

A mais adiada das reformas

É urgente sistematizar as normas cambiais para eliminar suas contradições e reduzir os riscos que hoje atingem quem opera no mercado cambial

Gustavo Loyola

A mais adiada das reformas, no Brasil, é a reforma das normas cambiais. Em plena era da globalização financeira e dos regimes de taxas flutuantes de câmbio, nosso país opera com uma legislação cambial que é um verdadeiro "patchwork", em que se misturam pedaços de normas da era Vargas, com dispositivos recém-editados que já consideram as complexidades dos mercados financeiros atuais.

No Brasil, divisas sempre foram uma mercadoria rara. Daí a construção de uma legislação cujo objetivo maior sempre foi o de racionar a utilização da moeda estrangeira, canalizando-a para usos tidos como prioritários, como a importação de gêneros de primeira necessidade. Em sintonia com a política de substituição de importações que começou a ser praticada nos anos 1950, consolidou-se um regime tarifário e cambial discriminatório contra as exportações e contra as importações "supérfluas" ou "com similar nacional".

O princípio incrustado na legislação cambial é o chamado "monopólio de câmbio" da SUMOC e, posteriormente, do Banco Central. O exportador deve compulsoriamente vender as divisas resultantes de suas exportações para a Autoridade Monetária e os importadores somente podem adquirir câmbio para liquidar suas compras externas quando autorizados pelo BC. Na conta de capitais, por esse princípio, prevalece o sistema de assegurar o direito de saída, apenas aos capitais cuja entrada foi registrada no BC.

Esse princípio, embora relaxado a partir de 1990, com o fim do sistema de repasses e coberturas e o desenvolvimento do mercado interbancário de câmbio, persiste até hoje como base lógica de nossas normas cambiais. É isso que permite a um todo-poderoso BC classificar uma operação de câmbio como "boa" ou "má", dependendo discricionariamente dos objetivos de política econômica ou das percepções vigentes a cada momento.

O conceito de monopólio de câmbio arraigou-se tanto no Brasil que alguns de seus conceitos vazaram para o imaginário da sociedade em geral e dos políticos em particular. Embora sem nenhum sentido econômico, o conceito de "evasão de divisas" popularizou-se como tipo de crime hediondo, mais importante até que as infrações penais que eventualmente geraram os recursos em moeda nacional que viabilizaram a remessa para o exterior.

Embora tenha permanecido como base lógica da legislação cambial, o

anacronismo do monopólio de câmbio começou a ser gradualmente relaxado, a partir dos anos 1980. Esse relaxamento ocorreu fundamentalmente por meio da criação de um regime dual de câmbio, representado pelos chamados Mercados de Câmbio de Taxas Livres (MCTL) e Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes (MCTF). No primeiro deles, continuou reinando soberana a lógica do monopólio cambial, tendo havido apenas um "aggiornamento" superficial das normas cambiais restritivas praticadas até os anos 1980. No segundo, as restrições são mais leves, prevalecendo uma filosofia do tipo "o que não é proibido, é permitido".

Acopladas ao MCTF, cresceram as operações de transferência internacionais de Reais (TIR), que nada mais são do que contrapartidas, em moeda nacional, da troca de divisas, ou de ativos no exterior ou no Brasil, entre residentes e não-residentes. As injustamente más afamadas contas de não-residente (CC-5) são o veículo dessas operações que, em sua grande maioria, são perfeitamente legais.

Até janeiro de 1999, ainda era possível falar na existência de uma dualidade de mercados de câmbio, sob o ponto de vista econômico. Com a unificação das posições cambiais, a diferenciação entre os dois mercados passou a ser apenas normativa, já que o câmbio passou a ter o mesmo preço nos dois mercados. Sendo assim, persiste hoje uma situação absolutamente artificial, resultado direto da trajetória de liberalização parcial verificada nos últimos anos na área cambial.

A permanência dessa dualidade normativa, aliada à freqüente obscuridade das normas sobre a legitimidade de determinados tipos de operações cambiais, tem trazido dores de cabeça às empresas e aos bancos que operam no mercado de câmbio. Uma das questões mais confusas é a relacionada às condições pelas quais os residentes podem ter acesso à moeda estrangeira, seja para realizar pagamentos no exterior, seja para manter depósitos em divisas.

Na lógica do monopólio cambial, o acesso dos brasileiros à moeda estrangeira depende da vontade do príncipe. Nos anos recentes, esse direito raramente foi contestado no caso de despesas relacionadas ao comércio de bens e serviços não-fatores, se bem que a regulação continua cheia de exigências burocráticas que objetivam "carimbar" a compra do câmbio para utilização em determinados fins. Os prazos para liquidação do contrato de câmbio, em função da data de embarque da mercadoria, exemplificam esse tipo de regulamentação.

Contudo, o problema maior está na conta de capitais. Até hoje não estão claras, por exemplo, as normas para os investimentos de empresas brasileiras no exterior. Em tese, há liberdade para sua realização no MCTF, mas há casos em que o BC questiona essas operações com argumentos subjetivos, em que

juízos de valor são manifestados com relação à "qualidade" do investimento. Diga-se de passagem, o comportamento dos funcionários do BC é compreensível, tendo em vista sua responsabilidade legal diante de uma legislação anacrônica e contraditória e do clima de caça às bruxas muitas vezes instalado contra os funcionários da instituição.

Não se está defendendo uma abertura apressada e irresponsável da conta de capitais. A experiência internacional evidenciou a necessidade de um sequenciamento correto da abertura, que deve corresponder ao estágio de desenvolvimento das instituições de cada país. O urgente no Brasil é sistematizar as normas cambiais, de modo a eliminar suas contradições e reduzir os riscos que hoje atingem as instituições e as pessoas que operam no mercado cambial, aí incluídos o BC e seus funcionários e dirigentes que, injustamente, sofrem constrangimentos como o acontecido recentemente na CPI do Banestado.

Gustavo Loyola , doutor em economia pela EPGE/FGV, ex-presidente do Banco Central do Brasil, é sócio-diretor da Tendências Consultoria Integrada, escreve mensalmente às segundas-feiras. E-mail: gloyola@tendencias.inf.br