

# O Brasil entre a mudança e a continuidade

Nesta edição, os artigos do economista Cláudio Salm, sobre políticas sociais, do deputado federal Sérgio Miranda, sobre as diretrizes orçamentárias para 2004, bem como a entrevista com o coordenador do Sindicato dos Economistas, Paulo Passarinho, revelam o dilema do Governo Lula, que parece operar na tênue linha entre a mudança e a continuidade.

Páginas 3, 5 e 8

**A onda dos bancos  
europeus no Brasil**

Página 11

**Os artifícios  
da LDO Municipal**

Página 15

**Economistas  
lançam manifestos**

Página 16



## EDITORIAL

# Um outro Brasil é possível

No último dia 16 de junho, o auditório do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro foi palco do lançamento nacional de dois importantes manifestos de economistas, com críticas aos rumos da política econômica do governo Lula.

A *Agenda Interditada – uma alternativa de prosperidade para o Brasil*, texto subscrito por 300 economistas, e a *Nota dos Presidentes dos Conselhos Regionais de Economia e dos Conselheiros do Conselho Federal de Economia* são documentos que de uma forma muito clara expõem alternativas para a gestão macroeconômica do país.

Neste sentido, oferecem ao país uma visão não só dos principais problemas que temos a enfrentar – tendo em vista a retomada do crescimento econômico, a geração de empregos e a inclusão social de milhões de brasileiros – como, especialmente, a forma e as medidas necessárias para que o Brasil ingresse em um ciclo virtuoso na sua trajetória econômica, social e política.

Rompem, assim, na prática, com as afirmações que procuram desqualificar o exer-

cício da crítica e desmentem, também, aqueles que acabam por afirmar que “o que vem sendo feito é o possível e o necessário”. Jogam por terra, igualmente, as abordagens que situam a atual política econômica como a única viável, afora políticas que resultariam em rupturas com o sistema financeiro internacional.

Nem tanto à terra, nem tanto ao mar... As possibilidades de gestão macroeconômica em nosso país são inúmeras. Somente a interdição ao debate pode nos levar, como vem ocorrendo, a um empobrecimento do debate econômico e da própria condução das políticas de governo de natureza econômica.

Os economistas, com estas manifestações, alinham-se a outros setores como os intelectuais, magistrados, segmentos dos servidores públicos, parlamentares da própria base de apoio do Governo Lula, que nas últimas semanas vêm demonstrando suas preocupações com um governo que tantas expectativas e esperanças gerou, ao ser eleito, e que continua sendo o fiel depositário da idéia de que um outro Brasil seja possível. O Brasil da justiça e da democracia para todos. ■

## Sumário

- Página 2** Editorial
- Página 3** Pobres x não-pobres – Cláudio Salm
- Página 5** LDO 2004 – Sérgio Miranda
- Página 7** Autonomia do BC – Wellington Leonardo da Silva
- Página 8** Entrevista: Paulo Passarinho, Coordenador do Sindecon
- Página 11** Bancos europeus no Brasil – Luiz Fernando Rodrigues de Paula
- Página 15** Fórum do Orçamento – Artíficos da LDO do Rio
- Página 16** Manifesto dos Economistas Corecon Estudantil ▶



**Errata** As fotos de Reinaldo Gonçalves, nas páginas 2 e 8 da edição passada, são de Adilson Vasconcelos. As imagens das páginas 7 e 15 do site [www.freeimages.co.uk](http://www.freeimages.co.uk)

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho e Milton Temer, de segunda à sexta-feira, das 7h30 às 9h, na Rádio Bandeirantes, do Rio, 1360 khz.

## Jornal dos economistas

Órgão Oficial do  
CORECON - RJ, IERJ E SINDECON - RJ  
ISSN 1519-7387

**Conselho Editorial:** Ceci Juruá, Paulo Passarinho, Paulo Mibielli, Sidney Pascotto, Nelson Le Cocq, Gilberto Caputo Santos, Gilberto Alcântara e Julio Miragaya • **Editor:** Nilo Sérgio Gomes - E-mail: nilosgomes@bol.com.br • **Ilustração:** Aliedo • **Caricaturista:** Cássio Loredano • **Diagramação e Finalização:** Rossana Henriques (21) 2462-4885 • **Fotolito e Impressão:** Tipológica • **Tiragem:** 13.000 exemplares • **Periodicidade:** Mensal

Correio eletrônico: apoio@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 • 19º andar  
Rio de Janeiro • RJ • Centro • CEP 20054-900  
Telefax: (21)2232-8178 ramal 22

Correio eletrônico: secrinst@corecon-rj.org.br  
internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Sidney Pascotto • **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Conselheiros Efetivos:** Ângela Maria Puppim Buzanovsky, Ceci Juruá, Francisco Bernardo Karam, Helena Maria Lastres, Hildete Pereira de Melo, Ronaldo Rangel, Nelson Le Cocq • **Conselheiros Suplentes:** Arthur Câmara Cardozo, Eduardo Carnos Scaletsky, Gilberto Caputo Santos, Jose Antonio Lutterbach Soares, Julio Diniz, Julio Flavio Miragaya, Luiz Mario Behnken, Mario Luiz Freitas, Mauro Osorio, Sandra Maria Carvalho de Souza.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 • Grupos 1607/1608/1609  
Rio de Janeiro • RJ • CEP 20031-000  
Tel.: (21)2262-2535 • Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192  
Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

**Coordenador Geral:** Paulo Passarinho • **Coordenador de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascotto • **Diretores de Assuntos Institucionais:** Ronaldo Rangel, Ceci Juruá, Rogério da Silva Rocha, Rafael Vieira da Silva, Nelson Le Cocq, Antônio Melki Jr e Eduardo Carnos Scaletsky • **Coordenador de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Diretores de Relações Sindicais:** Julio Miragaya, Gilberto Caputo Santos, Sandra Maria de Souza, Carlos Tibiriçá Miranda, José Fausto Ferreira, César Homero Lopes, Neuza Salles Carneiro e regina Lúcia Gadioli dos Santos • **Coordenador de Divulgação e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz • **Diretores de Divulgação e Finanças:** Wellington Leonardo da Silva e José Jannotti Viegas • **Conselho Fiscal:** Ademir Figueiredo, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

POLÍTICAS SOCIAIS Cláudio Salm\*



**E**m 21 de abril passado, a Folha de S. Paulo publicou uma entrevista com Maria da Conceição Tavares, na qual a ilustre economista do PT manifestou sua indignação com o documento “Política econômica e reformas estruturais”, de responsabilidade do Ministério da Fazenda. Referiu-se especialmente às políticas sociais ali propostas.

Entre outros qualificativos, Conceição designou os assessores que elaboraram o documento como “infiltrados”. É pesado, mas correto, pois quem escreveu aquilo representa a antítese do pensamento, não apenas do PT, mas de todos que se preocupam com a pobreza e a desigualdade no contexto do subdesenvolvimento.

A parte do documento dedicada à política social, que tanto irritou Conceição, foi obviamente terceirizada, requeitando-se documentos anteriores, como a “Agenda Perdida”, de autoria de uma ONG - Iets, cujo pessoal tentou vender seu

A retomada da discussão sobre ‘pobres’ e ‘não-pobres’ e a armadilha que consiste em conceber a política de focalização como geradora de crescimento.

peixe para todos os partidos durante a campanha eleitoral. Finalmente, parece que encontraram comprador.

Conceição espantou-se também, e com razão, com a intromissão do Ministério da Fazenda na política social. Dada a prioridade absoluta de conter a inflação e o peso da dívida pública, compreende-se que a Fazenda opine sobre o volume do gasto público como um todo, ou de cada setor. Mas deveria se restringir a anunciar os cortes que julgue necessários e não deitar falação sobre a natureza das políticas sociais, se elas devem ter um caráter universal ou focalizado, que foi transformado em questão central pelo documento.

O Malan não se atreveria a tanto. Uma intromissão dessas

provoca mais estranheza ainda quando nos lembramos que Lula havia prometido que, no seu governo, o Planejamento seria mais importante que a Fazenda.

### Políticas pobres

Por que será que o Ministro Palocci teria aceito argumentos tão falaciosos contra a universalização do acesso às políticas públicas? Por que esta retomada intempestiva da defesa da focalização, e por que a Fazenda levanta esta bandeira neoliberal?

Uma explicação plausível pode ser o reconhecimento, pela Fazenda, de que não retomaremos o crescimento tão cedo e de que tão cedo não iremos nos livrar da preocupa-

ção com a geração de elevados superávits fiscais. Sendo assim, é melhor esquecer a consigna de campanha – crescimento com distribuição de renda – e concentrar (“focalizar”) os poucos recursos públicos em políticas exclusivamente voltadas para os mais pobres.

Impossível não lembrar o que disse Albert Hirshman sobre o tema: políticas exclusivas para os pobres, são políticas pobres. Foi o que aconteceu com a nossa escola pública. Ninguém declarou a intenção, mas a verdade é que praticamos há muito tempo, na Educação, a tal focalização. Ou alguém nega que o ensino básico, público e gratuito, está voltado para os mais pobres enquanto, quem pode, paga a escola privada? E deu no que deu...

Sorte nossa, até aqui, por conseguirmos manter o atendimento universal do SUS. Aliás, o documento, que cita tanto a Inglaterra, poderia ter mencionado, também, que lá não ocorre a ninguém, nem mesmo aos

Não disponho dos números, mas desconfio que, por este critério, pelo menos 80% das famílias brasileiras passariam a ser consideradas pobres. A idéia, então, seria “focalizar” em 80% da população? Nada contra, mas, não deixa de ser um *nonsense*

conservadores, mexer nos fundamentos do *National Health Service*. Apesar de todas as reformas visando sua maior eficiência, o *NHS* continua financiado por impostos, é de acesso universal, gratuito e o atendimento é integral.

E não venham dizer que o SUS atende mais aos “não-pobres”, porque isso simplesmente não é verdade, embora, em pequena proporção, também atenda a “ricos”, dado, justamente, que é de acesso universal. Tomara que continue assim e que o atual ministro da Saúde não dê ouvidos aos “infiltrados”. Como dizia Serra, quando era ministro dessa pasta: se fosse oferecer hemodiálise gratuita apenas aos que são considerados pobres, condenaria a maioria dos pacientes à morte.

### Pobres e não-pobres

O documento contém inúmeras platitudes, algumas absolutamente inócuas, mas outras embutem verdadeiras armadilhas, como esta: “A melhoria das condições de geração de renda dos grupos mais pobres terá impacto positivo sobre o mercado interno e sobre a demanda por setores intensivos em mão-de-obra... Dessa forma, o ajuste da estrutura de oferta à alteração na composição da demanda desses setores terá implicações benéficas sobre a remuneração dos trabalhadores de menor renda”.

O problema não está tanto na idéia equivocada de que o consumo do pobre gera mais emprego do que o consumo do “não-pobre”, como se sandália japonesa fosse mais intensiva em trabalho que as sandálias do *Mr. Cat*. Isto é o de menos e parece que entrou no documento como concessão, a uni-

ca, feita ao programa do PT. A armadilha consiste em defender a focalização, não só por seus supostos méritos sociais, mas também porque promoveria o crescimento.

Em outras palavras, inverte-se o sentido da determinação. Não é o crescimento com distribuição, como defende o programa do PT, que vai acabar com a pobreza; a focalização dos gastos sociais nos pobres é que vai alterar a distribuição de renda e, assim, acabar com a pobreza.

Alegam que “...a questão central de nossa política social não é apenas de natureza orçamentária, mas, sobretudo, está relacionada à sua pouca efetividade. A despeito do expressivo volume de gastos, ela não é capaz de reduzir a desigualdade presente”.

Diga-se, de passagem, que o único programa governamental, dito “social”, que teria volume para alterar de forma significativa nossos indicadores

de desigualdade é o previdenciário. Nenhum outro programa de transferência de renda tem poder para alterar o índice de Gini, na segunda casa decimal. Agora, como fazer para que a distribuição realizada pelos regimes da Previdência, o geral e o do servidor público, não só deixe de refletir a distribuição de renda, como a altere significativamente, isto o documento ficou nos devendo.

### Pobreza e crescimento

Os autores tratam com desprezo as questões que realmente emperram o crescimento, até porque o Brasil já teria uma renda média suficientemente grande para distribuir sem necessidade de crescimento. A redução da pobreza dependeria mais da distribuição de renda do que do crescimento (são progressistas!): “Para se alcançar uma redução na extrema pobreza em 10 pontos percentuais (isto é, para reduzi-la de 15% para

5%), bastaria diminuir o grau de desigualdade em 10%”. Já o crescimento, se não vier acompanhado de alterações na distribuição de renda, não reduz muito a pobreza. Para “provar” a futilidade do crescimento, apontam a estabilidade do Gini ao longo das décadas.

Nota 10 em aritmética. Mas, onde está escrito que devemos crescer sem distribuir? Quem nos impôs este *trade-off* entre crescimento e distribuição? E, o mais importante, como distribuir melhor a renda numa economia que não cresce? Ora, dizem, através da focalização das políticas públicas. As políticas de caráter universal seriam ineficazes no combate à desigualdade porque acabam beneficiando os “não-pobres”.

Mas, afinal, quem são os “não-pobres”? Onde traçar a linha que separa pobres de “não-pobres”? Não existe consenso; qualquer critério pode ser válido porque se trata de uma decisão política. Suponhamos que adotemos o critério europeu: pobres são os que ganham abaixo da metade da renda média. Não disponho dos números, mas desconfio que, por este critério, pelo menos 80% das famílias brasileiras passariam a ser consideradas pobres. A idéia, então, seria “focalizar” em 80% da população? Nada contra, mas, não deixa de ser um *nonsense*.

Esperatamente, os autores não se comprometem com qualquer definição de linha de pobreza. Mas seja qual for a que utilizaram, aposto que a imensa maioria dos “não-pobres” deles, não teria dinheiro para pagar nem o mais vagabundo plano de saúde privado. ■

\* Economista, ex-assessor do ministro da Saúde, José Serra, e ex-presidente do IERI.



Impossível não lembrar o que disse Albert Hirshman sobre o tema: políticas exclusivas para os pobres, são políticas pobres. Foi o que aconteceu com a nossa escola pública

LDO 2004 Sérgio Miranda\*

# Entre a continuidade e a mudança

Em artigo exclusivo para o *JE*, o deputado federal Sérgio Miranda, do Pcdob, aponta as restrições e condicionalidades a que estão submetidos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, que deixam o Governo com poucas alternativas para tomar as iniciativas necessárias à retomada do desenvolvimento econômico. O país perdeu soberania para dirigir o seu próprio rumo. Face à importância do debate e, sobretudo, da falta de informação qualificada a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a pouco conhecida LDO – e como o tema é complexo e o artigo extenso, o *JE* o publicará em duas partes, a final na próxima edição.

**E**m 2003, o governo Lula está submetido a uma lei orçamentária elaborada e votada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Resultam também do governo anterior as leis em vigor do Plano Plurianual de Investimentos – PPA – e de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Essa é uma incômoda

situação que integra a Herança Maldita de FHC, que compartilhou com o FMI o governo e a soberania de nosso país, influenciando e restringindo, inclusive, o uso dos recursos públicos. Sem alterar a lei orçamentária anual há pouca flexibilidade para fazer valer as prioridades políticas.

Tais alegações foram utilizadas pelo atual governo diante da necessidade de responder a demandas como reajuste do salário mínimo e dos salários dos servidores, para justificar corte de recursos para as diversas ações de governo, entre outros. Embora muitos constrangimentos macroeconômicos deixados por FHC ainda permaneçam, iniciando-se o processo de definições para o orçamento de 2004, está na hora de explicitar as prioridades, construindo um orçamento compatível com as mudanças. A importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias

de 2004 é ainda maior porque ela será a primeira, desde 1999, que não estará condicionada aos limites dos diversos acordos com o FMI, assinados por FHC.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é um dos vários ordenamentos de estruturação das finanças públicas previstos na Constituição Federal. De natureza anual, a LDO estabelece diretrizes e metas da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências oficiais de fomento (CF 165, §2º).

## A supremacia do ajuste fiscal

As metas, prioridades e demais dispositivos da LDO delimitam a elaboração das propostas orçamentárias pelos tribunais (CF 99, §1º), Ministério Público (CF 127, §3º) e ainda pelos órgãos responsáveis pela seguridade social (CF 195, §2º). A LDO define ainda os gastos de pessoal, autorizando a concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal (CF 169, §1º).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101, de 2000), a LDO passou a acumular outras funções derivadas de um modelo de política econômica e fiscal, onde vigora a supremacia do ajuste fiscal sobre todas as demais funções e programas de governo. Assim, novas disposições sobre o controle das contas públicas passaram a integrar a LDO, dentre elas um Anexo de Metas Fiscais estabelecendo parâmetros anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário, montante da dívida pública para o exercício a que se referem e para os dois seguintes. Esse Anexo deve ainda avaliar o cumprimento das metas do exercício anterior, apresentar “memória e a metodologia que justifiquem os resultados pretendidos (...), evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.”

Outros anexos, também determinados pela LRF, retratam os Riscos Fiscais, apresentando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e, em anexo específico da mensagem do projeto, os objetivos das políticas monetária,



creditícia e cambial, parâmetros e projeções para agregados e variáveis, inclusive de inflação. Estão ainda demandadas avaliações atuariais dos regimes de previdência próprios e dos principais fundos públicos<sup>2</sup>.

A LDO, como orientadora da elaboração orçamentária e determinadora de metas e prioridades, foi transformada pela LRF no principal instrumento de implementação de uma política de ajuste fiscal. A ausência de uma lei atualizada sobre finanças públicas – a vigente é de 1964 – e de uma lei ordenadora do processo orçamentário, como determina a Constituição Federal em seus artigos 163 e 165, §9º, respectivamente, tem delegado para a Lei de Diretrizes Orçamentárias um acúmulo de dispositivos sobre estruturação dos orçamentos, definições de procedimentos, etc. Essa variedade de funções faz hoje da LDO uma norma longa, de mais de 100 artigos, muitos dos quais se repetem anualmente.

O Congresso Nacional, por meio da LDO, vem ampliando o controle e a transparência das contas públicas. O rol de informações que acompanham e subsidiam as discussões sobre a lei orçamentária anual tem-se ampliado em quantidade e qualidade. Os debates e as audiências públicas têm também permitido que se compreenda o intrínseco vínculo entre o orçamento e as políticas públicas. Esse processo não deve ser interrompido. Pelo contrário, é papel das forças progressistas aproveitar esse momento ímpar para aprimorar essa prática, principalmente exigindo um reposicionamento do Executivo, que nos últimos anos, por meio de vetos, tem dificultado o aprimoramento das informações e do debate.

### Papel do Parlamento

Definir os orçamentos públicos e, posteriormente, acompanhar as contas públicas são tarefas que se associam ao nascimento e desenvolvimento do parlamento moderno. A partir dos orçamentos, pode-se acompanhar as rotas do dinheiro público, de onde vem, para onde vai, quem financia e quem dele se apropria, e assim exercer a definição e o controle das prioridades públicas.

Os orçamentos são leis de meios, pelos quais se expressam direitos individuais e sociais oponíveis contra o Estado. A universalidade da saúde, a educação como direito de todos, o direito à segurança, políticas ativas de desenvolvimento econômico e social, etc. são suportados por dotações orçamentárias suficientes.

O orçamento público representa a unidade entre o programa de governo e a sua ação concreta. Boa parte do que “vai sair do papel” vira realidade por meio dos orçamentos públicos. As mudanças exigidas pelas urnas, com a reversão das prioridades, necessitam de uma materialidade que também passa pelo orçamento. Daí o tamanho do desafio desse momento: extrair da lei orçamentária, das prioridades definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e da planificação constante do plano plurianual de investimentos a exeqüibilidade do programa de Lula.

Os debates sobre a LDO 2004 representam também um momento privilegiado para a discussão do significado político de uma opção estritamente fiscalista praticada pelos governos FHC e as conseqüências econômicas e políticas dessas metas fiscais. Somente assim poderemos escolher, dentro dos graus de liberdade hoje disponíveis, o melhor ro-

As mudanças exigidas pelas urnas, com a reversão das prioridades, necessitam de uma materialidade que também passa pelo orçamento. Daí o tamanho do desafio desse momento: extrair da lei orçamentária, das suas prioridades e da planificação constante do plano plurianual de investimentos a exeqüibilidade do programa de Lula

teiro para as mudanças que o país precisa, indicando claramente o papel que será desempenhado pela União para o desenvolvimento econômico, o combate às desigualdades, a criação de empregos e a melhoria da qualidade de vida, quer seja diretamente através das suas dotações orçamentárias, ou por meio das metas de sua política monetária, cambial e creditícia.

Durante todo esse 1º semestre, o novo governo esteve preocupado em construir cenários que atendessem às expectativas de mercado. O conteúdo desse projeto, como vários outros produzidos nesse período, deve ser analisado nesse contexto. Todos eles têm como fio condutor esse direcionamento, em que, no conflito entre continuidade e as mudanças, prepondera a primeira. As mudanças exigidas pelas urnas estão a aguardar a solução de diversos problemas, armadilhas e constrangimentos, a que se convencionou chamar de Herança Maldita.

A política econômica em curso está centrada no cumprimento de metas inflacionárias fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, na livre ação da autoridade monetária para a consecução dessa meta, principalmente por meio de uma política de juros e de restrições monetárias, de alto custo sobre a dívida pública e no estabelecimento de uma política fiscal para obter resultados primários tendentes a controlar o endividamento. Resulta daí a grande importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a política econômica em curso.

Mas enfrentar definitivamente os aspectos nocivos dessa política econômica não se resume a um posicionamento sobre a LDO. O conflito entre continuidade e mudança e, especialmente, a determinação dos rumos e as medidas concretas dessa mudança dependem principalmente da conformação de uma maioria política, capaz de redirecionar o país rumo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento



social. Há diminutos espaços para as mudanças, enquanto predominarem na sociedade os interesses de um capital que se multiplica às custas dos cofres públicos, por meio dos encargos da dívida, enquanto as normas jurídicas permitirem a esse capital tornar reféns os interesses públicos; enquanto inexistir em consciência e organização sociais que defendam e imponham a ampliação da renda do trabalho frente a do capital.

Muito importante para a construção dessa frente pelas mudanças é a compreensão de que a herança deixada por FHC representa um caminho que se contrapõe às novas alternativas políticas, à soberania nacional e aos interesses populares. ■

\* Deputado federal do Pcdob (MG)  
**Na próxima edição, a proposta do Governo.**

<sup>1</sup> A LC n.º 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – trata especificamente em seu art. 4º de inovações sobre a LDO, mas há também referências nos 5º, 7º, 9º, 14, 16, 17, 20, 22, 25, 26, 45, 48, 59, 62 e 63

<sup>2</sup> As projeções abrangem os regimes previdenciários dos servidores e militares, do Regime Geral de Previdência Social, do Fundo da Amparo ao Trabalhador, do Fundo Nacional de Assistência Social, responsável pelos pagamentos dos benefícios de ação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social.

SISTEMA FINANCEIRO Wellington Leonardo da Silva \*

## Banco Central: Autonomia para quê?

O Banco Central do Brasil foi criado em 1964. Aos poucos, assumiu o papel de autoridade monetária, em substituição, principalmente, ao Banco do Brasil, ao qual cabia, dentre outras, as funções de controlar as operações de comércio exterior, arrecadar depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e executar operações de câmbio em nome de empresas públicas e do Tesouro Nacional.

Desde sua criação buscou-se dotar o BC de mecanismos capazes de lhe permitir desempenhar também o papel de órgão regulador do mercado financeiro. Em 1988, na Constituinte, foram estabelecidos dispositivos para sua atuação, destacando-se o exercício exclusivo da competência da União para emitir moeda e, do ponto de vista de sua estrutura administrativa, a exigência de aprovação prévia, pelo Senado, dos nomes indicados pelo presidente da República para ocupar sua presidência e diretorias. Ao mesmo tempo, permaneceu por regulamentar o artigo 192 da Carta Magna, no qual se encontram abrigadas as questões relativas ao Sistema Financeiro Nacional.

É no preenchimento dessa lacuna que os defensores dos mais diversos tipos de independência, autonomia ou qualquer outro eufemismo, cujo objetivo central seja proporcionar redução da capacidade de in-

gerência governamental sobre o BC, esperam lograr êxito em sua empreitada. Reside aqui, aliás, a primeira preliminar desse debate, que consiste na necessidade dos que defendem essa desvinculação definirem o que, de fato, estão propondo.

O arco é amplo. Da independência, pura e simples, há uma involução para autonomia e, mais recentemente, para autonomia operacional, com demissão de diretores, em caso de descumprimento das metas fixadas pelo Governo ou pelo Conselho Monetário Nacional. Neste imbróglio, há uma razoável contradição: de que serviria ao BC gozar de autonomia ou independência sendo seu papel o de mero executor de metas? Cristalina nos parece a conclusão de que qualquer uma das duas alternativas poderia, na verdade, transformar-se em eventual empecilho.

### Papel do BC

Antes de definir o modelo de BC adequado ao Brasil é necessário analisar as características políticas e econômicas do país e, sobretudo, compreender a importância do papel desempenhado pelo BC no sistema financeiro, ao longo de sua curta história. Além dos já mencionados, vinculados à condição de banco do governo, o BC é o encarregado de fiscalizar as demais instituições financeiras, agindo, de prefe-

rência preventivamente, diante de indícios de má gestão ou inconsistência sistêmica, para evitar prejuízos à sociedade.

No cumprimento de seu papel fiscalizador, é de sua responsabilidade zelar para que os bancos privados cumpram determinações legais, a exemplo da aplicação de parte dos recursos captados a 6% ao ano, via cadernetas de poupança, em financiamento imobiliário, para reduzir o déficit habitacional, os custos de construção, o valor dos aluguéis e, sobretudo, gerar empregos na construção civil. Para se ter dimensão da vital importância dessa tarefa, se a primeira destas funções houvesse sido cumprida a contento, talvez não tivesse ocorrido a sangria de recursos decorrente do Proer, em passado recente.

Outras inequívocas provas da importância dos serviços a cargo da instituição podem ser proporcionadas pelos macroobjetivos definidos para a instituição no biênio 2002/3, tais como o de consolidar as políticas monetária e cambial para assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, e o de assegurar que a regulação e a fiscalização do Sistema Financeiro observem padrões e práticas internacionais.

Cabe também ao BC consolidar a implantação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro; concluir o processo de saneamento e reestruturação dos bancos oficiais; e implantar

modelo de administração gerencial para sua própria atuação. Podemos acrescentar outras quatro funções: controle das reservas cambiais, gerenciamento da negociação das dívidas públicas - externa e interna, e administração da política cambial e de juros, fundamentais para a manutenção do equilíbrio econômico.

Teremos assim estabelecido o quadro e concluiremos que, se desafios de tal envergadura estão sob a responsabilidade do Banco Central, não pode ser razoável admitir sua independência em relação ao governo federal. A menos que a proposta vise atender ao entusiasmo de representantes da banca internacional e do "mercado", a exemplo da vice-diretora-gerente do FMI, Anne Krüeger, que sugeriu a mesma receita à Argentina.

Por último, estabelecendo as bases de nossa intransigente posição contrária à independência ou autonomia do BC, aponto três derradeiras razões. A primeira, ancorada na compreensão de que bancos centrais são apenas, embora importantes, instrumentos de execução de política econômica, quer na Inglaterra, nos EUA ou na França. Portanto, devem estar subordinados aos governos centrais. A segunda por entender que não é papel dos BCs definir a política monetária de nenhuma nação. E a terceira e última, a compreensão de que a Argentina chegou onde está, antes por ter cumprido todo o receituário do FMI do que pela resistência aos ditames de seus gerentes. ■

Antes de definir o modelo de BC adequado ao Brasil é necessário analisar as características políticas e econômicas do país e, sobretudo, compreender a importância do papel desempenhado pelo BC no sistema financeiro, ao longo de sua curta história

\* Diretor do Sindicato dos Economistas do Estado do Rio de Janeiro.

ENTREVISTA Paulo Passarinho, coordenador geral do Sindicato dos Economistas do Rio de Janeiro



Arquivo - Sinterasef

## “O déficit público não é da Previd

Se forem consideradas todas as fontes de receita instituídas pela Constituição de 1988 para o sistema de Seguridade Social, não se encontrará déficit e, sim, superávit nas contas da Previdência. É o que sustenta o economista Paulo Passarinho, em entrevista concedida ao jornalista Cid Benjamin e publicada parcialmente no Jornal do Brasil de 25 de maio último e cuja íntegra transcrevemos a seguir, em decorrência da importância do debate sobre a Previdência Social. Passarinho, que é também um dos apresentadores, junto com Milton Temer, do programa Faixa Livre, que vai ao ar de segunda à sexta na rádio Bandeirantes do Rio (1.360 khz), faz um levantamento completo do problema da Seguridade Social, no Brasil, que propicia uma compreensão mais integral do tão propalado problema da Previdência no Brasil.

*Por que o Sindicato dos Economistas entrou de cabeça na luta contra a proposta de reforma da Previdência? Mero corporativismo?*

A atual diretoria do Sindicato é herdeira de sucessivas gestões que, à frente não somente do Sindecon, mas, também, do Conselho Regional de Economia e do IERJ – Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro, têm se pautado, há muitos anos, pela defesa de um projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil. Um projeto de Nação que esteja baseado, em termos econômicos, no entendimento de que somente através de um vigoroso processo de desconcentração da renda e da riqueza iremos sustentar um ciclo de crescimento econômico que nos garanta inclusão social, geração de empregos e, principalmente, um modelo de desenvolvimento baseado nas necessidades da maioria da população brasileira e não nas fantasias consumistas das classes médias e rica, cada vez mais alienadas e desvinculadas da tarefa de construção de uma nação brasileira, voltada e constituída pelo nosso povo. Não vejo, com sinceridade, onde possamos estar sendo corporativistas.

*E o que a Reforma Previdenciária tem a ver com isso?*

Muita coisa. A discussão da Previdência deve ser inserida no debate do tipo de Estado que nos interessa. As propostas de alteração encaminhadas pelo atual Executivo ao Congresso Nacional encarnam a continuidade da contra-reforma previdenciária iniciada pelo governo FHC e têm como objetivo, dentre outros, sepultar pressupostos reformistas contidos na Constituição de 1988. Pressupostos encontrados tanto no conceito de Seguridade Social - onde a Previdência Social é um dos seus pilares, ao lado da Saúde e da Assistência Social -, quanto em um conceito de organização dos serviços estatais que, por estar baseado nas idéias da efetividade e da impessoalidade, estabeleceu a exigência de um regime próprio de trabalho e, por consequência, de previdência para os servidores públicos.

*Explique melhor essa idéia.*

A Constituição de 1988 consagrou a idéia de que deveríamos ter um Estado promotor da cidadania e dos direitos sociais. Um Estado, para tanto, altamente profissionalizado, consciente de seus deveres para com a formação e o fortalecimento de milhões de cidadãos.

Neste sentido, princípios constitucionais foram aprovados para se romper o vício do patrimonialismo e do processo de privatização que, em boa medida, sempre estiveram presentes no âmago do Estado brasileiro. Idéias como a do estabelecimento de carreiras para as diversas funções profissionais encontradas no Estado; exigência de concurso público para o ingresso nessas carreiras profissionais; e estabilidade no emprego contra as demissões imotivadas fazem parte de toda essa concepção. Visam conferir critérios de profissionalização elevada e padronização na formação dos quadros funcionais do Estado. Do mesmo modo, a concepção de que todo o cidadão deve ter direito à cobertura da Seguridade Social - repito: o direito à previdência, à saúde e à assistência social - seria a contra-partida mínima que este mesmo Estado deveria conferir a todo e qualquer cidadão. Entretanto, paradoxalmente, o que aconteceu após a promulgação da Constituição foi uma espécie de retrocesso brutal: em 1989, com a eleição de Collor de Mello, foi dado início, de uma forma acelerada, a





# ência, mas da política monetária"

um processo de desconstituição do próprio Estado. Após Collor, tivemos o interregno do governo Itamar – onde, inclusive, no plano federal, tivemos algumas medidas para se procurar corrigir o processo de desestruturação anterior, mas cujo alcance foi muito limitado, até mesmo por uma questão de tempo. E, em seguida, enfrentamos os oito anos de FHC. O resultado está aí. O Estado brasileiro não consegue sequer cuidar de seus presidiários...

## *E a Previdência?*

Pois é, daquele conceito cidadão de Seguridade Social, o que assistimos, especialmente



após o Plano Real, foi muito jogo de cena e, especialmente, muita manipulação. O conceito de Seguridade Social implicou estender, de uma forma muito significativa, os benefícios de atendimento e cobertura. Trabalhadores rurais passaram a fazer jus à aposentadoria de um salário mínimo, independentemente de contribuição, ampliando-se a cobertura inaugurada com o regime militar, através do

Funrural; trabalhadores urbanos, sob determinadas condições, também passaram a fazer jus à cobertura garantida pela Lei Orgânica da Assistência Social; segmentos mais vulneráveis da população, como os deficientes físicos, também passaram a ter o direito a uma remuneração mensal vitalícia. Na área da saúde, avançamos com a cobertura do Sistema Único de Saúde. Em suma: em termos de cobertura, do universo da população atendida, tivemos uma expansão muito importante. Entretanto, o constituinte de 88 não foi irresponsável em estender benefícios – o que implica aumentar despesas – sem criar as fontes de receitas para tanto. Foram definidas contribuições para o financiamento desses gastos: a Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social é uma delas; a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas, é outra; parte da receita proveniente dos concursos de prognósticos – a megasena, sena, loteria esportiva e outros, também reforçam, ou deveriam fazê-lo, o “caixa” da seguridade social.

## *Por que deveriam fazê-lo?*

Esse é um ponto importante. Desde 1994, com a entrada em vigor do Real, o Executivo vem, com o aval do Congresso, desvinculando os recursos que deveriam estar financiando a Seguridade Social para uma outra finalidade, especificamente para o financiamento do rombo financeiro que a política monetária produz nas contas públicas.

## *Como assim?*

O Plano Real, em sua concepção original, alicerçado na paridade entre a nova moeda e

o dólar, e na abertura comercial e financeira, exigiu desde o seu nascedouro uma política monetária muito restritiva, baseada, entre outros mecanismos, na adoção de taxas reais de juros muito elevadas. As despesas com juros e encargos financeiros cresceram de uma maneira espetacular e a necessidade de se criar um “colchão” financeiro para o financiamento extra de parte desses gastos era inevitável. Assim, em 1994, já nascia o Fundo Social de Emergência – que de social não tinha nada, transformado posteriormente em FEF – Fundo de Estabilização Fiscal e hoje batizado de DRU – Desvinculação de Receitas da União. E é justamente na Seguridade Social que a DRU encontra a sua principal fonte de recursos. Até mesmo a CPMF – criada com a finalidade exclusiva para o financiamento da saúde – não foi poupada. Esse fato levou, inclusive, a que o ex-ministro Adib Jatene se afastasse do governo Fernando Henrique.

## *Mas, e o déficit da Previdência?*

O déficit propalado pelo governo só existe se comparamos o total das contribuições de empregados e empregadores com o total dos benefícios pagos pelo regime geral da Previdência. O que, evidentemente, é uma forma muito capciosa de se apresentar as contas da Previdência.

## *Por que?*

Porque o universo atual dos atendidos é muito maior do que o universo daqueles que contribuíram para o Sistema. Justamente pela extensão dos benefícios – conquista da Constituição de 88 – a uma população muito significativa, não podemos – se houver um mí-

nimo de seriedade – comparar a receita dos contribuintes formais com o total da despesa que garante benefícios a uma parcela da população que nunca antes havia contribuído. Para chegarmos a uma visão real da situação financeira da Previdência, temos de levar em conta as receitas fiscais garantidas pela Constituição de 88 para que o sistema fosse viabilizado.

## *E por esse critério qual seria hoje a situação das contas da Previdência?*

No ano de 2001, para um total de despesas de R\$ 105,4 bilhões, as receitas chegaram a R\$ 136,9 bilhões. Ou seja: houve um superávit superior a R\$ 31 bilhões. Agora, em 2002, o superávit aumentou. Não existe, portanto, déficit no Sistema de Seguridade Social. Para usarmos essa linguagem, o déficit existente é o da política monetária, da política de juros altos que, além de estrangular a economia produtiva e aumentar o desemprego, desvia os recursos da Seguridade Social. O problema é que pelos diagnósticos apresentados pelos governos – anterior e o atual – há uma satanização da utilização de recursos fiscais para fins sociais. Usar os recursos fiscais para pagamentos de juros é válido e responsável. Para pagamentos de aposentadorias e pensões para idosos é inadequado e pecaminoso...

## *Então não existe problema nas contas da Previdência?*

Existe, e os problemas são graves, especialmente se olharmos para o futuro e quisermos manter a concepção de Seguridade Social consagrada na Constituição. O maior problema é o

decorrente do fato de mais da metade da população economicamente ativa não contribuir para a Previdência. Em função do desemprego e da informalidade – especialmente acelerada e até mesmo incentivada nos últimos oito anos – poderemos vir a ter sérios problemas no futuro. Trata-se de uma população que deverá ter cobertura previdenciária, de acordo com o que entendemos e o que a Constituição (ainda) garante. Se ao longo da vida laborativa esse contingente de trabalhadores não contribuiu e a informalidade continua predominando, é lógico que estaremos criando problemas no futuro.

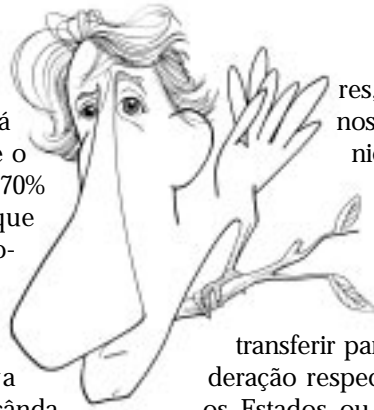
*Mas nas contas atuais não existem problemas?*

Se fossem respeitadas as fontes de receita da Seguridade Social, não haveria problema. O problema do déficit público não é o da previdência. É, repito, o da política monetária. E olha que as atuais fontes de receita são prejudicadas pelo alto nível do desemprego e da informalidade, sem contar o baixíssimo crescimento econômico, a atividade produtiva reprimida que impacta negativamente a arrecadação. Outra distorção atual, muito aguda, diz respeito à sonegação e à apropriação indevida das contribuições descontadas dos trabalhadores, por parte de um número muito expressivo de empresas, e não repassada para a Previdência, inclusive por bancos e multinacionais. Isto nos remete a dois graves problemas: a precária fiscalização – o número de fiscais do INSS na década de 80 estava em torno de 7.500 e, hoje, são 3.800; e a baixa eficácia e lentidão dos processos de cobrança judiciais. Em relação ao número de fiscais, a situação tende a piorar com a precarização do trabalho no serviço público; quanto aos débitos das empresas, o que está em curso é uma nova oportunidade, através do Refis, de redução das dívidas e generosos prazos para o pagamento das mesmas.

Nova oportunidade porque, há dois anos, houve o primeiro Refis e 70% das empresas que aderiram ao programa voltaram a não pagar. Agora receberam uma nova chance. Um escândalo. O necessário seria uma Lei de Execução Fiscal rigorosa e que garantisse celeridade nas cobranças.

*E o regime próprio dos servidores? Os governadores alegam não terem condições de continuar arcando com a despesas com aposentadorias e pensões. E aí?*

Neste ponto somos obrigados a voltar à Constituição de 88. Em decorrência daquela concepção de Estado que defendemos, a Constituição estabeleceu que os servidores públicos deveriam passar a ter um regime próprio de trabalho – coerente com o princípio de efetividade, impessoalidade e alto profissionalismo nos serviços prestados pelo Estado e onde os seus servidores são, naturalmente, componentes fundamentais. Qual o problema? Havia uma transição a ser operada e administrada. A esmagadora maioria dos funcionários públicos era regida pela CLT. Contribuíam, assim, para o regime geral da Previdência. Da noite para o dia, passaram a ser regidos por regimes jurídicos próprios que, entre outros, previam o direito à aposentadoria integral. Ou seja: haviam contribuído, até então, de acordo com as regras de desconto do regime geral – diferentes do novo regime implantado – e passavam, ao mesmo tempo, a ter o direito a aposentadorias integrais. Se o vencimento do servidor estivesse acima do teto do salário de referência para o desconto do INSS, haveria um desequilíbrio inevitável. Só que, é importante lembrar, a maioria dos vencimentos dos servido-



res, especialmente nos estados e municípios, não ultrapassa esse teto. O que deveria ter sido feito e não o foi? O INSS deveria transferir para o ente da Federação respectivo – a União, os Estados ou os Municípios, os valores relativos aos descontos que até então haviam sido recolhidos pelo funcionário – antes celetista, agora estatutário – para o regime geral. Isto atenuaria, em muito, o desequilíbrio que passou a existir entre as contribuições dos servidores da ativa – que a partir de então passavam a descontar 11% do total de seus vencimentos, sem teto – e as aposentadorias e pensões que passaram a ser de responsabilidade da União, dos Estados ou dos Municípios. Mas outros problemas existiram e perduram até hoje. Esses entes deveriam ter organizado as finanças dos seus respectivos planos de seguridade dos servidores de uma forma clara, transparente e separada das demais receitas e despesas sob suas responsabilidades. Mais ainda: enquanto empregadores, esses governos – nas três esferas – deveriam contribuir, na proporção de 2 para 1, para esses planos de seguridade. Nada disso foi feito e pior: como houve um número elevado de aposentadorias desde então – até mesmo acelerado, em decorrência das periódicas ameaças de perdas de direitos, não compensadas pela contratação, via concurso público, de novos servidores, o problema tendeu a se agravar até chegarmos, novamente, a essa tentativa de se taxar aposentados e pensionistas.

*A proposta de taxação dos inativos será aprovada?*

Não posso prever. Mas desconfio que essa proposta seja uma espécie de “bode na sala”.

Há opiniões, inclusive dentro do STF, que lembram que esta é uma matéria inconstitucional. O que me chama a atenção dentre as novas medidas propostas para a área da previdência dos servidores é o pagamento de aposentadorias, para os atuais servidores da ativa, proporcionais às contribuições feitas ao longo da vida laborativa. Em 1998, na tramitação da reforma conduzida pelo governo anterior, esta proposição foi declarada pelo INSS de difícil operacionalidade, em decorrência da precariedade dos registros da contribuição passada de cada trabalhador. Para aqueles que venham a ingressar no serviço público, o que me preocupa é o teto máximo da aposentadoria ser definido em R\$ 2.400,00.

Isso tudo significará a abertura de um mercado para bancos e seguradoras – inclusive estrangeiros – que passarão a controlar a poupança previdenciária de um expressivo número de trabalhadores qualificados do serviço público. Além de todos os riscos que essa proposta representa – quem garante que depois de 30, 35 anos, em meio às crescentes e permanentes turbulências e crimes do mercado financeiro, haja recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões de forma adequada? – a sua efetivação será mais um desestímulo ao emprego público, por parte de quadros e técnicos mais qualificados. Afinal, para esse segmento, os salários na iniciativa privada já são, hoje, muito mais atrativos. Sendo assim, caso haja a aprovação dessas medidas, o Estado brasileiro estará se afastando, ainda mais, daquelas idéias que defendemos e que a Constituinte de 88 tentou, mas não conseguiu, que se transformasse em realidade. E o país estará, cada vez mais, se afastando de um projeto nacional capaz de deter a gravíssima crise em que vivemos. ■

ESTUDOS Luiz Fernando Rodrigues de Paula\*

# Bancos europeus no Brasil: razões e resultados da onda recente

**N**este artigo iremos analisar os principais determinantes e alguns impactos da recente onda de bancos europeus no Brasil. Sua hipótese principal é que esta onda de bancos europeus só pode ser entendida se forem considerados ambos os fatores, externo e interno. Os determinantes externos estão relacionados ao processo de consolidação bancária no sistema financeiro europeu, no contexto da União Monetária Européia, que tem estimulado alguns conglomerados bancários a se expandirem para o exterior. Os internos, principalmente à flexibilização das restrições legais quanto à presença de estrangeiros no setor bancário brasileiro.

O Programa de Mercado Único e a União Monetária Européia (UME) podem ser vistos como redutores de barreiras de eficiência para consolidação bancária dentro das fronteiras da União Européia, e dentro do subconjunto de nações participantes da união monetária, respectivamente. De fato, essas políticas podem reduzir ou eliminar as diferenças entre moedas, estruturas regulatórias e as regras explícitas contra competidores estrangeiros por parte dos países da União Européia (UE), o que torna em tese mais fácil e menos custoso para as instituições financeiras operarem através das fronteiras entre países dentro da região. Portanto, a Lei do Mercado Único criou, teoricamente, as mesmas oportunidades para a atividade de fusões e aquisições (F&As) que ocorreu recentemente nos EUA.

As evidências empíricas, contudo, mostram que as F&As bancárias, especialmente no mercado varejista, permanecem em boa medida confinadas dentro das fronteiras

O texto a seguir é um resumo elaborado pelo próprio autor do artigo "Determinantes e impactos da recente entrada de bancos europeus no Brasil", premiado com a primeira colocação na categoria artigo no X Prêmio Brasil de Economia, promovido pelo Conselho Federal de Economia.

nas nacionais, contrastando com o pequeno volume de negócios envolvendo outros países da UME. De fato, como assinala relatório do Banco Central Europeu, "parece que em muitos países, os grupos bancários têm procurado primeiro consolidar sua posição dentro das fronteiras nacionais antes de fazerem um movimento estratégico como resposta à criação do mercado único e da introdução da moeda única".

Portanto, parece haver alguns impedimentos para fusões e aquisições, dentro dos países da UE, e um incentivo para tal atividade fora da região. Um destes incentivos é a ausência de uma agência regulatória única na UE, que tem limitado os benefícios para os bancos se expandirem para áreas de atividades financeiras entre países e, ao mesmo tempo, tem impedido os bancos europeus de se engajarem na diversificação de ganhos e na redução dos níveis de capital, tal como tem sido praticado nos EUA.

## A expansão como alternativa

Assim, a despeito da uniformidade que deveria ter sido criada depois da Lei do Mercado Único e da introdução da moeda

comum, dificuldades como diferentes regulamentações prudenciais nacionais têm tornado as operações entre países mais difíceis. Existem ainda múltiplas agências de supervisão dentro dos diferentes países e nenhuma agência de coordenação ou uma agência regulatória única dos bancos para a zona do euro.

Adiciona-se que vários governos dos países membros da UE têm freqüentemente recusado a entrada de bancos de (outros) países da UE. Dessa forma, alguns bancos que têm tentado entrar em outros países da UE têm se defrontado com forte oposição dos países hospedeiros, com o objetivo não explícito de se criar alguns poucos "campeões nacionais" em cada país para competir no mercado europeu e global.

A recente onda de bancos estrangeiros na América Latina e no Brasil foi uma onda predominantemente européia. Isto significa que o correto entendimento desta onda deve levar em consideração tanto o processo de consolidação bancária na Europa, esta última no contexto da União Monetária Européia (UME), quanto nos EUA. De fato, a tímida presença dos bancos americanos no processo de F&As na América Latina pode ser explicado em parte pelo fato de que, além de já terem uma antiga presença no mercado latino-americano, eles estavam absorvidos pelo processo de fusões e incorporações no próprio mercado doméstico americano, que passou por um importante movimento de desregulamentação nos anos 1990.

Em realidade, esta recente onda de bancos europeus foi determinada por um

Os bancos controlados por grupos estrangeiros, em somente sete anos, têm elevado sua participação (no Brasil) de 7,2%, em 1994, 12,8%, em 1997, para 29,9%, em 2001, no total dos ativos do setor bancário, enquanto declina a participação de outros segmentos, em especial as instituições públicas

TABELA 1

Participação percentual das instituições nos ativos do setor bancário no Brasil

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bcs com controle estrangeiro	8,35	7,16	8,39	9,79	12,82	18,38	23,19	27,41	29,86
Bcs privados nacionais	40,67	41,21	39,16	39,00	36,76	35,29	33,11	35,23	37,21
Bcs públicos (+ Caixa Estadual)	13,41	18,17	21,90	21,92	19,06	11,37	10,23	5,62	4,3
Caixa Econômica Federal	14,51	14,98	16,40	16,47	16,57	17,02	17,06	15,35	10,97
Banco do Brasil	22,93	18,28	13,91	12,52	14,42	17,44	15,75	15,63	16,76
Cooperativas de Crédito	0,13	0,20	0,24	0,30	0,37	0,50	0,66	0,76	0,9
Área bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Banco Central do Brasil

conjunto de diferentes fatores, que inclui, entre outros, (i) o processo de reestruturação do setor bancário no contexto da UME, que tem feito com que a expansão para o exterior para alguns bancos europeus seja não somente uma fonte de diversificação de ganhos mas também uma forma que eles encontraram para fortalecer sua posição no mercado bancário europeu; (ii) a dinâmica de internacionalização dos bancos espanhóis, uma vez que eles têm sido os principais protagonistas na recente onda de bancos estrangeiros na América Latina: esses bancos – em particular o BSCH e BBVA – perseguiram estratégias de crescimento baseadas em F&As em seu mercado doméstico, antes de se lançarem em uma estratégia de expansão internacional; (iii) o processo de desregulamentação de mercado ocorrido na região desde o início dos anos 90, no contexto das reformas liberalizantes, que permitiu a entrada de empresas estrangeiras em setores chaves, como telecomunicações, energia elétrica e bancário; (iv) as melhores perspectivas da região para maiores retornos às instituições financeiras, comparativamente com os países desenvolvidos, assim como os potenciais ganhos de eficiência que poderiam ser obtidos na América Latina pelos bancos estrangeiros.

### O contexto do Brasil

No caso do Brasil, a “crise bancária” de 1995 foi um marco neste processo, já que resultou na abertura de uma porta para a entrada de bancos estrangeiros no país, uma vez que desvalorizou os bancos existentes e colocou um grande número deles sob o controle do Banco Central. Neste contexto, mudanças na estrutura

regulatória referente a bancos estrangeiros – através de uma flexibilização nas restrições legais relativas à presença deles no setor bancário brasileiro, o programa de privatização de bancos estaduais, a estabilização de preços a partir de 1994, o crescente potencial do mercado bancário varejista brasileiro, o desenvolvimento – ainda infante – dos fundos de pensão e mercado de títulos no Brasil, a crescente integração da economia brasileira no fluxo comercial e financeiro – todos esses fatores juntos contribuíram para atrair o capital estrangeiro para o setor bancário brasileiro.

Uma breve avaliação da recente onda de F&As bancárias no Brasil mostra que: (i) os bancos europeus comandaram as aquisições bancárias feitas por instituições estrangeiras, destacando-se a compra do Bamerindus pelo HSBC (britânico), Excel-Econômico pelo BBVA (espanhol), América do Sul pelo Sudameris (italo-francês), Real pelo ABN Amro (holandês) e Banespa pelo BSCH (espanhol); (ii) os dois grandes bancos americanos no Brasil – Citibank e BankBoston – não participaram da onda de aquisições no país e optaram por buscar um crescimento orgânico; (iii) os três grandes privados nacionais – Bradesco, Itaú e Unibanco – reagiram à penetração dos bancos estrangeiros, participando ativamente do processo de F&As bancárias, realizando várias operações importantes,

como a compra dos bancos Nacional e Bandeirantes pelo Unibanco, do BCN/Credireal e Mercantil de São Paulo pelo Bradesco, e o Banerj e BBA pelo Itaú.

A Tabela 1 mostra que os bancos controlados por grupos estrangeiros, em somente sete anos, têm elevado sua participação de 7,2%, em 1994, 12,8%, em 1997, para 29,9%, em 2001, no total dos ativos do setor bancário, enquanto declina a participação de outros segmentos, em especial as instituições públicas. Embora exista uma tendência declinante na participação relativa dos bancos públicos, incluindo os dois “gigantes” federais, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, sua participação relativa é ainda importante no setor bancário com 31,6% do total de ativos no final de 2001, enquanto que os bancos privados nacionais tinham uma participação predominante, de 37,2%.

Em particular, os maiores bancos privados domésticos no Brasil – Bradesco, Itaú e Unibanco – têm aumentado sua fatia de mercado no setor bancário via fusões e aquisições de bancos estaduais e privados, e, em menor grau, através de crescimento orgânico. Quando se compara a participação percentual dos bancos estrangeiros nos maiores países da América Latina, pode-se observar que, no Brasil, esta participação é muito mais baixa do que na Argentina (48,6%, em 1999) e no México (80,0%, em 2001).

Ao analisar-se as estratégias de expansão dos maiores bancos estrangeiros na América Latina, uma das características comuns desses bancos é que todos eles são grandes bancos universais, que escolheram se expandir para outros países como estratégia de crescimento de suas atividades

Ao analisar-se as estratégias de expansão dos maiores bancos estrangeiros na América Latina, uma das características comuns desses bancos é que todos eles são grandes bancos universais, que escolheram se expandir para outros países como estratégia de crescimento de suas atividades. De acordo com a literatura internacional, bancos que operam em países onde o setor bancário é grande e mais lucrativo devem ser capazes de exportar uma habilidade superior e são, assim, mais prováveis de expandirem suas atividades para o exterior. De fato, todos os maiores bancos europeus na América Latina – BSCH, BBVA, HSBC e ABN Amro – aumentaram recentemente seu *market share* nos respectivos mercados domésticos via fusões e aquisições, alcançando uma posição de liderança nesses mercados. A expansão para o exterior não foi somente uma fonte de diversificação de receitas para esses bancos, mas, também, uma forma deles fortalecerem sua posição no mercado bancário europeu, no contexto das pressões resultantes da união econômica e monetária.

### A reação dos nacionais

De acordo com a literatura internacional, os dois principais impactos da entrada de bancos estrangeiros em mercados domésticos são: (i) os bancos estrangeiros são menos eficientes do que os ban-

Observa-se que os bancos estrangeiros não têm se mostrado necessariamente mais eficientes que os bancos brasileiros.

cos domésticos nos países desenvolvidos, mas são mais eficientes do que os bancos domésticos nas economias emergentes; (ii) a entrada de bancos estrangeiros pode tornar os mercados domésticos mais competitivos, e, assim, forçar os bancos domésticos a operarem de forma mais eficiente e, ao mesmo tempo, a expandirem suas atividades.

Ao analisar-se o recente comportamento dos maiores bancos privados nacionais – Bradesco, Itaú e Unibanco – a partir de alguns indicadores de eficiência e desempenho, os dados mostram alguma evidência de que, ao menos no período recente, os bancos privados brasileiros estão obtendo um bom desempenho e os seus custos, embora não tenham declinado, têm estado sob controle.

A Tabela 2 mostra que, embora as evidências não permitam extrair conclusões definitivas, existe alguma evidência que os três grandes privados domésticos têm apresentado em geral melhores resultados – em termos de indicadores de eficiência e desempenho - do que os bancos estrangeiros no período recente, ainda que o subconjunto de bancos americanos (Citi-

bank e BankBoston) apresente um melhor desempenho do que o subconjunto dos bancos europeus.

Observa-se, portanto, que os bancos estrangeiros não têm se mostrado necessariamente mais eficientes que os bancos brasileiros. Ao mesmo tempo, existem evidências que os grandes bancos privados nacionais têm reagido positivamente à entrada de bancos estrangeiros, uma vez que a entrada desses bancos tem afetado o mercado bancário doméstico, forçando os bancos nacionais a operarem de forma mais eficiente e também a expandirem suas atividades, organicamente ou por fusões e aquisições. Diferenças culturais, o alto nível de desenvolvimento e sofisticação do setor bancário no Brasil, que resultou de sua capacidade de se adaptar ao período de alta inflação, e a forma como foram administradas as crises externas no Brasil, no período 1997/2002, podem explicar este comportamento. ■

\* Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ. E-mail: lfpaula@alternex.com.br

Uma versão completa em inglês do mesmo pode ser obtida no site: [www.brazil.ox.ac.uk](http://www.brazil.ox.ac.uk). O correio

TABELA 2

Indicadores selecionados de alguns da maiores bancos no Brasil, 1999-2000

	Eficiência						Desempenho					
	Indicador de eficiência*		Empregados agências		Receita líquida Empregados		Retorno sobre Patrimônio		Retorno sobre ativos		Margem líquida de juros	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Bradesco	70,41%	65,62%	7	7	20,6	32,0	16,32%	21,50%	1,38%	1,83%	7,19%	7,12%
Itaú	66,12%	66,54%	15	16	49,6	50,9	31,65%	27,71%	3,60%	2,65%	7,56%	7,09%
Unibanco	69,44%	70,10%	13	18	31,6	36,0	14,76%	13,43%	1,64%	1,44%	7,31%	6,04%
Safra	61,40%	54,16%	n.d.	40	n.d.	88,5	19,33%	22,11%	1,10%	1,32%	4,91%	4,01%
ABN-Amro Real	69,95%	72,92%	n.d.	15	9,2	13,3	10,32%	5,47%	1,04%	0,93%	6,34%	13,17%
HSBC	79,27%	94,20%	n.d.	13	n.d.	9,7	25,76%	21,48%	1,84%	1,21%	10,39%	8,02%
Sudameris	130,5%	105,5%	n.d.	18	-15,1	-46,1	-14,85%	-38,28%	-0,73%	-1,83%	3,36%	4,31%
BBVA	78,40%	87,42%	n.d.	12	n.d.	13,8	28,49%	9,25%	2,12%	0,67%	6,49%	5,29%
Bank Boston	49,41%	52,78%	n.d.	20	n.d.	131,0	22,23%	20,57%	1,19%	1,16%	8,27%	5,83%
Citibank	38,25%	76,30%	n.d.	24	n.d.	92,8	48,45%	19,37%	4,02%	1,43%	11,79%	3,95%

Fonte: Elaboração própria com dados de Guimarães et al (2001)

Nota: (\*) Índice de eficiência = (salários + overhead + tarifas)/receita líquida de juros

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO

# Os artifícios da LDO

Texto da lei permanece obscurecendo intenções reais do Poder Executivo



www.freeimages.co.uk

**F**oi apresentado pela prefeitura carioca, em 15 de abril de 2003, o projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2004, em cumprimento à determinação constitucional e legal. Tal instrumento de planejamento governamental foi criado com o objetivo de proporcionar a discussão sobre as prioridades governamentais, sem a complexidade dos códigos e dos valores monetários da Lei Orçamentária.

Entretanto, esse objetivo “não pegou” e o histórico das 14 LDOs na cidade do Rio de Janeiro atesta uma tentativa do Poder Executivo em obscurecer suas intenções, através do estratagema de listar toda e qualquer ação governamental como prioridade. Infelizmente, o projeto deste ano não foge a esta sina.

O projeto de LDO de 2004 aponta apenas para a continuidade do “cumprimento” (?) do que foi proposto no Plano Plurianual para 2002/2005 – Lei nº 3.345/2001. Sem

qualquer indício de acerto de coordenadas, a prefeitura parece seguir satisfeita em não obedecer a metas fiscais e prioridades previamente estabelecidas. Cenário que pode ser facilmente comprovado pelo não pagamento de 83% do previsto com amortizações da dívida e pelo aumento de 149% das receitas provenientes de aplicações financeiras (ver Prestação de Contas de 2002, de autoria do Poder Executivo).

## Desnudando o rei...

É perfeitamente sustentável alegar que há uma maior preocupação em, simplesmente, não infringir as leis acima citadas, caracterizando superficialmente as prioridades, do que elaborar estudos de maior rigor técnico, e, conseqüentemente, mais condizentes com as necessidades de cada área do município.

Certamente, uma das razões do Poder Executivo para o uso desse artifício é a tentativa de escapar da análise mais apurada do que é dito para o que é feito. Porém, o orçamento existe para “desnudar o rei”. Apresentaremos a comparação de alguns programas do que foi executado em 2002, com o previsto para 2004.

### Controle das doenças transmissíveis/Combate à DST/AIDS

*Grau de execução em 2002:* 13% (inicial R\$ 18,156 milhões – realizado R\$ 2,294 milhões)  
*Previsão para 2004:* 200 mil testes sorológicos

### Garantindo a Educação Cidadã

Este programa prevê ações, dentre outras, como a merenda escolar e a ronda da Guarda municipal nas escolas.

*Grau de execução em 2002:* 82% (inicial R\$ 107,578 milhões – realizado R\$ 88,007 milhões)  
*Previsão para 2004:* 106 milhões de refeições; ronda nas 1050 escolas.

### Prevenção e controle de enchentes

*Grau de execução em 2002:* 57% (inicial R\$ 35,220 milhões – realizado R\$ 19,910 milhões)  
*Previsão para 2004, dentre outras ações:* drenagem de 305 km.

### Intervenções urbanísticas

*Grau de execução em 2002:* 312% (inicial R\$ 27,453 milhões – realizado R\$ 85,591 milhões)

*Previsão para 2004, dentre outras ações:* reurbanizar 335 mil m².

Como acreditar nas previsões para 2004, com uma realização nesses níveis?

## ...caindo a máscara

Até aqui estamos analisando apenas o que foi listado como prioridade, e comparando com o que foi realizado. Porém, o mais grave está por vir.

Neste exercício de 2003, a prefeitura carioca, com base no superávit acumulado, “emprestou” ao governo do estado R\$ 330 milhões (R\$ 230 mi para o pagamento do 13º atrasado e R\$ 100 mi para programas de segurança\*), atitude questionável sob qualquer aspecto, do jurídico ao político, passando pelo ético.

Também sustentado por esse mesmo superávit, criado às custas do calote da dívida (ver *JE*, maio/03), a prefeitura abriu um crédito suplementar no valor de R\$ 30 milhões para o pagamento do arquiteto estrangeiro Jean Nouvel (logo, saída do país de aproximadamente US\$ 10 milhões), contratado para a elaboração do projeto do Museu Guggenheim, que não está no PPA nem na LDO/2003.\*\*

Outro dado surpreendente é sobre o programa destinado à publicidade e propaganda da prefeitura. Pela Lei Orçamentária, o prefeito tinha a seu dispor um crédito de pouco mais de R\$ 100 mil. Em maio, através de remanejamento essa dotação saltou para mais de R\$ 9,3 milhões, retirados de vários outros programas, dentre os quais, R\$ 3 milhões da Guarda Municipal. Com essa ação “cai a máscara” do discurso da segurança pública tão vociferado pelo alcaide. ■

\* Ver *JE*, abril/03

\*\* Breve faremos uma análise mais aprofundada sobre esse projeto, que até o momento está barrado pela Justiça, graças a uma ação do vereador Eliomar Coelho.

## Emendas do Fórum

Conforme é feito todos os anos, o Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro apresenta sugestões de emendas em busca de uma melhor qualidade e quantidade das informações contidas na Lei Orçamentária.

As emendas nesse sentido foram baseadas no projeto de Lei Complementar Federal nº 135/96, que “Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, de autoria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Este ano, os componentes do Fórum estão particularmente esperançosos, face a declaração de apoio a esse projeto feita pelo Controlador Geral do Município do Rio de Janeiro, Lino Martins da Silva (ver Relatório do Controlador na Prestação de Contas de 2002).

Cabe, aliás, registrar que o Controlador tem sido incansável defensor não só do aprimoramento da qualidade da peça orçamentária, mas também da sua divulgação (foi através dele que o Fórum obteve acesso ao sistema Fincon).

Outra emenda de grande relevância é a que trata da priorização das dotações destinadas às crianças e adolescentes, continuidade da parceria com o Ministério Público.

As matérias desta página são de responsabilidade da equipe técnica do Corecon-RJ, de apoio ao Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro. Equipe técnica: Luiz Mario Behnken, coordenador - Estagiários: Mariana Filgueiras e Ricardo Monteiro

CORECON: Av. Rio Branco, 109 - 19º andar - Rio de Janeiro/RJ - CEP 20054-900- Tel.: (21) 2232-8178 - Fax.: (21) 2509-8121

Correio eletrônico: fporj@bol.com.br - Portal: www.corecon-rj.org.br - www.fporj.blogspot.com.br

As reuniões do Fórum são abertas: todas as quintas-feiras, às 18h, na sede do CORECON-RJ

CONJUNTURA

# Economistas lançam manifestos

**F**oram lançados, em junho, no auditório do Corecon-RJ, dois manifestos de economistas, com críticas à política econômica que vem sendo adotada pelo Governo Lula e a apresentação de propostas para a retomada do crescimento econômico e da prosperidade no país, com redistribuição de renda e inclusão social.

Em linhas gerais, os dois textos sustentam que há alternativas de política econômica para o país, que não o deixe tanto tempo refém e submetido às armadilhas da

cartilha neoliberal. Alertam para os riscos da recessão e das conseqüências que as políticas hoje adotadas projetam sobre os cenários de médio e longo prazo, e indicam um conjunto de propostas para a mudança de rumo na economia brasileira.

Na impossibilidade de publicarmos os dois documentos na íntegra, destacamos a seguir as propostas por eles defendidas e indicamos aos leitores a íntegra dos textos na página dos economistas na internet – [www.corecon-rj.org.br](http://www.corecon-rj.org.br). ■

foto: Salvador Scófano



Os economistas Paulo Passarinho, José Carlos de Assis, Sidney Pascotto e Reinaldo Gonçalves na divulgação dos manifestos

## Manifesto dos Economistas

Subscrito por 300 profissionais de todo o Brasil, propõe 7 medidas:

1. controle do fluxo de capitais externos e administração do câmbio em nível favorável às exportações;
2. enquanto perdurar o alto desemprego, redução do superávit primário pelo aumento responsável do dispêndio público, a fim de ampliar a demanda efetiva agregada induzindo a retomada do desenvolvimento e do emprego;
3. ampliação dos gastos públicos nos três níveis da administração, com prioridade para dispêndio com ampliação dos serviços de educação, saúde, segurança, assistência e habitação, grandes geradores de empregos, e de competência também dos estados e municípios - o que implica a restauração da saúde financeira da Federação, inclusive, mediante renegociação das dívidas de Estados e Municípios para com o Governo federal;
4. redução significativa da taxa básica de juros, como complemento indispensável da política fiscal de estímulo à retomada dos investimentos privados;
5. promoção de investimentos públicos e privados em saneamento e infra-estrutura (logística e energia), para assegurar a melhoria da competitividade sistêmica da economia; incentivo a investimentos imediatos em setores privados próximos da plena capacidade;
6. manutenção e ampliação da política de incentivo às exportações; e substituição de importações;
7. política de rendas pactuada para controle da inflação. ■

## Manifesto dos Conselhos de Economia

Subscrito por todos os presidentes de Conselhos Regionais de Economia e conselheiros do Cofecon, propõe:

- a) Abandono das práticas do fundamentalismo econômico de mercado, que se estabeleceu no governo anterior e vem sendo reforçado no atual, repetindo simplesmente a política de mais do mesmo e que fracassou;
- b) Início imediato de construção das condicionantes mínimas necessárias para a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico e social. Para tanto, é pré-condição indispensável a pronta e vigorosa redução das taxas de juros, inclusive daquelas taxas abusivas, cobradas de cidadãos e empresas, pelos bancos privados e públicos;
- c) Descontingenciamento do orçamento da União, com a conseqüente retomada dos investimentos públicos em saneamento, habitação e infra-estrutura e, portanto, a necessária redução imediata da meta prevista para o superávit primário; e,
- d) Estabelecimento de políticas públicas que estimulem a capacidade de expansão do nosso mercado consumidor interno, inclusive por meio da significativa revisão das propostas de reforma da previdência e do sistema tributário, que têm um foco fiscalista estreito. ■

## NOVO ESPAÇO

### Criado o Corecon estudantil

#### Conselho cria comissão voltada para as áreas acadêmicas e estudantis

O Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro instituiu uma linha de acesso direto com os estudantes fluminenses – a Comissão Corecon Estudantil, visando afirmar e fortalecer a interlocução da instituição com as comunidades acadêmico-estudantis dos cursos de graduação em economia.

O objetivo é aprofundar a participação do Conselho na formação dos estudantes de economia. E se traduz no apoio institucional

à realização de eventos acadêmico-estudantis, suporte informativo e acadêmico, bem como apoio administrativo para o registro profissional provisório.

A comissão compõe-se de três membros, com vínculos nas atividades acadêmico-estudantis: Rogério Rocha, diretor de Assuntos Institucionais do Sindicato dos Economistas (Sindeccon-RJ); Tatiana Macedo, estudante de Ciências Econômicas da Rural e membro do Diretório Acadêmico da UFRJ; e Rafael Vieira,

também diretor do Sindeccon.

Para incentivar o uso de mais esse espaço foi criado um link na página do Corecon-RJ – [estudantil@corecon-rj.org.br](mailto:estudantil@corecon-rj.org.br), para mensagens, esclarecimentos e desenvolvimento desse espaço sobre assuntos do universo estudantil de economia, e sua relação com a instituição e com o espaço acadêmico.

A esse novo espaço todos os estudantes de economia do Rio de Janeiro estão convidados. Sejam bem vindos. ■