

Resenha bibliográfica

The case for an international banking standard

GOLDSTEIN, Morris. *The case for an international banking standard*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.

MARCELO LARA RESENDE*

“A melhor maneira de garantir bancos sólidos é ter uma economia sólida. Reciprocamente, nenhuma economia pode ser verdadeiramente sólida se os seus bancos são cambaleantes.”

DAVID CARSE

“Pensamento global, planejamento global e ação global são três grandes e essenciais pontos para prevenir crises globais futuras.” Essa frase, que tão bem resume a compulsória coordenação e solidariedade em um mundo cada vez mais interdependente, entretanto, não foi dita por inspiração da inédita crise financeira que começou no México, atingiu a Ásia, vitimou a Rússia e ameaça a América Latina, especialmente o Brasil. Substituindo-se “global” por “nacional”, a perspicaz afirmação foi feita por Franklin Delano Roosevelt no final da dolorosa e pedagógica (?) Grande Depressão da década de 30.

Uma das virtudes do oportuno livro de Morris Goldstein¹ — *The case for an international banking standard* — é não apenas reconhecer que problemas

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e professor (licenciado) do Departamento de Economia da PUC/RJ.

¹ Morris Goldstein é *Dennis Weatherstone Senior Fellow* no Institute for International Economics, em Washington, DC. Antes ocupou postos importantes no Fundo Monetário Internacional, onde inclusive foi diretor adjunto do Departamento de Pesquisa (1987/94). Escreveu inúmeros trabalhos relacionados à política econômica e aos mercados financeiros internacionais. Vale a pena citar alguns. É co-editor de *Private capital flows to emerging markets after the Mexican crisis* (1996), autor de *The exchange rate system and the IMF: a modest agenda* (1995) e co-autor de *Banking crises in emerging economies* (1996), *The integration of world capital markets* (1994), *Exchange rate management and international capital flows* (1993), *The macroeconomic implications of currency zones* (1992) e, por último, *International policy coordination and exchange rate fluctuations* (1990).

globais exigem soluções globais. Goldstein vai além e, ambiciosamente, propõe uma agenda para que os bancos nos países emergentes, voluntária e gradualmente, possam adotar um conjunto de medidas — um padrão internacional —, atualmente existente apenas em alguns países ricos. Antes de apresentar o livro, convém colocar o problema em perspectiva.

Pano de fundo

Cerca de 70 anos após as palavras de Roosevelt, tanto a escala como os paradigmas mudaram radicalmente: os problemas são maiores e mais complexos. Pior: a interdependência de fato tornou-se global, sobretudo no que diz respeito aos estratégicos, “alavancados”, informatizados, ariscos e particularmente vulneráveis mercados financeiros. É indispensável e urgente reconhecer, por exemplo, que a extraordinária instabilidade das taxas de câmbio — provocada pela ganância e desenfreada especulação financeira praticada globalmente — não será controlada enquanto os países funcionarem com moedas próprias e, conseqüentemente, tiverem autonomia para perseguir políticas monetárias nem sempre coordenadas entre si.

Por um lado, a questão é saber como desencorajar a maléfica especulação com capitais de curto prazo — cerca de US\$ 1 trilhão por dia —, sem prejudicar os saudáveis fluxos internacionais de comércio ou o investimento direto de longo prazo. Sobre isso, é importante abrir um parêntese e mencionar o denominado Imposto Tobin (*Tobin Tax*), uma oportuna proposta há três décadas defendida pelo laureado professor James Tobin, da Universidade de Yale, que, se adotada, reduziria significativamente a desenfreada movimentação de capitais especulativos no mundo. Por outro lado, o problema é descobrir como regular e controlar o funcionamento de um setor bancário cada vez mais consolidado em torno de um pequeno número de gigantescas instituições “apátridas” e operando globalmente.

Convém ressaltar que, no Brasil, com a até o momento bem-sucedida estabilização de preços proporcionada pelo Plano Real e, conseqüentemente, com a extinção das receitas obtidas a custo e risco zero com o *floating*, os bancos enfrentam o encargo adicional de reaprender a avaliar e executar operações de crédito propriamente ditas. E, em vista da cada vez mais conturbada conjuntura nacional e internacional, isto não está fácil. Portanto, em relação aos demais países, as dificuldades do sistema bancário brasileiro são ainda bem maiores.

Atualmente, as crises podem eclodir em qualquer parte do globo, tanto por erros cometidos na política econômica como pela incompetência dos banqueiros ou de seus supervisores. Assim como a volatilidade causada pela gerência inadequada da política econômica é prejudicial ao funcionamento dos bancos — inclusive bancos sólidos —, a incompetência e/ou a má-fé em instituições

financeiras cada vez maiores, mais “alavancadas” e operando internacionalmente ameaçam não apenas a sua própria sobrevivência, como prejudicam também a economia de países inteiros. Em última instância, desestabiliza até mesmo o sistema financeiro internacional.

Não custa enfatizar ainda que, por definição e dever de ofício, os “alavancados” bancos necessariamente assumem riscos ao funcionar como intermediários entre poupadores e tomadores de recursos em todo o mundo. Conseqüentemente, são instituições especialmente vulneráveis aos altos e baixos da economia, nacional ou internacional. É desnecessário dizer que naturalmente tais problemas são muito mais graves nas denominadas economias emergentes, como a do Brasil.

Com a crescente integração dos mercados financeiros, os problemas certamente tendem a se agravar, a menos que os supervisores nacionais nos diversos países do mundo comecem a trabalhar juntos e a coordenar suas ações para evitar mais uma tragédia. Aliás, uma tragédia anunciada e que, para alguns países, de certa forma já começou. A cooperação internacional deixou de ser apenas uma desejável possibilidade teórica e tornou-se questão de sobrevivência para as economias nacionais em um mundo globalizado, sobretudo (mas não exclusivamente) nos países emergentes.

Tema

Teoricamente, a crescente necessidade de as políticas macroeconômicas serem coordenadas internacionalmente já é mundialmente aceita. Entretanto, no futuro previsível e na prática, inclusive por questões de “egoísta” soberania nacional e apesar de experiências como a do euro, a maioria dos países provavelmente não abrirá mão de ter moedas e políticas monetárias próprias. Em conseqüência, especialmente no que diz respeito aos bancos, a desejável estabilidade e solidez dos sistemas financeiros — nacional e internacional — precisa ser garantida por intermédio de profiláticas medidas tomadas globalmente. O “efeito-dominó” das crises financeiras observadas nos últimos anos, principalmente as crises bancárias (México, Japão, demais países da Ásia, Rússia etc.), fez com que as autoridades em todo o mundo finalmente compreendessem que “(...) crises com implicações globais crescentes pedem soluções igualmente globais” (*The Economist*, de 12/04/97).

A oportuna “cruzada” de Goldstein em favor de um padrão internacional para os bancos, em parte, certamente foi motivada pela epidemia de crises bancárias que atingiu principalmente os países em desenvolvimento (3/4 deles) nos últimos 15 anos (o Apêndice A reproduz dados de um impressionante estudo do FMI sobre problemas bancários no mundo, no período 1980/96). Durante tais crises, em pelo menos 57 casos o capital do sistema bancário foi total ou quase

totalmente exaurido (Prefácio do livro, escrito por C. Fred Bergstein, diretor do Institute for International Economics). Para citar apenas países da América Latina, onde o custo de tais crises superou o equivalente a 10% do PIB: Argentina (55%), Chile (41%), Venezuela (18%) e México (12-15%). O custo total — todos os países considerados no estudo do FMI — foi estimado em, no mínimo, US\$ 250 bilhões.

Entretanto, a motivação para a proposta de Goldstein surgiu também da pragmática constatação de que, com a inexorável e crescente internacionalização das operações bancárias, além do enorme custo direto para os países em desenvolvimento, cada vez mais tais crises efetivamente ameaçam a estabilidade econômica, social e política dos próprios países industrializados.

O livro

Falando mais especificamente sobre o trabalho de Goldstein — depois de listar e analisar os principais fatores causadores de crises bancárias nos países emergentes —, o autor se preocupou duplamente. Primeiro, em descobrir que procedimentos — individuais, supervisores e reguladores — deveriam constar de um padrão internacional para os bancos. Segundo, como monitorar e encorajar o que ele imagina ser a mais promissora maneira de motivar reformas bancárias sérias e eficazes em tais países.

Para isso, Goldstein apresenta uma série de oito procedimentos mínimos, relacionados ao funcionamento dos bancos. Conjuntamente, tais procedimentos deveriam compor o núcleo do que, na sua opinião, seria um desejável padrão internacional para balizar o funcionamento daquelas instituições. São eles: *a*) exposição pública da situação financeira dos bancos; *b*) reformulação dos arcabouços contábil e legal relevantes para garantir o adequado funcionamento dos bancos; *c*) reforço dos controles internos; *d*) disciplina no envolvimento do governo com o sistema bancário, *e*) combate aos empréstimos “incestuosos”; *f*) adequação do capital dos bancos ao volume, à natureza e à qualidade de suas operações; *g*) adequada regulamentação do socorro oficial para as instituições bancárias problemáticas; *e*, por último, *h*) efetiva cooperação entre os supervisores bancários nos vários países do mundo (Capítulo 2).

A idéia de Goldstein é que a adesão ao padrão proposto seja voluntária, o que permitiria que tanto as instituições internacionais (FMI, Bird e assemelhados) como o mercado punissem os países recalcitrantes — os que decidirem não se submeter ao padrão internacional proposto —, ao cobrar taxas de juros mais elevadas nas operações feitas, respectivamente, com tais países ou com os seus bancos. Dito de outra forma, haveria um prêmio para os países (e os seus bancos) que aderissem ao padrão sugerido.

Entretanto, como o grau de desenvolvimento e solidez das economias e dos sistemas financeiros difere significativamente entre os vários países, Goldstein propõe ainda que a aplicação do padrão internacional em questão seja feita em dois níveis, mais uma vez, com os próprios países decidindo a que nível aderir. O nível mais alto (mais rigoroso) provavelmente atrairia bancos e países mais envolvidos nos mercados internacionais, enquanto o mais baixo (transitório) se aplicaria a todos os participantes. O principal incentivo seria o “prêmio de mercado” (disponibilidade e custo do dinheiro) também associado à capacidade das instituições em questão de atender aos pré-requisitos para participação no nível superior.

Conteúdo

A ousada proposta, consubstanciada no sucinto livro de Goldstein (108 páginas, incluindo os quatro apêndices), baseia-se na convicção do autor de que os oito principais problemas identificados como recorrentes nos sistemas bancários dos países em desenvolvimento não fazem parte — ou pelo menos não estão sendo adequadamente tratados — dos acordos internacionais relevantes existentes, inclusive do denominado e amplamente conhecido Acordo da Basiléia que, diga-se de passagem, também é avaliado por Goldstein. É importante ressaltar que o autor não acredita que os acordos em vigor, relacionados à supervisão bancária, sejam totalmente inúteis (o Apêndice B, inclusive, apresenta exemplos detalhados de padrões internacionais em mercados financeiros).

A proposta feita por Goldstein significa apenas que a cobertura de tais acordos é comprovadamente ineficaz, insuficiente ou anacrônica. A partir de tal constatação, o autor detalha e defende a sua proposta — um padrão internacional para os bancos — com o objetivo de, na medida do possível, melhorar, coordenar e uniformizar a supervisão bancária. Dessa forma, o autor acredita ser viável tanto reduzir o em geral gigantesco custo direto das crises financeiras internacionais para os países em desenvolvimento como prevenir contra os seus cada vez mais nocivos efeitos para a estabilidade nos próprios países desenvolvidos (Introdução e Capítulo 1).

Goldstein explicita e procura responder a cinco perguntas operacionais: *a)* se o padrão proposto deve ser uniforme ou discriminatório; *b)* que procedimentos devem ser incluídos no padrão em questão; *c)* quem determina o padrão; *d)* como monitorar a adesão ao padrão sugerido; e, finalmente, *e)* como encorajar a adesão ao padrão internacional em questão (Capítulo 3). Depois de fazer alguns comentários conclusivos, o autor propõe uma agenda tentativa para a adoção de um padrão capaz de disciplinar o funcionamento dos bancos em nível internacional, sobretudo nos países relativamente menos desenvolvidos. A intenção é que, se aceita, a proposta possa ir além do que já consta dos acordos internacionais em vigor, inclusive do mais específico e já mencionado Acordo da Basiléia, que trata

basicamente de garantir um nível adequado de capital para os bancos. A idéia é que as mudanças propostas permitam atacar um número maior dos fatores que, explícita ou implicitamente, determinam as dolorosas, onerosas e recorrentes crises bancárias, sobretudo nos países menos desenvolvidos.

Evidentemente, o padrão internacional proposto com o objetivo de melhorar o desempenho dos bancos não é uma panacéia. Jamais poderá ser, por exemplo, um substituto para as adequadas e sempre indispensáveis políticas monetária, fiscal e cambial nos países em questão. De acordo com Goldstein, sua sugestão deve ser encarada apenas como parte de um esforço maior para reformular o funcionamento tanto dos bancos como dos seus órgãos supervisores — no caso do Brasil, o “dependente e desfocado” Banco Central (infelizmente subordinado ao ministro da Fazenda e com inúmeras atribuições atípicas em uma autoridade monetária). De qualquer forma, o autor acredita — com razão — que, se aceito e implantado na forma em que foi sugerido, o esquema idealizado de fato diminuirá significativamente a frequência de crises bancárias nos países em desenvolvimento (Capítulo 4).

Avaliação

Goldstein assumiu uma tarefa extraordinariamente ambiciosa. É importante perguntar se o corajoso autor foi capaz de efetivamente executá-la a contento. A resposta é que, de modo geral, Goldstein de fato cumpriu o que prometeu. Entretanto, a sua proposta — um libreto de ópera — não é (nem poderia ser) desprovida de pontos controversos. Portanto, a lúcida sugestão foi apenas esboçada e naturalmente deverá ainda ser “burilada” para, entre outras coisas, tornar-se politicamente palatável em países econômica, social e politicamente tão diferentes.

De uma forma ou de outra, trata-se de uma proposta séria e que deve ser examinada mais detalhadamente. Digo ainda que a sua gradual implementação deveria ocorrer o mais rápido possível, até mesmo porque o bom senso determina que a cooperação internacional neste, assim como em tantos outros aspectos, deverá aumentar. Afinal, trata-se de questão de sobrevivência em um mundo cada vez mais povoado, competitivo e conturbado, sobretudo na América Latina, especialmente no Brasil, onde o muitas vezes escamoteado e onerosíssimo problema dos bancos públicos e privados de fato é urgente.

Sobre esse ponto, basta lembrar os “custos diretos” dos principais programas de socorro a bancos e cooperativas em vigor no país (“empréstimos” em geral lastreados em papéis ou ativos reais de, no mínimo, duvidosa liquidez): o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), cerca de US\$ 50 bilhões; o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer);

cerca de US\$ 22 bilhões; e o Programa de Revitalização do Sistema Cooperativista (Recoop); cerca de US\$ 3,8 bilhões. Portanto, encontrar uma adequada solução para os problemas ainda latentes no sistema bancário brasileiro — que não são poucos! — é tarefa urgentíssima e deverá custar ainda mais do que os cerca de US\$ 75,8 bilhões já comprometidos!

Note-se que, até o momento, apenas o custo dos três programas emergenciais brasileiros mencionados já é equivalente aos inacreditáveis 30,3% do custo total de resolução de crises bancárias em todos os países em desenvolvimento, no período 1980/96, estimado por Patrick Honohan [*Financial system failures in developing countries: diagnosis and prescription*, mimeo. Washington: International Monetary Fund, 1996]. Em qualquer lugar do mundo, isso é muito, muito dinheiro.

Enfim

Após a crise mexicana, apesar dos reforços nos instrumentos para administrar crises bancárias, ficou claro que muitos dos acordos internacionais relacionados à questão não foram desenhados para lidar com algumas das fontes de problemas bancários nos países em desenvolvimento. A assistência técnica e/ou a disciplina do mercado, por si sós, também não são capazes de motivar reformas bancárias realmente sérias em tais países. Portanto, de fato há necessidade e espaço para uma voluntária adoção de um padrão internacional mais abrangente para os bancos, como sugere Goldstein.

A idéia é que os resultados dos estudos sobre supervisão bancária em andamento (G-7, Comitê da Basiléia, FMI e G-10) poderiam servir de ponto de partida. Depois de analisados, o consenso oficial seria comparado com propostas independentes — como a de Goldstein — ou, quem sabe, até mesmo com o que propõe a própria indústria bancária para, em última instância, chegar ao que seria o “padrão internacional” a ser voluntariamente adotado pelos diversos países, sempre com o objetivo de minimizar as traumáticas e onerosas crises em todo o mundo, especialmente nos países em desenvolvimento.

Goldstein produziu um rico, sério, focado, provocante e oportuno argumento a favor de um padrão internacional para os bancos. Trata-se de uma verdadeira e necessária mudança de paradigma! O livro será leitura indispensável para qualquer pessoa que, por uma ou outra razão, esteja interessada em conhecer o presente e, principalmente, o que deverá balizar o futuro da indústria financeira, nacional e internacional. O autor não apenas identificou o problema (o que é fácil), mas também mostrou, esquematicamente e de forma convincente, como solucioná-lo (o que é difícil). Em ambos os casos, o trabalho foi feito com a elegância e a precisão daqueles que sabem o que estão falando. Como se isso não bastasse, o livro oferece um bônus adicional: é parcimonioso ao utilizar o

“economês” e, portanto, pode ser lido e entendido por qualquer pessoa razoavelmente informada sobre o que está acontecendo no mundo. Merece — e certamente terá — uma audiência que vá além dos tradicionais e imediatistas estudos e estudiosos dos mercados financeiros. Goldstein olha adiante, sua visão é cristalina e telescópica. Coisa rara.