, melhorará a eficiência geral do sistema econômico "moderno" (4).

A intermediação financeira, conforme foi descrito acima, é nada mais do que um desdobramento do crédito dentro de suas várias formas de apresentação, conforme será descrito no tópico a seguir.

I.2 SISTEMA DE CRÉDITO : GÊNESE E CLASSIFICAÇÃO

O sistema de crédito acompanha a produção capitalista desde os seus primórdios. A partir do momento em que a circulação da mercadoria se faz possível também através da promessa de pagamento, o crédito dá seu primeiro passo para se transformar num dos pilares do capitalismo. A possibilidade de substituir dinheiro efetivo por promessas de pagamento, promessas de dinheiro futuro, permite um aumento da circulação da mercadoria além da qual seria possível apenas com a presença efetiva do dinheiro (5).

Deve-se, no entanto, destacar que apenas quando a mobilização e centralização do capital monetário - através do crédito de capital e da sociedade por ações - se convertem em sua função dominante, que o sistema de crédito passa a ser vital para o regime produtivo e o capital a juros se desenvolve de modo pleno(6).

Vejamos, primeiramente, como o crédito se divide em modalidades:

a) CRÉDITO DE CIRCULAÇÃO

O crédito de circulação está estritamente ligado à substituição do dinheiro no processo de circulação das mercadorias pelas letras de câmbio. Como este tipo de crédito implica numa relação direta com o capital produtivo, um maior crédito não afeta necessariamente a relação existente entre a demanda e a oferta dos elementos do capital realmente produtivo.

Cumprе ressaltar que a viabilização do crédito de circulação depende da existência do crédito bancário, o qual permite a realização final da troca, que é a conversão da nota promissória em notas bancárias, ou seja, as duplicatas industriais e comerciais por suas próprias promissórias.

O crédito de circulação consiste, portanto, na criação de moeda fiduciária, libertando assim a produção da barreira imposta pela soma em caixa de moeda corrente.



Mas, a partir da seguinte idéia : "Através do crédito de circulação como tal, no entanto, não se verifica nem transferência do capital monetário de um capitalista produtor para o outro, nem afluência de dinheiro de outras classes (improdutivas) para a classe capitalista, a fim de ser transformada, por esta, em capital"(7), verificamos a relação de interdependência entre crédito de circulação e crédito de capital, que define-se como a segunda modalidade de crédito.

b) CRÉDITO DE CAPITAL

O crédito de capital é a forma como o dinheiro ocioso pode servir de capital monetário, para a ativação da atividade industrial, o que depende de 3 aspectos:

- centralização de pequenas somas individuais até que se tornem suficientes para sua aplicação produtiva;
- estas somas devem ser colocadas à disposição das pessoas mais adequadas;
- as somas de dinheiro devem ser postas à disposição por tempo adequado.

Este tipo de crédito, o de capital, diferencia-se do crédito de circulação na medida em que este primeiro se lança em circulação com único objetivo: o de extrair mais-dinheiro através da transformação do capital monetário ocioso em capital ativo, através da produção.



c) CRÉDITO BANCÁRIO

O crédito bancário apresenta-se mais como um complemento as duas modalidades anteriores, crédito de circulação e crédito de capital. Em primeiro lugar ele atua como mediador da circulação de pagamentos, em segundo lugar, ele cuida da transformação do capital monetário ocioso em ativo, capital este que o banco recebeu, concentrou e distribuiu, reduzindo assim, ao respectivo mínimo o necessário para a rotação do capital social.

Os bancos cumprem ainda uma terceira função, que é a de juntar as entradas em dinheiro de todas as outras classes e de as colocar à disposição da classe capitalista sob a forma de capital monetário. Seu principal meio de conseguir estes recursos é através da concessão de juros. Desta forma, afluem aos capitalistas, além de seu próprio capital monetário (que os bancos administram), também o dinheiro ocioso de todas as outras classes, visando seu emprego produtivo.

O sistema de empréstimos bancários pode ser visto, então, como um suplemento natural da estrutura financeira da sociedade anônima, que direciona o capital para ser utilizado da melhor forma possível.

d) Implicações da concorrência intercapitalista para o crédito

Feitas as considerações dos itens anteriores, pode-se agora introduzir um novo conceito, o de centralização ou concentração do capital. Este elemento surge à medida que a lógica da concorrência intercapitalista conduz à centralização dos capitais e transforma o papel do crédito substancialmente.

A centralização do capital indica não apenas a fusão dos distintos capitais ou a anexação dos mais débeis aos mais fortes, mas acima de tudo o controle do capital social por um grupo cada vez mais reduzido de capitalistas. Este processo confere um extraordinário poder de expansão ao capital que se comparado à simples acumulação capitalista, este segundo apresenta-se como um "processo extremamente lento" (8).

Cabe destacar aqui que a tendência à centralização do capital está intimamente relacionada à transformação e desenvolvimento do sistema de crédito. Isto porque os fatores que permitem exercer o controle dos mercados (estabelecimento e preservação dos diferenciais técnicos, produtivos e de escala) depende da disposição dos recursos líquidos em escala crescente, que só se faz possível mediante o sistema de crédito, que cumpre o papel de transformação do "capital monetário congelado" em "capital monetário ativo" (9).



Assim, o desenvolvimento histórico do sistema de crédito irá coincidir com o progresso lógico de autonomização do capital a juros, no sentido que ambos apontam para a estrutura de um circuito financeiro que inclui a mobilização e centralização do capital monetário e a valorização "fictícia" do capital (10).

Desta forma voltamos à proposta inicial deste tópico, a de que o sistema de crédito é de fato um dos pilares centrais do capitalismo, mas que para isto se efetive é necessário que se desenvolva conjuntamente um movimento de centralização dos capitais.

I.3 O SISTEMA FINANCEIRO E SUAS DISTORÇÕES

A única maneira de se definir o sistema financeiro é especificar, em primeiro lugar, suas funções operacionais(11):

a) a criação do crédito ampliado com base na amplificação das relações débito-crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras;

b) intermediação da transferência de capital de empréstimos através da diversificação e acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias;

c) gerência e direcionamento dos volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e largos prazos de maturação. É nesta dimensão ativa que o sistema financeiro assume o papel de condutor (quando não de sujeito) do processo de monopolização do capital, articulando a fusão e o cruzamento de grandes grupos e blocos capitalistas.

Como já foi afirmado neste capítulo, uma intermediação financeira diversificada fornece a uma economia capitalista a transferência de recursos dos setores superavitários para os deficitários, e segundo a definição do papel desempenhado pelo sistema financeiro vista acima, é exatamente isto que deveria ocorrer.

Porém, a partir desta suposição pode-se incorrer num erro de interpretação que faça pensar que um sistema financeiro complexo pode levar por si só ao aumento da poupança e à consequente canalização de recursos para os setores mais estratégicos ao desenvolvimento econômico. Empiricamente constata-se que não é exatamente isso que se passa.

Segundo Maria da Conceição Tavares, "exceto quando são expressamente criadas instituições financeiras desenvolvimentistas sob controle do setor público, dificilmente um país pode resolver os problemas de transferência intersetorial (ou espacial) de recursos para os setores mais atrasados ou para novos setores ou regiões, através do desenvolvimento espontâneo de seus intermediários financeiros" (12).

Isto explica-se pelo simples fato de que qualquer investimento rege-se pela possibilidade de lucro e rentabilidade, e não por seus fins sociais ou "desenvolvimentistas" (13).

Note-se que este comportamento não é privilégio apenas dos países subdesenvolvidos, mas também dos países mais avançados, onde os beneficiados pelo sistema de crédito são as grandes empresas já estabelecidas, enquanto as pequenas ou novas empresas sempre esbarram nas limitações da oferta de capital. A diferença é que este problema foi em grande parte solucionado através da criação de uma intermediação financeira mais específica, em geral desconectada do mercado global, diferentemente do verificado nos países subdesenvolvidos.



UNICAMP

CAPÍTULO II

II. EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO

II.1 ANOS 60 E 70: DESCRIÇÃO

No presente capítulo pretende-se destacar alguns fatos essenciais para a continuidade do estudo do SFN. É bom frisar que não há a intenção de adentrar o labirinto político e histórico que significou o período dos anos 60 e 70, já que não é o objetivo deste trabalho.

Para tanto, o caminho a ser percorrido será a enumeração das características mais importantes da Reforma Financeira do período do milagre e em seguida a apresentação das principais dificuldades que se revelaram, juntamente com as respectivas distorções.

Já no início dos anos sessenta inicia-se a discussão sobre a eficácia do sistema financeiro brasileiro, se é que o termo "sistema financeiro" cabe para o que existia no circuito nacional até então. Cada vez mais generalizava-se a opinião de que em termos de Brasil a estrutura creditícia e financeira vigente a partir de meados dos anos 50 mostrava-se totalmente inadequada para atender às necessidades de expansão da indústria nascente, muito embora este fato não criasse obstáculos intransponíveis para o desenvolvimento brasileiro durante a década de 50.

Nesta época, as necessidades de financiamento para o crescimento do produto nacional foram atendidas através do reinvestimento de lucros, do investimento estrangeiro direto, do crédito dos bancos comerciais e de agências oficiais e, ainda, das despesas governamentais.

O problema demonstra-se mais grave a partir das transformações que se verificam na base produtiva ocorridas nos anos 50 e da expansão cíclica que se segue nos anos 60. O quadro que existia de relativa tranquilidade começa a se alterar, haja vista a dificuldade do crescimento da economia se manter sem que se melhorasse o sistema financeiro institucional. Na primeira metade dos anos 60, com as dificuldades de acesso a fontes externas de financiamento que permitisse manter o nível de importações, com a constância da taxa de câmbio frente à uma crescente elevação dos custos domésticos e com um clima político fortemente nacionalista, a capacidade para importar acaba por se tornar uma fonte de dificuldades para financiar a manutenção do crescimento industrial baseado na substituição das importações, com o agravante de que o Brasil já havia explorado a maioria das suas possibilidades de substituição dos bens de consumo, iniciando-se, então, na substituição dos bens de consumo duráveis e de capital. Nestes setores, a necessidade financeira inicial é sensivelmente maior do que no caso dos bens de consumo não-duráveis, o que se transformaria num complicador para o desenvolvimento nacional(14).

Do lado interno, os esforços para financiar o crescimento convergiam para um impasse em três níveis: na política de preços, no mercado financeiro e no sistema tributário.

Com relação aos preços, tentativas de controle dos mesmos diminuí a geração de lucros, comprometendo a capacidade das empresas de autofinanciarem a expansão produtiva. Paralelamente, o limite legal de 12% ao ano para as taxas de juros nominais em sincronia com a inflação crescente acaba por desestimular o desenvolvimento da atividade financeira não-bancária.

Desta forma, mesmo e apesar do surto de crescimento verificado na época, a intermediação financeira não-bancária praticamente desaparece. A incipiente intermediação não-bancária restringia-se às seguintes instituições: o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), agência estatal, financiando fundamentalmente obras de infra-estrutura a juros subsidiados e obtendo recursos basicamente via Tesouro Nacional, através da coleta adicional de imposto de renda; as Caixas Econômicas Federais, agências do Estado, que administravam escassos recursos de depósitos remunerados aquém das taxas de inflação e aplicados em empreendimentos habitacionais; e as Sociedades de Crédito e Financiamento, que eram agências do setor privado e que precisavam superar os problemas do mercado financeiro operando na captação de fundos (letras de câmbio) voluntários a taxas de juros nominais relativamente elevadas. Mas, ainda assim, aquém das taxas de in-

flação e aplicando em financiamento para a aquisição de bens duráveis e para capital de giro das empresas (15).

É a partir deste momento que reformas da estrutura financeira passam a ser pré-requisitos da expansão econômica brasileira. Assim, para corresponder ao grau de desenvolvimento já alcançado pelo sistema industrial, o Sistema Financeiro deveria desenvolver novas formas de criação de crédito e de intermediação financeira. As reformas financeiras de 64 e 65 enquadradas dentro de um painel amplo de reformas e com o seu complemento no campo tributário em 67, constituíram o vetor central para solucionar a questão do financiamento da economia, tanto do setor público quanto do privado, e da preparação da retomada do crescimento (16).

Neste período, foram promulgadas duas leis bastante importantes, que foram implementadas em dois movimentos: o primeiro tratava da reforma bancária (31 de dezembro de 1964), criando o Banco Central do Brasil e reformulando a estrutura administrativa das autoridades monetárias, e o segundo, do mercado de capitais (14 de julho de 1965), reorganizando-o. Com esta reformulação esperava-se um aumento de poupanças voluntárias do setor privado e uma melhora na eficiência de alocação desses recursos.

O primeiro movimento da Reforma Financeira tinha um caráter eminentemente especializador à medida em que havia o claro propósito de que se criasse instituições específicas para os vários tipos de crédito existentes, conforme o setor requisitante.

Dentro deste esquema verifica-se uma expansão e diversificação das relações de débito e crédito entre os setores mais dinâmicos da economia, que foi superior à expansão dos meios de pagamento (Ver tabela 1), e onde percebe-se, num primeiro momento, as seguintes relações intersetoriais de endividamento(17):

- dentro do setor privado (empresas e consumidores) mediante a intermediação indireta das "financeiras";
- entre o setor privado e o setor público, mediante a colocação compulsória (no sistema bancário) ou livre (junto ao público) de títulos da dívida pública com correção monetária;
- entre o setor privado e o setor externo, mediante a entrada de vultuosas somas de capital de curto prazo, com intermediação financeira pública e privada.

Cumprе ressaltar ainda a criação de um subsistema financeiro especializado, o da habitação, onde a intermediação financeira é feita sobretudo através do BNH, que se destinou a estimular o setor da construção civil, garantindo, em última instância, a operação das agências privadas de crédito imobiliário.

TABELA 1
ESTRUTURA DOS HAVERES FINANCEIROS (%)

	1967	1970	1973	1976	1978	1981	1984
ATIVOS MONETARIOS	73.0	56.5	43.4	36.3	31.4	23.6	10.8
Papel Moeda	14.0	10.7	7.6	6.7	6.1	4.9	2.6
Dep. a Vista	59.0	45.8	35.8	29.6	25.3	18.7	8.2
ATIVOS NAO-MONETARIOS	27.0	43.5	56.5	63.7	68.6	76.3	89.2
Dep. Poupanca	0.4	3.3	6.5	15.7	18.7	23.5	25.3
Dep. a Prazo	3.3	7.1	11.9	10.7	14.7	14.8	16.2
Letras de cambio/imob.	11.4	16.5	19.1	11.4	9.0	4.9	6.6
ORTN	11.7	15.0	9.6	12.3	10.6	18.8	35
LTN		1.1	8.0	10.1	12.6	10.4	2.4
Letras Estaduais		0.5	1.0	3.0	2.8	3.7	3.4
Outros	0.2	-	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3
TOTAL (em %)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL em CR\$ trilhoes de dezembro/84	44.1	73.0	156.1	196.3	225.7	212.5	243.2

Fonte: BACEN

Note-se que a Reforma tinha o claro propósito de privilegiar as operações de longo prazo, em detrimento das outras, em especial aquelas relacionadas aos bancos comerciais, que ocupam uma posição eclipsada neste momento (ao menos, a intenção original era esta). Esta percepção de longo prazo se inseria dentro do já mencionado caráter de especialização funcional das instituições financeiras, que deveria suprir todas as modalidades operacionais (18):

1. crédito de curto prazo para capital de giro das empresas, cujo responsável é o banco comercial, com recursos dos depósitos à vista;

2. crédito de médio e longo prazo para giro e acumulação dos bancos de investimento e com recursos de depósitos a prazo, CDB e origem externa;

3. crédito ao consumo familiar, com financeiras e recursos da letra de câmbio;

4. crédito imobiliário, com BNH, Caixas, SCI e APE com recursos do FGTS, letra imobiliária e depósitos de poupança;

5. crédito rural, centrado no Banco do Brasil;

6. "sistema de distribuição de títulos e valores mobiliários", destinado a transferir capital de risco e promover a capitalização da empresa privada.

Conforme já foi dito, os bancos comerciais ocupam um papel secundário quando da elaboração da Reforma, sendo que a berlinda é ocupada pelos agentes de longo prazo. No entanto, os papéis se invertem, e neste período os maiores bancos conseguem aproveitar ao máximo o novo aparato institucional, introduzindo todos os instrumentos de crédito criados pela reforma (deixando à margem - e apenas momentaneamente - o segmento do crédito imobiliário) e terminam por derrotar o propósito inicial dos mentores da reforma financeira de constituir instituições separadas e independentes dos bancos, sobretudo os bancos de investimento que deveriam acumular funções de crédito de longo prazo com as de cabeças do mercado de capitais.

O segundo movimento dá-se a partir de 1968, através da estruturação efetiva de um mercado de capitais. Esta etapa viabiliza a expansão do capital financeiro, ou melhor, a criação de títulos que permitem não só a modificação do estudo patrimonial das empresas, mas também das relações gerais de propriedade do pólo "capitalístico" da economia.

O objetivo do mercado de capitais não seria tanto o de resolver problemas com o financiamento da produção ou do gasto (seja este em consumo ou em investimento) mas, sobretudo, permi-

tir o "descongelamento" do capital invertido nas atividades produtivas, através da sua conversão em capital financeiro. Este é um meio utilizado para aumentar a mobilidade intersetorial do capital e sua posterior centralização nos setores de atividades com maiores perspectivas dinâmicas (19).

Como o florescimento das instituições financeiras e a viabilidade dos recém-criados instrumentos de mobilização financeira exigiam taxas positivas de juros (o que demonstrava-se preocupante se associado com a inflação alta que se verificava), a reforma financeira acaba por instituir um dos elementos mais inovadores dentro do novo sistema financeiro, o recurso da correção monetária, que deveria proteger o valor dos títulos recém-criados dos efeitos inflacionários. A correção monetária possibilitou a regularização das operações de dívida pública, através da instituição das ORTN's e também a garantia de rendimentos reais nas aplicações financeiras, viabilizando, assim a mobilização financeira e o direcionamento dos recursos às atividades produtivas e ao consumo, dinamizando-os.

A posteriori criou-se a LTN, com a qual pretendia-se não só financiar eventuais posições deficitárias do Tesouro, mas também administrar a liquidez da economia, juntamente com os mecanismos tradicionais (taxas de redesconto, etc). Note-se, na versão original, como ORTN e LTN têm função claramente diferentes. A primeira, serviria para financiar eventuais déficits do setor público e a segunda foi criada como instrumento de política

monetária, através do controle da liquidez. Porém, com o passar dos anos, objetivos e funções confundem-se.

Cabe a observação de que a letra de câmbio, o instrumento financeiro mais importante da época, operava desde a sua origem (que é anterior às reformas) com deságio. As reformas substituem o deságio pela correção pós-fixada, alegando que o deságio consistia numa resistência à política anti-inflacionária. No entanto, o que acabou por prevalecer no título foi a correção pré-fixada, que em última instância, é igual ao mecanismo de deságio. Além disso os bancos também resistiram à introdução da correção pós-fixada nos depósitos a prazo e nos CDB's e se utilizaram de rígidas taxas pré-fixadas. Optaram, desta forma, por um instrumento de circulação financeira (letra de câmbio) e um padrão de avaliação de suas dívidas e dos seus ativos independentes da "aventura" anti-inflacionária que o Governo empreendia.

Daí vem o perfil do sistema de indexação financeira no país, que conjuga títulos e aplicações com correção pré e pós fixada. Isto constituiu um componente que propiciou a especulação financeira - uma das características mais marcantes do sistema financeiro que se desenvolve no país após as reformas.

Voltando à questão da reforma propriamente dita, do ponto de vista da especialização funcional do crédito, procedeu-se à criação de dois subsistemas de financiamento:

1. o BNH (Banco Nacional de Habitação) que financiou a expansão imobiliária e foi apoiado, em grande medida, na utilização dos recursos compulsórios do FGTS. O resto foi possível graças ao desenvolvimento paralelo de mecanismos de mobilização de "poupanças voluntárias" através de letras imobiliárias e sistema de depósito de poupança, sendo que a segunda detinha importância fundamental. Ou seja, à exceção do FGTS como fonte geradora de recursos, o SFH gerou uma cadeia de relações altamente dependentes do Sistema Bancário privado e das unidades privadas (famílias, incorporadoras e construtoras). Conclui-se, assim, que o BNH acaba funcionando como um banco de segunda linha.

2. Financeiras e Bancos de Investimento, que trataram tanto do financiamento de consumo de bens duráveis (baseado no aprofundamento das margens de endividamento familiar) quanto do financiamento da produção corrente, acumulação de estoques e ampliações marginais da capacidade-produtiva das empresas. Porém, a despeito da idéia original eles acabam por se constituírem num desdobramento do sistema bancário comercial(20).

Reportando-nos ao capítulo I, onde são descritas as três grandes funções de um sistema financeiro, que resumidamente seriam : a) criar crédito ampliado; b) intermediar a transferência de capital de empréstimo através dos ativos financeiros; c) dar suporte aos movimentos de acumulação real, com especial preocupação aos projetos de longo prazo de maturação; pode-se agora concluir que com relação às duas primeiras funções o Sistema Finan-

ceiro Nacional não tem problemas em alcançá-los, porém, quando se fala em "gerência de grandes massas financeiras" no sentido de mover o processo de centralização do capital, verifica-se que o SFN notadamente não deu conta desta função, mas sim que ela foi remetida à esfera do Estado (BNDES e Banco do Brasil - e, no caso de grandes projetos de investimento, aos financiamentos de origem no exterior, o que sustentou o crescimento da dívida externa). Neste sentido, o Estado acaba por "cumprir o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas" (21).

Deve-se explicar, contudo, que apesar das instituições de fomento e desenvolvimento do Estado (em especial o BNDE) terem se desenvolvido como gerenciadoras de grandes massas de recursos financeiros, estas acabam cumprindo apenas o lado passivo da função financeira, que seria a de conciliar os agentes envolvidos nas transações (usuários de crédito, unidades superavitárias e agentes financeiros). O lado passivo manifesta-se à medida que são estas instituições que dão suporte ao processo de monopolização, e não as entidades de fomento.

O desenvolvimento do SFN depois da reforma bancária e do mercado de capitais não só foi bastante rápido, como, além disso, demonstrou grande flexibilidade, com os desdobramentos das funções de intermediação através da criação de vários instrumentos de dívida e emissão de crédito, mas que não prestigia o longo prazo.

Cumpra ressaltar que, além do crescimento do Sistema Financeiro ter sido vertiginoso, esse crescimento ainda apresenta uma característica peculiar, já que se verifica uma alteração na composição interna da intermediação financeira. Se por um lado os haveres monetários cresceram a taxas reais equivalentes ao crescimento do produto interno, por outro, os haveres não-monetários observaram taxas de crescimento substancialmente maiores.

O mesmo processo de diversificação é verificado com relação ao volume de empréstimos ao setor privado neste período. Os empréstimos bancários a curto prazo, oriundos dos bancos comerciais, declinaram sua participação no total ao longo dos últimos 10 anos, apesar de, em termos reais, seu crescimento ter sido de 15,5 % ao ano entre 1968 e 1976.

Os empréstimos de médio prazo realizados por bancos de investimento e financeiras aumentaram sua participação entre 1968 e 1973, observando-se uma inversão de tendência após tal período.

Por estes motivos verifica-se a persistência das lacunas de crédito de longo prazo para a acumulação (que manteve-se restrito no plano interno ao sistema BNDES) e de mecanismos efetivos de capitalização da empresa, a despeito dos esforços desenvolvidos pelas reformas no sentido de superá-las.

Como tentativa de preencher tais lacunas, fundou-se um novo padrão de relacionamento entre sistema financeiro interno, empresas sediadas no país e Estado com os mercados financeiros internacionais (através da Resolução 63 e da Lei n.4131), o que em parte veio suprir lacunas como as citadas acima, mas cuja contrapartida foi a crescente dívida externa, que para o período foi apresentada como um resultado necessário de um ciclo expansivo numa economia ainda em desenvolvimento. Muitos autores contestam tal idéia, e alegam que os recursos não são utilizados em sua totalidade para superar os estrangulamentos internos, já que boa parte é utilizada para a formação de reservas internacionais de caráter especulativo, onde se revela a faceta estritamente financeira do endividamento.

Mais uma vez é importante frisar que o endividamento externo acaba por cumprir um papel de destaque no financiamento interno, já que as fontes internas de financiamento resumiam-se ao BNDE, que era insuficiente para atender às necessidades da economia.

Deve-se também levar em consideração que as autoridades acabam por ser "seduzidas" pela extraordinária disponibilidade de créditos a prazos cada vez mais longos e spreads cada vez menores no decorrer deste período, possibilitados pela grande liquidez internacional, e que se tornam mais atraentes ainda com as vantagens cambiais (22). Esta "facilidade" na captação dos recursos externos faz com que uma proposta de criação de mecanismos para

captação interna seja posta de lado, o que passa despercebido num primeiro momento, mas que deixa sequelas intransponíveis para a economia brasileira, uma vez que atrofia-se qualquer preocupação com o longo prazo.

O sistema financeiro brasileiro que emergia nos fins da década de 60 ampliou-se e consolidou-se durante os anos 70. Desenvolveu-se um processo de intermediação financeira bastante complexo e diversificado e que apresenta uma expressiva participação de agências oficiais e de ativos de emissão de órgãos governamentais, o que acaba por criar relações conflitantes para o processo de desenvolvimento da economia brasileira.

Em síntese, pode-se dizer que o "nosso sistema efetivamente desenvolveu-se e diversificou-se à semelhança de uma estrutura financeira avançada, mas não apresenta uma base de captação das aplicações a prazos médios e longos capaz de garantir grande estabilidade e solidez operacional às instituições financeiras" (23).

Conclui-se que o Sistema Financeiro reflete tanto o ponto em que se encontra o desenvolvimento do país quanto as características do setor real da economia. Por esta razão o entendimento das relações financeiras é de importância crucial para a compreensão do processo de desenvolvimento recente no Brasil, assim como para a análise de problemas conjunturais.

II.2 Anos 80: o desajustamento do Sistema Financeiro

A diretriz básica de política econômica do período 79/84 foi marcada pela manipulação da taxa de juros, da liquidez monetária e da disponibilidade interna de crédito. A condução desta política econômica teve por objetivo central o equilíbrio das contas externas e foi responsável pela maior recessão da história econômica brasileira e provavelmente por uma das maiores instabilidades vividas no país(24).

Buscava-se a todo custo o equilíbrio do balanço de pagamento. Acreditava-se que um instrumento decisivo para obter tal equilíbrio seria o diferencial entre taxas de juros doméstica e externa. Porém, havia a contrapartida, que era a expansão da liquidez monetária através dos empréstimos tomados no exterior, que ameaçava neutralizar tal instrumento. Como forma de resguardá-lo, houve um desdobramento adicional interno, próprio do "ajustamento monetário do balanço de pagamento": o orçamento monetário promovia cortes de certas contas ativas (os empréstimos do EB, como alvo preferido) e o crescimento das contas passivas não-monetárias, sobretudo mediante o endividamento público (aí incluídos os depósitos em moeda estrangeira no BACEN e a dívida pública mobiliária). Buscava-se também níveis absolutos de taxas reais de juros elevados, destinados a contrair a atividade econômica e por esta via também colaborou para o ajustamento das contas externas.

Este tipo de política econômica deu margem ao que ficou conhecido como "ciranda financeira", porque o que ocorria de fato era a troca de posições ativas e passivas entre o setor público e o setor privado, com crescente endividamento de ambos (sobretudo o setor público) mas sem que o poder de compra resultante fosse exercido, exceto na alimentação do próprio endividamento(25).

No começo dos anos 80 a política econômica enfrenta problemas de dois lados: internamente, pelo movimento de capitais especulativos que migraram do sistema financeiro ameaçando uma desintermediação financeira, revivendo mercados paralelos de crédito e provocando forte movimento especulativo com mercadorias, sustentando, assim, a expansão inflacionária. Pelo lado externo, através da especulação que desencadeou com produtos importados e de exportação, determinando juntamente com os fenômenos já referidos de elevação dos preços do petróleo e das taxas internacionais de juros, rápida queda das reservas internacionais do país. Foi no período também que o país enfrenta dificuldades na contratação de novos empréstimos no exterior, pela própria crise à nível mundial.

Assim, nos primeiros cinco anos de 80, na economia brasileira, combinou-se tudo o que tendia a elevar o risco passivo e ativo: recessão prolongada; acentuação da instabilidade dos fluxos financeiros, das taxas de juros, das regras de indexação e da política econômica global; aceleração da inflação; política monetária e creditícia altamente contracionista; tudo isto



UNICAMP

incidindo, inicialmente, sobre bases de elevado endividamento de empresas e famílias.

Nesta época, os subsistema que tanto se desenvolveu após as reformas como uma linha auxiliar dos antigos bancos comerciais - BI e financeiras - teve bons motivos para aumentar significativamente suas operações, que chegaram a reaperresentar 30% do crédito global em 1973: a recessão, sobretudo na indústria de bens duráveis de consumo e a política de fixação de limites quantitativos à expansão do crédito.

Cumpré ressaltar que os bancos comerciais relativamente a este subsistema, tiveram melhor desempenho porque puderam usar com maior desenvoltura os graus de liberdade que a limitação qualitativa do crédito permitia, particularmente quanto aos repasses de recursos externos, não sujeitos aos tetos. Desde 1978, os bancos comerciais cresceram sua participação no crédito, interrompendo a queda muito acentuada a que foram submetidos desde os primeiros anos das Reformas(26).

Além disso, a forma pela qual os bancos se organizaram (do tipo multibancário) serviu para atenuar um pouco os efeitos das adversidades que se impuseram ao setor em decorrência do encarecimento da composição passiva e a deterioração dos ativos de maior peso, ao nível das operações bancárias tradicionais (captação de recursos e concessão de empréstimos).

No que tange à política monetária, por outro lado, a inflação e a peculiar organização do *open market* brasileiro (que dava retornos a curto prazo sem o menor risco) e os incentivos que foram sucessivamente sendo concedidos à poupança, além dos altos juros, fizeram com que os depósitos correntes fossem desaparecendo gradualmente da estrutura passiva dos bancos, fazendo com que eles passassem a concorrer por outros recursos, com efeitos em seus custos operacionais e no agravamento do risco passivo.

Em 1985, configurou-se uma mudança de rumo caracterizada pela gradual recuperação da demanda interna. A indústria teve um crescimento médio de 10.3%, a agropecuária 8.8% e o comércio 8.7%. Quanto à intermediação financeira (mesmo e apesar da quebra de alguns bancos, da mudança da fórmula de correção monetária e cambial, das diferentes políticas para os juros e mudanças na legislação tributária), esta cresceu 10% em decorrência do desempenho dos conglomerados com extensas redes de agências, da maior diversificação dos serviços oferecidos e do reaquecimento dos setores produtivos.

II.2.1 A estatização do crédito (27)

A elevação das taxas de juros no período e o agravamento do risco cambial nos empréstimos com recursos do exterior, assim como, a contração da liquidez monetária e do crédito corrente pela política monetária e financeira, induziram mudanças importantes na



UNICAMP

estrutura patrimonial e no desempenho corrente de empresas produtivas e de instituições financeiras.

As empresas mais poderosas saíram o quanto antes do sistema de crédito, reduzindo o endividamento e utilizaram no limite as possibilidades abertas pelo Governo no sentido de neutralizar o risco cambial de empréstimos em moeda estrangeira contraídos anteriormente (depósitos pela Res. 432) e de ampliar as receitas não-operacionais pelo giro financeiro de sua liquidez interna.

Isto colaborava para acentuar, no plano macroeconômico, as tendências recessivas e inflacionárias da economia, mas, no plano micro, garantia a estas empresas uma estrutura patrimonial "sadia" e preservava, em plena recessão, suas margens e taxas de lucro.

A estrutura patrimonial das instituições de crédito registrou os principais movimentos e tendências do período: a "desmonetização" da economia e a priorização do circuito financeiro especulativo que desembocaram numa queda acentuada dos depósitos à vista e em aumento da carteira de títulos (sobretudo públicos); as limitações à expansão monetária e creditícia com recursos internos abriu caminho à aceleração da queda da captação interna relativamente à captação de recursos externos; as altas taxas de juros, o risco crescente dos empréstimos e a reestruturação patrimonial que muitas empresas promoveram tiveram o efeito de reduzir o saldo das "operações de crédito", embora crescessem as operações destinadas ao setor público.

Como resultado deste processo temos: as rendas de prestação de serviços e de operações de crédito junto ao público e as empresas foram sendo substituídas pelas rendas e lucros financeiros oriundos da manipulação de massas de recursos com extrema agilidade pelos bancos no giro de curto prazo, que embora elevasse a rentabilidade, propiciou altas taxas inflacionárias e de juros. Os bancos passam a ser mero agentes intermediários entre o setor público e privado na manipulação da dívida mobiliária.

II.3 Plano Cruzado : Novo direcionamento e retorno ao padrão anterior

Com o advento do Plano Cruzado verifica-se duas tendências fundamentais para a análise: remonetização da economia e extinção da correção monetária para prazos inferiores a um ano (exceto para cadernetas de poupança e fundos compulsórios). A remonetização é acompanhada de decréscimos reais nas taxas de crescimento dos principais haveres não-monetários(28).

O processo de remonetização deveu-se a uma atitude espontânea dos agentes que preferiram papel-moeda e depósitos à vista ao invés dos títulos, que ofereciam baixa rentabilidade. Verifica-se assim o incremento do multiplicador bancário e grande expansão dos meios de pagamento e da base monetária.

A política financeira e de crédito perseguida ao longo do Plano Cruzado buscou recuperar o crédito corrente por meio da redução dos juros reais e nominais (devido à própria estabilização) e do alongamento dos prazos ativos e passivos do sistema.

As perspectivas promissoras possíveis com o Plano Cruzado aliadas à redução dos encargos financeiros em termos reais e nominais foram capazes de impulsionar um dos maiores movimentos de expansão do crédito ao setor privado verificado na história recente da economia brasileira, revertendo (embora momentaneamente) a



tendência verificada durante parte da década de 80 de estatização do crédito.

No entanto, mais uma vez o crédito de longo prazo (só viável através do alongamento dos prazos de captação e aplicação no sistema), pré-requisito indispensável ao incremento das inversões produtivas, mais uma vez esbarra em obstáculos, desta vez criados pelo próprio plano. Um dos principais obstáculos foi a elevação do prazo de rendimentos da caderneta de poupança para 3 meses, o que contribuiu para as retiradas maciças que abalaram a capacidade de financiamento do SBPE (Sistema Bancário Público e Privado - responsável por quase 40% dos empréstimos ao setor privado ao final de 1985). Outra tentativa fracassada de alongamento de prazos foi a introdução da repactuação das taxas de juros em operações com prazos mínimos de 180 dias, ao lado da criação da Letra do Tesouro Nacional Flutuante (LTNF), título público de prazo mínimo de 378 dias (com taxa repactuada a cada 63 dias), que sequer chegou a ser emitido.

Em setembro houve a tentativa de se induzir o alongamento dos prazos de captação taxando fortemente o mercado ADM (over com lastro em CDB), mas acabou provocando fuga de recursos para ativos especulativos, sendo rapidamente revertido.

Cumprе ressaltar que ao mesmo tempo criaram-se os fundos de CP ao portador, como forma de direcionar as aplicações de curto prazo para a compra de títulos públicos.

São os condicionantes descritos acima que propiciaram o crescimento do crédito sem o devido alongamento dos prazos que irão direcionar a política monetária e financeira a partir de 1987.

A expansão do crédito ao setor privado verificada no ano de 1986 deixa atrás de si grandes necessidades de refinanciamento no ano de 1987, já que para que seja possível um ajuste nas instituições de crédito estas contraem as carteiras de empréstimos e aumentam a seletividade de seus clientes. Em 1987, com a redução da atividade econômica, a reintrodução da indexação e o aumento inflacionário, surge o problema da insolvência dos devedores que contraíram empréstimos de curto prazo a juros nominais baixos durante a época do cruzado (especialmente as pequenas e médias empresas).

Estes problemas foram parcialmente sanados através dos refinanciamentos e da Res. 1355 de 10/06, que desagradou aos banqueiros, principalmente devido ao perdão da correção monetária, cujo ônus recairia sobre a Autoridade Monetária e as Instituições Financeiras.

Porém, apesar desse "ônus", uma análise das sucessivas medidas tomadas pelo governo para enfrentar o refinanciamento dos passivos gerados no ano de 1986 revela a grande capacidade e flexibilidade do sistema financeiro de reorientar suas fontes de rentabilidade em um contexto de crise e retomada da inflação, livrando-se assim, do ônus



UNICAMP

de compartilhar o seu desempenho corrente com aquele verificado para a atividade produtiva.



CAPÍTULO III



UNICAMP

III. Reordenamento do Sistema Financeiro Nacional(29)

Em meio da crise que foi descrita na seção anterior, verifica-se, desde o início da década de 80, uma permanente discussão sobre a possibilidade de uma reforma do sistema financeiro de modo a aparelhá-lo para o "novo" surto de crescimento econômico.

Esta discussão poderia ser dividida em duas fases. A primeira, mais rica e abrangente segundo alguns autores, vai até o segundo semestre de 1987. Esta fase partia de um diagnóstico da atuação do SFN que envolvia sua tendência à concentração funcional e regional da renda, com seu caráter eminentemente especulativo e seu não envolvimento adequado com o financiamento das atividades produtivas. Esta fase é mais rica porque abrangia estudos acerca de um novo padrão de financiamento da economia, com presença do Estado na formulação e acompanhamento de políticas de longo prazo.

A ruptura para uma segunda fase pode ser marcada quando o Banco Central assume a discussão. O tema reduz de amplitude devido a imposição de uma ótica liberalizante por parte do BIRD (Banco Mundial), que impediu que questões mais profundas se fizessem presentes e forçou que a questão "reforma" virasse questão "reordenamento" do SFN, de mero ajuste jurídico a uma situação conjuntural.

Uma das principais facetas desta "reforma bancária" é a institucionalização do Banco Múltiplo que ocupará o presente trabalho daqui em diante.



III.1 BANCO MULTIPLO

O Banco Múltiplo se insere dentro de uma proposta de estabilidade do SFN, já que do modo como foi elaborado deveria propiciar um alongamento dos prazos de financiamento e uma redução de custos.

O antigo sistema de pontos que controlava o tamanho do SFN (Resolução 1060, de 19/11/85) foi substituído pelas exigências mínimas de capital e patrimônio líquido da Resolução 1523, de 21/09/88, e pela faculdade dada às instituições financeiras em se constituir em uma única empresa, com personalidade jurídica própria.

Esta estabilidade financeira seria perseguida através de um adequado tratamento a 7 questões principais(30):

1. Constituição em si do Banco Múltiplo

A priori, era exigido operar em quatro carteiras cumulativamente para que se tivesse o direito de operar em forma de banco múltiplo: banco comercial (BC), sociedade de crédito imobiliário(SCI), financeira(SCFI), além de banco de investimento(BI), no caso de instituições privadas, ou de bancos de desenvolvimento (BD), no caso de instituição pública. Este princípio foi válido até 22.8.88, quando muda a regra. A partir de então seria necessário que se tivesse todas, e ainda mais uma carteira, a de



UNICAMP

arrendamento mercantil para que qualquer entidade se constituísse Banco Múltiplo. Neste caso, não poderiam se constituir bancos múltiplos as corretoras (CCVM), as distribuidoras (DTVM) e as corretoras de seguro.

Mais tarde, a Resolução 1524 veio para permitir que as BC, BI, BD, SCI, SCFI, DTVM e CCVM se constituíssem em Bancos Múltiplos. No caso das DTVM e das CCVM, a constituição do banco múltiplo estaria condicionada à criação de uma nova instituição financeira com personalidade jurídica autônoma à corretora.

Houve também uma diminuição da exigência do número de carteiras. O montante cumulativo de quatro carteiras caiu para duas (ou uma, no caso das corretoras) como o mínimo para começar a operar como banco múltiplo.

2. Equilíbrio patrimonial

Em estudos preliminares, foi determinado um índice de imobilização que atingia 60% do patrimônio líquido, se o banco múltiplo ou instituição financeira operasse como banco comercial, com um máximo de 10% para investimentos acionários em coligadas, controladas e "outros investimentos". Para as outras instituições financeiras, o índice máximo de imobilização seria de 30% do patrimônio líquido.



UNICAMP

Com a Resolução 1524, artigo 12, esse índice cresce para 90% do patrimônio líquido de qualquer tipo de instituição financeira, tendo o Banco Central o direito de fixar sua composição, o prazo e condições para o ajustamento.

3. Direcionamento de crédito

Nas versões preliminares, o banco múltiplo teria como uma de suas características principais o descasamento entre operações ativas e passivas. Com isto pretendia-se que as instituições financeiras compusessem seu "funding" como melhor lhes aprouvesse, ficando para o Banco Central a tarefa de "desenhar" seus ativos, de forma a dirigir o sistema à consecução de suas atividades sociais.

Como exemplo tem-se estudos que mencionavam que um máximo de 10% das operações de crédito poderiam ser dirigidas ao setor público, 15% para empresas controlas por capital estrangeiro, 20% para pessoas físicas e um mínimo de 55% para o setor privado (sendo um mínimo de 25% para o setor agrícola e de 5% para micro e pequenas empresas). Aplicações em títulos de renda fixa permaneceriam subordinadas aos termos da Resolução 1088 (alavancagem de até 30 vezes o patrimônio líquido ajustado) e, mais importante, seria obrigatória a abertura de uma linha de crédito com recursos próprios, equivalente a 40% do patrimônio líquido da instituição financeira, destinada a empresas privadas, com prazo mínimo de 360 dias.



UNICAMP

A Resolução 1524, artigo 10, acaba com a vinculação ativo/passivo, à exceção dos ligados às SCI e ao crédito rural. No primeiro ano, a Resolução 1446, estabelecendo um encaixe compulsório de 10% sobre os depósitos de poupança para os Estados do Norte/Nordeste (15% para as demais regiões), que deveriam destinar 70% dos recursos assim captados para financiamentos habitacionais (65% para os demais).

Conclui-se que, o banco múltiplo em sua versão final não estabelece linhas de crédito de longo prazo. O que existe é um direcionamento habitacional (caderneta de poupança) e crédito rural (via compulsório).



4. Regionalização

Até o ano de 1985 houve forte expansão das agências bancárias pelos municípios. Porém, com o Plano Cruzado, fez-se um forte ajuste operacional do Sistema Bancário, que incluía desemprego de mão-de-obra e fechamento de agências. Os estados do Norte e Nordeste foram os que mais sofreram com o ajuste, por serem os mais carentes de capitais e os de mais baixa renda per capita, o que inibe a manutenção do atual estágio de assistência.

Como forma de evitar tal concentração nas regiões Sul e Sudeste, os estudos preliminares para o reordenamento do Sistema davam incentivos para a regionalização, sob a forma de menor pontuação para Bancos Múltiplos e todas as prerrogativas das agências pioneiras, inclusive isenção de recolhimento do compulsório.

Porém, esta idéia era incompatível com o projeto de regulamentação do deputado Gasparian, que exigia alto capital para as sedes de bancos e baixa para as dependências, o que inviabiliza a criação de pequenas casas bancárias no interior.



5. Capitalização

Como era de se esperar, a capitalização do multibanco é maior do que a existente anteriormente, com a vantagem de que o capital para converter-se ao novo sistema é de 50% para as instituições já existentes, sendo que as demais terão até 5 anos para integralizar este montante.

Cumprе ressaltar que o que antes limitava o aumento do número de agências de alguns bancos não era o nível de capital, mas sim o sistema de pontuação da Resolução 1060. Com o fim da pontuação, alguns bancos podiam aumentar muito o número de suas dependências, porque as exigências de capital estão mais do que satisfeitas.

6. Carta patente X concorrência

A determinação da Res. 1527 de acabar com o sistema de pontuação e o fim da carta patente não foram os incentivadores, em si, ao aumento da concorrência.

A Resolução 1527 estabeleceu que os pontos "guardados" só podiam ser usados em benefício das próprias instituições detentoras e somente por um prazo de seis meses, sendo depois cancelados se não fossem utilizados. Em contrapartida, houve uma redução nas exigências de capital e Patrimônio Líquido mínimos. O artigo 5º do regulamento anexo à Resolução 1524 obrigava as novas instituições financeiras a integralização total de capital e Patrimônio Líquido



UNICAMP

no ato da autorização de funcionamento e o artigo 6º, parágrafo 2º, dá cinco anos de prazo para a integralização de 50% do capital e Patrimônio Líquido às instituições já existentes. Além disso, o parágrafo 1º do mesmo artigo veda a concessão de autorizações para constituição e funcionamento de novas instituições financeiras enquanto estiver pendente a exigência de capitalização prevista.

7. Capital Estrangeiro

Com a Resolução 1524 ficou determinado que o capital estrangeiro poderia ter participação de até 30% do capital votante nas diversas carteiras, inclusive no banco comercial, onde na prática estava proibida até então. Na verdade, nunca existiu uma proibição por escrito da participação estrangeira em banco comercial, e o capital estrangeiro age dentro desta omissão.

Para contrariar a Constituição, bastava que a fusão de duas entidades financeiras para a criação do Banco Múltiplo resultasse no aumento de participação de capital estrangeiro na composição acionária do conglomerado. Com isso, seria desrespeitado um artigo das Disposições Transitórias que proibia o aumento de participação de capital estrangeiro nas instituições financeiras, até a aprovação, pelo Congresso Nacional, da lei complementar que regulamentaria o Sistema Financeiro.



III.2 Considerações sobre o Banco Múltiplo

Um dos argumentos mais fortes na época da concepção dos Bancos Múltiplos era de que este tipo de estrutura facilitaria às instituições trabalhar com um só "funding", o que minimizaria os efeitos da queda de captação através de um instrumento com a utilização benéfica de outro. Porém, as opiniões não foram tão unânimes(31):

" Os principais ganhos para os bancos, com as resoluções do Conselho Monetário, são de natureza contábil administrativa, uma vez que o sistema de caixa único para o conjunto de carteiras já funciona na maioria dos conglomerados.

Apesar de atuarem junto ao mercado como instituição única os bancos enfrentam inúmeras dificuldades a nível societário, legal, gerencial e contábil por se constituírem em diversas empresas, com administrações específicas".

Cristiano Buarque Franco Neto, Diretor
da ANBID - Outubro de 1988.

" Haverá uma redução de despesas para as instituições que optarem pelo novo sistema, com reflexos no custo total da intermediação financeira. "

Roberto Bornhausen, Presid. Confederação
Nacional dos Bancos - Outubro 1988.



" A possibilidade de uma instituição tornar-se múltipla não traz tantas vantagens como chegou a ser insistentemente cantado aos quatro cantos do ano passado.

Facilitou um pouco a contabilização, mas não racionalizou tanto como se quis divulgar."

Dias da Silva, Consultor

Novembro de 1989

Observe algumas opiniões depois de institucionalizado o Banco Múltiplo :

" Não houve redução de custos com a incorporação no banco múltiplo, das carteiras comercial, de investimento e da financeira porque, mesmo tendo começado a operar oficialmente como banco múltiplo há cerca de cinco meses, há aproximadamente cinco anos a instituição já tem uma estrutura múltipla... Achamos interessante fazer uma contabilidade só. "

Jaime Ribeiro, Presid. do BMC

(Banco Mercantil de Crédito)

Novembro de 1989

" As mudanças foram mínimas a nível operacional... mas a nova configuração gerará alguma facilidade devido à contabilidade única."

Vânio José Reis, Diretor do Banco Geral do Comércio, Novembro de 1989.

" A diminuição de despesas é de natureza fiscal."

João Cirilo Miedzinki, Consultor da Price
Waterhouse.

Em resumo, percebe-se que na época da reforma as opiniões tendiam a crer que a transformação da contabilidade dos conglomerados em caixa único e a diminuição das restrições levariam a maior agilidade, ganho em eficiência e redução dos custos. A suspensão da vinculação entre ativos e passivos, por sua vez, fariam o dinheiro fluir com maior naturalidade para atender ao desenvolvimento nacional.

Supôs, também, que a liberalização do sistema, que funcionaria a partir de então exclusivamente com base em análises empresariais de custo e retorno permitiria uma menor dispersão e diminuição nas taxas de juros praticadas no mercado. O grande sustentáculo do processo de desregulamentação (fim das cartas patentes) seria justificado pelo aumento da concorrência.

A realidade, porém, é bastante diferente. Os próprios banqueiros não acreditam num aumento da concorrência porque os bancos recém-criados estão longe de suprir as necessidades dos grandes grupos econômicos, ao menos num primeiro momento.



"Eles estão muito aquém de atender empresas de grande porte têm um índice de alavancagem muito baixo."

Décio Goldfarb, Diretor financeiro da Marisa
Lojas e Lojas Brasileiras - Novembro de 1989.

Portanto, temos de um lado, a substituição da carta patente por um sistema de exigências de capital que diferencia os atuais integrantes e fecha as portas a novos entrantes, o que continuará inibindo a maior concorrência e apontará para um aumento da concentração. Além disso, a consagração do caixa único dos bancos múltiplos não levou, como se esperava, a uma agilização tal a ponto de facilitar a tomada de crédito pelo setor privado. O que houve, na verdade, foi uma maior facilidade no que diz respeito à contabilização, já que o banco múltiplo existia há bastante tempo de fato, passando a existir agora de direito.

Por outro lado, as reformas, ao longo dos anos, têm sido vistas como um fim em si mesmas, enquanto o sistema financeiro deve ser encarado como um instrumento a serviço de um determinado programa de desenvolvimento econômico. Não há qualquer política de crédito, particularmente quanto às linha de longo prazo, dentro do país, o que leva a pensar na necessidade urgente da criação de tais mecanismos.



CONCLUSÃO

Conforme foi colocado no presente trabalho a existência de um sistema de intermediação financeira é absolutamente necessária para que as funções intrínsecas do capital financeiro sejam postas em prática. A intermediação financeira seria nada mais do que uma transferência de recursos financeiros dos setores superavitários para os deficitários, ou seja, um desdobramento do crédito dentro de suas várias formas de apresentação.

No caso brasileiro, o sistema financeiro já nasceu um tanto o quanto distorcido. A idéia de se fazer, em 1965, uma segmentação financeira (corretoras, distribuidoras, bancos de investimento, etc.) teria baseado-se no modelo norte-americano. A questão é que, na época, esqueceu-se que a divisão do trabalho varia diretamente com a extensão do mercado, e que o mercado de capitais do país não tinha a extensão do mercado norte-americano. Foram criadas, portanto, instituições desnecessárias, que foram "inchadas" pelo próprio governo, quando empurrou para cima delas o peso da dívida pública.

No que tange à questão do financiamento de longo prazo, requisito essencial ao desenvolvimento brasileiro, verifica-se que este foi suprido pelo Estado (através do BNDES e Banco do Brasil) e no caso de grandes projetos de investimento, pelos financiamentos de origem externa, o que levou ao crescimento da dívida externa.



UNICAMP

Em resumo, poderíamos dizer que o Sistema Financeiro desenvolveu-se e diversificou-se à sombra de uma estrutura financeira avançada. Porém, não conseguiu desenvolver uma base de captação das aplicações a prazos médios ou longos capaz de garantir o desenvolvimento nacional simultaneamente à estabilidade e solidez operacionais das instituições financeiras. Este processo aconteceu principalmente porque houve uma desintermediação bancária, ou seja, os bancos fugiram de sua atividade principal de financiar a atividade produtiva para servirem como intermediadores com o objetivo de auferirem ganhos financeiros especulativos.

Isto tudo leva a crer que é preciso repensar o sistema financeiro do país. Não bastam reformas pontuais como foi o banco múltiplo, que acabou não correspondendo às expectativas, ou seja, foi um instrumento que sem dúvida estabeleceu uma melhor forma jurídica, mas que não deu condições ao SFN de fazer o seu papel no sistema econômico de desenvolvimento da atividade produtiva.

É preciso pensar se realmente vale a pena ter um sistema altamente pulverizado como o atual modelo brasileiro, o que o torna um sistema muito volátil e altamente vulnerável às mudanças dentro de um contexto inflacionário, onde ninguém que investir a longo prazo, e todas as dívidas, pessoais ou de bancos, têm de ser roladas diariamente e são portanto, altamente influenciadas pelas instabilidades econômicas.

NOTAS:

(1)TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição das Importações ao Capital Financeiro: Ensaio sobre a Economia Brasileira. Rio de Janeiro, 1983, p.216.

(2)Ver HILFERDING, R. op.cit. cap.5.

(3)Ver HILFERDING, R. op.cit. cap.5.

(4)Ver TAVARES, Maria da Conceição: Além da estagnação. Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil in: SERRA, José (org.). América Latina: Ensaio de interpretação econômica. Rio de Janeiro, 1979.

(5)MARX, K. O Capital - Crítica da Economia Política. Ed. Fonte Cultural, México, livro I, cap 1,2,3 e 4.

(6)Ver MAZZUCHELLI, F. op.cit. p.95.

(7)Ver HILFERDING, R. op.cit. cap 5.

(8)MAZZUCHELLI, F. op.cit. p.97.

(9)MAZZUCHELLI, F. op.cit. p.93.

(10) Ver MAZZUCHELLI, F. op.cit. p. 94.

(11) Ver TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente in: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (org). Desenvolvimento Capitalista no Brasil... Ensaio sobre a Crise. São Paulo, 1983.

(12) Ver TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente in: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil... Ensaio sobre a Crise. São Paulo, 1983.

(13) Ver TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação. Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil in: SERRA, José (org). América Latina... Ensaio de interpretação econômica. Rio de Janeiro, 1979.

(14) TAVARES, M.C. et alli. Sistema Financeiro e Crédito no Brasil: Análise da Evolução Financeira e do Crédito desde as Reformas de 1964 até a Crise Financeira dos 80. p. 1.

(15) SILVA, Adroaldo Moura. Intermediação Financeira no Brasil... Origens... Estrutura e Problemas. Rio de Janeiro, 1979, cap I e II.

(16) TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, José Carlos de. O grande salto para o caos. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1985, p. 15.

(17) TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição das Importações ao Capital Financeiro: Ensaio sobre a crise brasileira. Rio de Janeiro, 1983, p. 214.

(18) IDEM, IBIDEM.

(19) IDEM, IBIDEM.

(20) Ver TAVARES, M.C. et alii. Sistema Financeiro e Crédito no Brasil. cap. II.

(21) Ver COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra in Estudos CEBRAP, número 22, São Paulo, 1978.

(22) DAVIDOFF CRUZ, Paulo. Endividamento externo e déficits em transações correntes: a natureza do endividamento nos anos setenta. p. 18.

(23) TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente in BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, Renata (org). Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. São Paulo, 1983.



(24) Ver TAVARES, M.C. Sistema__Financeiro_e_Crédito__no__Brasil.

cap. II.

(25) IDEM, IBIDEM.

(26) IDEM, IBIDEM.

(27) IDEM, p. 69.

(28) Ver FERREIRA, C.K.L. et alii. A Política Monetária e Financeira em 1982. p. 1.

(29) Item baseado em SILVA, Luiz Afonso Simoens. Reordenamento do Sistema Financeiro Nacional. São Paulo, 1988.

(30) IDEM, IBIDEM.

(31) Comentários extraídos da Revista BALANÇO FINANCEIRO, vários números.

BIBLIOGRAFIA

.BIASOTO JR.,Geraldo. Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro no Setor Público na primeira metade dos anos 80. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1988.

.COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra in Estudos CEBRAP, número 22, São Paulo, 1978.

.DAVIDOFF CRUZ,Paulo. Endividamento Externo e déficits em transações correntes a natureza do endividamento dos anos 70.

.Fundação de Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. Tendências Estruturais do Sistema Financeiro. São Paulo, 1988. Relatórios de pesquisa num. 7.

.FERREIRA, Carlos K.L. et alli. A política monetária e financeira em 1982. Instituto de Economia do Setor Público - IESP/FUNDAP. São Paulo, 1988.

.HILFERDING, R. O Capital Financeiro. Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1985.



.MARX,K. Q__Capital__Crítica da Economia Política. Ed.Fuente Cultural, México, Livro I , cap 1,2,3 e 4.

.MAZZUCHELLI, F. A Contradição em Processo: O capitalismo e suas crises. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1985.

.Revista BALANÇO FINANCEIRO. vários números.

.Revista CARA-ANDRIMA. vários números.

.REVISTA DE ECONOMIA POLITICA. vários números.

.SEAE/MINIFAZ. Um Esquema para o Financiamento de Longo Prazo da Economia.

.SILVA, Adroaldo Moura. Intermediação Financeira no Brasil : Origens, Estrutura e Problemas. Rio de Janeiro, 1979.

.SILVA, L.A.S. Reordenamento do Sistema Financeiro Nacional. São Paulo, 1988.

.TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, José Carlos de. Q__Grande Salto para o Caus. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1985.

.TAVARES, Maria da Conceição. Além da Estagnação. Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil in: SERRA, José (org). América Latina: Ensaio de interpretação econômica.



Rio de Janeiro, 1979.

.TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição das Importações ao Capital Financeiro : Ensaio sobre a Economia Brasileira. Rio de Janeiro, 1983.

.TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente in BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (org). Desenvolvimento Capitalista no Brasil : Ensaio sobre a Crise. São Paulo, 1983.

.TAVARES, M.C. et alii. Sistema Financeiro e crédito no Brasil: Análise da Evolução Financeira e do Crédito desde as Reformas de 1964/66 até a Crise Financeira dos 80. Rio de Janeiro.

.TEIXEIRA, N.G. & COSTA, F.N. Setor Financeiro: Momentos de Decisão in CARNEIRO, Ricardo (org.). Política Econômica da Nova República. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986.