

## **A Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional**

A história recente, não só do Brasil, como também do resto do mundo, leva a conclusão de que é necessário aperfeiçoar a regulamentação do sistema financeiro. A eclosão da crise financeira mundial corroborou com essa conclusão, pois a falta de regulamentação do sistema financeiro, ou suas falhas, mostraram o quanto as economias estão vulneráveis aos ataques especulativos gerados pela atuação do setor financeiro, em especial, quanto ao relacionamento entre indústria bancária e o mercado de capitais no mundo.

No Brasil, a regulamentação do SFN data de 1964, através da lei nº 4.595, a chamada lei da reforma bancária, que foi modificada várias vezes ao longo dos anos, em geral, para atender as necessidades do capital financeiro. Verifica-se que se trata de uma lei relativamente antiga, com muitos de seus dispositivos já obsoletos para atender as atuais demandas do próprio sistema e, conseqüentemente, da sociedade.

Porém o poder legislativo foi sábio e na elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF-88) reservou o artigo 192 ao tema:

“O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

Entretanto a eficácia do referido artigo depende de regulamentação por meio de Lei Complementar. Passados mais de 20 anos, o referido artigo ainda carece de regulamentação.

A entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 trouxe pelo menos duas grandes repercussões para a regulação do SFN. A primeira delas dizia respeito às condições de ingresso de novas instituições financeiras no mercado. Anteriormente, vigorava o sistema de cartas-patentes (espécies de autorizações conferidas pelo Banco Central às Instituições Financeiras) em que o Conselho Monetário Nacional fixava um número máximo de instituições (e até mesmo agências) que poderiam ser autorizadas a atuar no mercado. Assim, para que uma IF pudesse entrar no mercado ou mesmo para que pudesse ampliar sua atuação, era necessário adquirir a carta patente de outra, criando uma espécie de reserva de mercado.

Com a redação conferida ao art. 192, §1º, da CF/88, as autorizações para o funcionamento de novas instituições passaram a ter caráter inegociável e intransferível, sendo concedida sem ônus às IF que preencherem os requisitos técnicos previstos em lei. A superação do sistema de cartas patentes removeu a principal barreira para o ingresso de novas instituições no mercado, o que, na prática, representou a transição do sistema

financeiro para um regime de livre mercado. Outra mudança importante foi a introdução de uma limitação à taxa de juros reais cobradas pelas IFs. O §3º do mesmo artigo 192 tipificava como crime de usura a cobrança em patamar superior a 12% ao ano.

Com a promulgação da EC 40/2003, o dispositivo constitucional passou a contar com redação extremamente sintética, remetendo a regulação de toda matéria à reserva de lei complementar, incluindo a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras. A mesma emenda conferiu nova redação ao art. 52 do ADCT, estabelecendo que, até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.

Atualmente, portanto, praticamente toda a regulação do SFN tem sede infraconstitucional, estando esparsa em leis e atos normativos infra-legais, geralmente elaboradas pelo CMN ou pelo Banco Central.

A partir da leitura do artigo 192, identificam-se dois princípios explícitos - a promoção do desenvolvimento equilibrado e o atendimento aos interesses da coletividade e um implícito - a função social do sistema financeiro<sup>1</sup>.

A luz da interpretação do Direito, a expressão “desenvolvimento” deve ser empregada no seu sentido mais amplo, não somente no aspecto quantitativo, ou seja, na perspectiva do crescimento econômico, mas, sobretudo, considerando as variáveis qualitativas, incluindo os aspectos sociais, científicos, educacionais, culturais etc. de uma dada sociedade. Já a expressão “desenvolvimento equilibrado”, também pode ser compreendida como desenvolvimento sustentável, em que o “equilibrado” deve ser tomado também no seu sentido lato. Nesse sentido, a função social do sistema financeiro nacional constitucionalmente estabelecida é de promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir os interesses da coletividade.

### **Os interesses do capital suplantam aos da coletividade**

A partir dessa idéia, fica bastante claro que a atuação do SFN não atende a este dispositivo constitucional, uma vez que sua atuação está cada vez mais voltada aos interesses do capital. Do contrário, não haveria qualquer entrave jurídico, político ou institucional para a regulamentação do SFN a partir de leis complementares.

Não se trata aqui de se discutir a competência técnica do CMN e do Banco Central, porém de se mostrar que essa competência não tem se norteado pelas diretrizes da Carta Magna. De fato, o SFN enfrenta uma série de problemas. Além da normatização obsoleta em relação às transformações que ocorreram no âmbito do sistema financeiro brasileiro, não atende as demandas atuais da coletividade. Aspecto relevante dessa afirmação diz respeito às estratosféricas taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras no Brasil,

---

<sup>1</sup> Ver a esse respeito NETO, Lucival L. As Vantagens Advindas com a Reforma do artigo 192 da Constituição Federal.

além dos maiores spreads bancários mundiais (margens bancárias das IFs). Assim sendo, a regulamentação atual não determina o controle finalístico do SFN no Brasil.

Com as mudanças ocorridas no setor financeiro nacional, a partir da década de 1990, um dos efeitos observados foi a maior concentração dos ativos em poucas instituições. Dados de 2008 mostram que 67,5% do total de ativos concentraram-se nos 5 (cinco) maiores bancos do País, sendo que os 3 (três) maiores bancos privados nacionais participavam com 29% desses ativos. Outro fato que merece destaque na discussão se refere à redução da participação dos bancos públicos (59,4%) e privados (27,8%) e o crescimento da participação das instituições bancárias privadas estrangeiras (36,6%). Com a perda de participação dos bancos públicos, as operações de crédito passaram a ser em sua maioria realizadas pelos bancos do setor privado, em aproximadamente 70% das operações, neste caso, estão incluídas entre os bancos privados as instituições estrangeiras.

### **Especulação financeira em detrimento do investimento produtivo**

Considerando que o crédito é o grande propulsor do desenvolvimento sustentável de um país, e que no Brasil a concessão de crédito é mais utilizada em atividades especulativas do que direcionado ao setor produtivo, verifica-se um grande desafio para o processo de regulamentação do SFN mediante a democratização do crédito. O custo do crédito, tanto para as pessoas físicas, quanto para as jurídicas, tem um custo elevadíssimo no Brasil relativamente ao resto do mundo, e mesmo entre os países em desenvolvimento. No primeiro caso, o diferencial praticado em empréstimos chega a ser 10 vezes mais elevado se comparado ao seu correspondente no exterior. No caso das pessoas jurídicas, esse diferencial é de cerca de 4 (quatro) vezes na mesma comparação.

Outro aspecto relevante do SFN está relacionado à baixa inclusão bancária da população. Segundo dados da FELABAN - Federação Latino-americana de Bancos, apenas 43% da população adulta brasileira possui acesso aos serviços bancários.

### **Possíveis diretrizes no sentido da Regulamentação do SFN**

Diante das considerações anteriores acerca do SFN, a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) propõe a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal com base nas seguintes diretrizes:

- Criar mecanismos claros para a atuação dos bancos públicos, considerando sua importância econômica social;
- Promover políticas de inclusão da população sem acesso aos serviços bancários, levando em consideração as grandes diferenças regionais;
- Promover políticas de concessão de empréstimos ao setor produtivo, com juros compatíveis com a sustentabilidade empresarial;

- Aprimorar o crédito aos setores mais dependentes, de forma a contribuir ativamente com o desenvolvimento sustentável do país;
- Aperfeiçoar as normas de atuação do Banco Central, favorecendo o controle da sociedade e a obtenção das diretrizes delineadas no art. 192 da CF/88;
- Reformulação da composição do Conselho Monetário Nacional - CMN; com ampliação e democratização visando à atuação alinhada com a CF/88;
- Criar regras específicas para as operadoras de cartão de crédito, principalmente as relacionadas às taxas de juros praticadas;
- Aperfeiçoar as regras específicas para as financeiras, principalmente as relacionadas às taxas de juros praticadas;
- Regular a atuação das instituições bancárias estrangeiras e nacionais, visando à atuação alinhada com o art. 192 da CF/88;
- Aperfeiçoar as regras para supervisão bancária, incluindo o relacionamento entre este e o mercado de capitais.

## **Considerações Finais**

A política econômica de nossos últimos governos tem sido aplaudida no mundo e no Brasil por setores interessados no sistema financeiro. Propaga-se a idéia de que nosso SFN é extremamente "saudável", mostra disso é o fato de na recente crise mundial dos Sub-prime nenhum banco atuando no Brasil ter "quebrado". Entretanto poucos falam do custo que nós brasileiros estamos pagando por essa "saúde" dos bancos. Poucos falam que nossos juros estão entre os maiores do mundo, que nosso spread bancário é o maior do mundo, que os bancos no Brasil possuem a maior rentabilidade do mundo, que as nossas tarifas bancárias são escorchantes, que o acesso aos bancos ainda não é democrático, e que o acesso ao crédito é escasso e caro.

Poucos reclamam que, apesar disso tudo, temos uma regulamentação fragmentada, obsoleta e alinhada aos interesses dos banqueiros e pairando sobre todas as normas menores, como numa peça de ficção, a nossa lei maior estabelece que "O Sistema Financeiro Nacional, deve promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade".

Não regulamentar o art. 192 da CF/88 é perpetuar os erros de uma sociedade carente de acertos, é abdicar dos direitos fundamentais da cidadania e, sobretudo relegar a população aos desmandos e interesses dos poderosos senhores do capital.