

REGULAÇÃO E SUPERVISÃO BANCÁRIA NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES

Márcio G. P. Garcia

Depto. de Economia – PUC-Rio

2/janeiro/95

O sucesso do plano Real em reduzir a inflação brasileira de mais de 7.000% ao ano para cerca de 15% ao ano teve importantes reflexos sobre a organização do sistema financeiro no Brasil. Com a megainflação, o sistema financeiro brasileiro tinha-se especializado na provisão de um substituto doméstico de moeda. Nas palavras do periódico *The Economist* (9/dezembro/95):

...Brazilians adapted to inflation by indexing all financial contracts: it became crucial to get your money into the formal financial system as quickly as possible. Banks became experts at speedily moving money from one indexed account to another.

A queda da inflação retirou do sistema financeiro a função de prover substitutos de moeda que fossem imunes à corrosão inflacionária. Tal mudança, altamente saudável para direcionar o sistema financeiro à sua principal função de carrear poupança para financiar o investimento, causou no primeiro momento um abalo a diversas instituições pequenas, as quais não tiveram mais a capacidade de sobreviver. Por outro lado, algumas instituições grandes, com problemas de liquidez e/ou solvência já durante o período megainflacionário, tiveram suas condições de sobrevivência bastante dificultadas com a drástica redução do *float* bancário. A tabela mostra a evolução das intervenções do Bacen.

Simultaneamente, o programa de estabilização impôs mudanças adicionais sobre a atividade bancária. Os compulsórios foram fortemente incrementados para evitar um excessivo aumento dos agregados monetários, do crédito e do nível de atividade, com os conseqüentes impactos indesejados sobre a inflação. O aumento significativo do crédito ao consumidor, a despeito das medidas restritivas do BACEN, trouxe o sistema bancário de

volta a uma atividade que a megainflação havia relegado a um segundo plano: o crédito bancário. A explosão do volume de crédito (que não atingiu altos níveis quando comparado internacionalmente, mas teve gigantescas taxas de crescimento) mostrou que as instituições financeiras não estavam devidamente aparelhadas para a concessão de crédito: um típico ciclo de crédito ocorreu entre meados de 94 e meados de 95, com altas taxas de inadimplência sendo registradas e colocando várias instituições em dificuldades.

Diversas intervenções foram efetuadas pelo BACEN desde o plano Real, objetivando garantir a saúde do sistema financeiro nacional. Dois dentre os três maiores problemas registrados, o caso do BANESPA e o caso do Banco Econômico, evidenciaram o principal problema relativo à regulação e supervisão dos bancos múltiplos no Brasil: a excessiva protelação de decisões. Tal como no caso das *savings&loans* norte-americanas, a dificuldade de tomar decisões politicamente difíceis, quando instituições financeiras mostram-se inviáveis, acabam tornando os custos de uma intervenção posterior muito mais elevados. Isto se mostrou claro no caso do Econômico, cujo saneamento deverá custar alguns bilhões de dólares ao Tesouro Nacional.

No caso do BANESPA, a futura provável devolução do banco ao seu acionista controlador, o Estado de São Paulo, poderá vir a reproduzir os mesmos problemas que levaram o banco à insolvência em dezembro de 1994. Afinal, não se dispõe ainda de mecanismos efetivos para evitar o financiamento dos estados pelos seus bancos estaduais. Dispositivos como a Resolução nº 1.088, que flexibilizou a operação com títulos estaduais e municipais em carteira, permitindo aos bancos estaduais poderem carregar em suas carteiras ativas quantidades ilimitadas de títulos dos respectivos estados e municípios, tornam muito difícil a implantação da regulação prudencial para os bancos oficiais. Além de normas especiais que violam a boa norma bancária, também pressões políticas tornam praticamente impossível enquadrar os bancos oficiais dentro dos princípios da regulação prudencial. Assim, em que pese a austeridade fiscal dos atuais governantes, é praticamente

certo que, no longo prazo, os governos estaduais venham a financiar seus grandes déficits fiscais com seus bancos na crença que estes serão resgatados pelo BACEN.

A introdução da regulação do capital mínimo pelo acordo da Basileia, a instituição do seguro de depósito e o PROER foram pontos positivos na implementação de normas e no fornecimento de instrumentos ao BACEN que permitam exercer a regulação prudencial do sistema financeiro. Entretanto, muito se tem ainda que conseguir. A opacidade dos demonstrativos contábeis mostra que ainda é fácil uma instituição financeira em dificuldades esconder sua real situação de solvência.

Sob outro aspecto, o BACEN não tem conseguido evitar que problemas conhecidos se acumulem até causarem grandes prejuízos ao Tesouro, com caros resgates de grandes bancos. Por um lado isso reflete a falta de autonomia do BACEN. Por outro lado, a postergação excessiva indica que a combinação das funções de autoridade monetária com a de entidade encarregada da supervisão do sistema financeiro pode estar gerando conflitos indesejáveis que impedem a rápida ação do BACEN. Assim, a separação das duas funções em instituições distintas pode ser um caminho frutífero a ser considerado na regulamentação do artigo 192 do Capítulo IV (Do Sistema Financeiro Nacional) da Constituição federal.