

A JUSTIÇA E OS BANCOS*

Nélson Jobim

Ministro Presidente do STF

Há que se perguntar: o sistema judiciário e as instituições financeiras têm algum ponto em comum? Creio que sim. A confiança.

Não há outra atividade na economia que dependa tanto da confiança quanto a bancária. Embora a era seja da globalização e da tecnologia de informação, a confiança continua no centro das instituições e do sistema financeiro, tudo como na antiga era do padrão-ouro:

1) depositantes e poupadores precisam acreditar que seus recursos estão no caixa dos bancos;

2) os investidores, que seus recursos estão aplicados em fundos.

A posição é a mesma dos acionistas: donos de empresas sem verem a cor do papel de suas ações.

O banco moderno, como o banco medieval, continua dependendo da confiança, e o maior fiador da confiança dos bancos são as instituições.

Poderíamos falar em teorias do direito. Outros poderiam falar em modelos de economia, mas, ao fim e ao cabo, é a confiança que vincula as instituições, em especial, o sistema judicial e o sistema financeiro.

Por certo, o sistema judicial tem inúmeros problemas e merece crítica. Tanto é assim, que se processa sua reforma.

Em termos institucionais, a função do Poder Judiciário é atuar com imparcialidade e eficácia, assegurar a aplicação adequada e equilibrada da lei, proporcionar credibilidade aos instrumentos fi-

*PALESTRA PROFERIDA NO SEMINÁRIO "SISTEMA FINANCEIRO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL", REALIZADA EM COMANDATUBA (BA) - 31/03/2005.

nanceiros, induzir confiança aos agentes econômicos: tanto poupadores como investidores.

DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA FINANCEIRA

Há que se examinar a evolução das instituições brasileiras. Veja o tratamento constitucional do sistema financeiro nacional; houve situações extremas, mas o bom-senso imperou, a Assembléia Constituinte acolheu uma utopia, estava no art. 192, depois, reconheceu-se o equívoco.

O Congresso em 2003 eliminou a matéria.

A mudança de texto e de atitude mostrou o discernimento do Legislativo. Por outro lado, foi decisiva a maturidade do Judiciário.

A Constituição de 1988 inovou ao criar um capítulo dedicado apenas ao sistema financeiro nacional.

O Poder Judiciário nunca exigiu a aplicação de normas, no mínimo, estranhas às finanças da era moderna. Esse foi o caso típico da constitucionalização do limite máximo da taxa de juros em 12% a.a.

Tal decisão resultou de um estranho acordo entre os extremos: de um lado, a direita endividada; e, de outro, a esquerda utópica. Foi o consenso de pretensões distintas. O Judiciário assegurou o bom-senso.

O Supremo entendeu que tal medida só poderia ser aplicada no bojo de uma reforma maior do sistema financeiro. A partir daí, foi crescendo a idéia de que não seriam resolvidos "por decreto" os problemas do sistema financeiro do país. Aliás, como de resto, de todas as demais matérias.

Em 2003, a Emenda 40 suprimiu os incisos e parágrafos do artigo 192 da Constituição Federal e remeteu as definições para leis complementares. Foi a primeira emenda constitucional aprovada no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A primeira proposta fora, antes, do então Senador José Serra. A referência a esses nomes ilustra o grau de consenso sobre a matéria. Volto a insistir: na origem dessa decisão, está o Judiciário, que tratou com coerência e equilíbrio a pretensão dos constituintes.

Faço um parêntesis.

Há que se fazer um paralelo entre o sistema financeiro e o tributário. Quiçá, nenhuma reforma tenha atraído tantos desejos e tantos projetos como a tributária. Ao lado disso, nenhuma outra reforma é

tão difícil como a tributária. Todos a querem como sujeito abstrato. Na definição dos conteúdos é só dissenso. As regiões sul e sudeste, por exemplo, com pretensões conflitantes com as regiões norte e nordeste: os estados produtores - superavitários na sua balança comercial interestadual - não abrindo mão de tributar, pela cobrança na origem do ICMS, a poupança consumida nos estados consumidores.

Há muito defendo a solução dada ao art. 192: desconstitucionalização. Não há no mundo constituição tão extensa e detalhista, em especial sobre tributação. Todos querem ir para a constituição. O fisco, para cobrar mais. Os contribuintes, para pagar menos. Todos querem ganhar, e o texto constitucional, com a divergência, incha. As questões estruturais do sistema não são combatidas, em especial, os danos da carga tributária para a competitividade dos produtos nacionais.

Mantenho o que já disse. Precisamos de uma "lipoaspiração" no capítulo constitucional do sistema tributário.

JUSTIÇA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Senhoras e Senhores.

Em qualquer economia, a preocupação com o crescimento é sempre predominante. No Brasil, os desafios estruturais do combate à pobreza, e às desigualdades sociais, se somam às frustrações com o baixo crescimento nas últimas décadas.

Vencida a inflação, os debates econômicos se voltam cada vez mais para a carga tributária e o nível elevado das taxas de juros.

O desafio é este: como reduzir tributos e juros?

A ânsia de respostas e de busca de culpados produz teses que o Judiciário não cumpre, de forma adequada, as suas funções. Acusam o Judiciário por taxas de juros elevadas e por menores níveis de crédito. Refuto, desde logo, a idéia de que o Judiciário falha como instituição. Refuto a idéia de que tenha ele peso expressivo para a definição das elevadas taxas de juros. Por certo, que a justiça precisa ser reformada. Para tanto, trabalhamos num processo de modernização desse poder. Advirta-se.

A justiça brasileira não precisa ser reinventada.

Sua estrutura é compatível com uma democracia plena. Ninguém pode ter dúvida de que o Brasil é um Estado de direito. A últi-

ma transição presidencial foi marcante. A alternância de poder se deu entre presidentes de posições radicalmente divergentes. A transição gerencial produziu-se no mais alto grau de civilidade. Na origem desse processo, esteve presente a Justiça Eleitoral, que teve a oportunidade histórica de comandar durante a última eleição nacional. Ela garantiu, e garante, o valor mais importante da democracia - o voto.

A justiça é o fiel retrato desse país de enormes complexidades e disparidades. O mesmo poder, que é uma ilha de eficiência e produtividade na realização das eleições, também apresenta um processo arcaico, quase rudimentar, no tratamento de muitas outras áreas. A morosidade é o traço mais conhecido.

São inegáveis os problemas no processo judicial, mas ninguém pode falar em crise na instituição, a estrutura é sólida. A independência e harmonia com outros poderes não é só figura de retórica, é prática consistente.

Não consigo compreender, muito menos aceitar, teses e idéias que querem imputar ao Judiciário o que é problema de outros poderes ou autoridades. Falo, em especial, da macroeconomia.

Não é lícito apontar o Judiciário como o responsável principal:

- a) pela escassez de crédito;
- b) pelos juros persistentemente altos;
- c) pela carga tributária excessiva;
- d) pelo gasto público crescente.

TAXA DE JUROS

Vejamos a taxa de juros.

Quero pontuar algumas questões:

A primeira, histórica.

Nem é preciso citar números.

A memória dos presentes é bem viva.

O nível dos juros reais, desde a segunda metade dos anos 80, é muitíssimo superior ao das duas décadas anteriores. Entre as décadas de 60 e 70, o ingresso de novos processos no Supremo foi praticamente estável. Apresentou um ligeiro decréscimo.

O total de ingressos, na década de 60, era da ordem de 78 mil processos. Na década de 70, foi de 72 mil.

Já na década de 80, o total de processos cresceu cerca de 127%. Na década seguinte, de 99%, o que representou um ingresso de 326 mil processos. Entre 2000 e 2005 este número já totaliza 567 mil processos. Em 5 anos houve aumento de 74% em relação à década anterior.

Não acredito que alguém possa afirmar que o Judiciário funcionava melhor no regime militar e que, por isso, as taxas de juros brasileiras fossem menores.

Outra comparação pertinente é com a taxa de juros de outros países. Hoje o Brasil é um dos primeiros em taxa de juros elevada¹.

Não consigo enxergar no que o nosso Judiciário seja pior que em outras economias, em especial as emergentes. Em janeiro último, a taxa de juros real, no Brasil, era de 11,8% ao ano. Dez vezes maior que a taxa média de 1,1% observada em 40 economias. Mesmo tomando apenas as economias emergentes, nossa taxa é cinco vezes superior à média de 2,1% ao ano.

Não conheço jurista, político ou especialista que mencione ou demonstre ser o Judiciário brasileiro inferior ao da China. Lá - na China - a taxa de juros real é de 2,2% ao ano.

Em visita à China, ouvi que o Judiciário local responde ao "centralismo democrático leninista".

Na Rússia, por sua vez, a taxa é de 2,0% ao ano - a mesma da Suécia.

Em Cingapura, os juros reais são de 0,8% ao ano. No Chile, de 0,1% ao ano. Na tão falada Venezuela, será que é o relacionamento especial do Presidente Hugo Chavez com a Suprema Corte que faz com que o juro nominal seja igual à inflação (taxa de juro real zero)?

Perdoem-me os números e a ironia. É importante acertarmos o foco. Não é pertinente ou adequado atribuir ao Judiciário a elevada carga de juros e a baixa oferta de crédito na economia brasileira.

Vamos à nossa memória.

Desde a década de 80 até hoje o Brasil passou por inúmeros planos econômicos: tivemos o Plano Cruzado I, em fevereiro/86. Em junho/87, o Cruzado II. Em janeiro/89, o Plano Verão I. Em maio/89, o Verão II. O Plano Collor I, em março/90. Em janeiro/91, o Plano

¹ Fonte: Consultoria GRC.

Collor II. A transição para o real, em agosto de 1993, e o Plano Real, em julho de 1994.

Os planos econômicos suscitaram inúmeras questões até então inexistentes. Sobre elas, não havia precedentes.

Ora se excedia na ousadia dos planos, ora se falhava ou faltava a regulamentação adequada.

O aparato teórico dos economistas, acrescido de sua criatividade contínua, gerou estruturas regulatórias conflitantes.

E tudo, ainda, somado à baixíssima técnica legislativa que perpassava os textos legais produzidos pelo restrito círculo de formuladores. Sobrou para o Judiciário a responsabilidade de arbitrar sobre situações não previstas e absolutamente inesperadas:

- a) a grande variedade de índices de preços;
- b) a mudança de câmbio fixo para flutuante;
- c) a presença da correção monetária, sua exclusão e seu retorno.

Todas estas são decisões econômicas com amplos impactos contratuais. O Judiciário foi convocado para dirimir tais conflitos. O aumento da demanda no Judiciário foi e é eloqüente. Do início da década de 90 até hoje, dos cerca de 894 mil processos que deram entrada no Supremo, em torno de 180 mil foram referentes a planos econômicos, ou seja, 20% do total.

Em 2000 e 2001, tal proporção chegou a atingir mais de 50% do total de processos. As questões eram novas. As teses ainda precisavam ser analisadas, mas a urgência social era iminente. Um bom exemplo da importância de respostas rápidas do Judiciário foi a concedida à legislação que regulamentou o problema do setor elétrico ao final de 2001 - o apagão obteve pronta resposta do Supremo.

Repito:

Rechaçamos a idéia de que o Judiciário seja o principal responsável pelo chamado custo Brasil. Aceitamos e enfrentamos o desafio de melhorar o custo e a eficiência do Judiciário. O fio da meada está nos prazos. O grande intervalo temporal entre a entrada do processo no tribunal e sua decisão final produz situações de inconsistência temporal.

As decisões são tomadas fora do contexto social e econômico que as deram origem. Tal fato poderá levar - como leva - à formulação inadequada de teses.

Fazemos aqui nossa *mea culpa* pela morosidade, mas registramos que o excesso de processos também é explicado por uma estrutura legislativa detalhista e intervencionista. Ainda mais por conta das políticas econômicas "criativas" dos anos 80 e início dos 90.

O objetivo dos planos econômicos, das mudanças de regime de preços e de câmbio, certamente, foi o equilíbrio macroeconômico para o país. No entanto, a inconsistência entre as fórmulas de cada plano, decorrentes de distintas teorias econômicas - algumas vezes heterodoxas, outras ortodoxas - produziu conflitos jurídicos.

O tempo jurídico dos contratos era um, o tempo econômico dos planos era outro. Restou ao Judiciário a tarefa de dirimi-los. Vou a uma metáfora.

O Judiciário teve que fazer "omelete" e - eis o drama - os ovos já estavam quebrados.

A insegurança jurídica estava ínsita nas formulações legislativas.

Os mesmos que a criaram atribuem, hoje, a culpa a quem tem o dever constitucional de solvê-la - o Judiciário. Os contratos é que foram impactados pela criatividade macroeconômica dos planos. O exercício da memória, inclusive, elenca nomes... Registro que nem sempre a pesquisa econômica empírica confirma a hipótese de que o Judiciário influa no nível dos juros. A maioria dos casos aponta evidências de que variações na segurança jurídica influem mais no volume ofertado de crédito, não no preço do capital em si, ou seja, na taxa de juros.

Estudo do Banco Mundial² não observa desproporção entre o Judiciário brasileiro e o de outros países que justifique a pujança da nossa taxa de juros.

Sabemos da importância da segurança jurídica em relação ao volume de crédito ofertado.

Tanto que o Judiciário desenvolve esforços para assegurar a satisfação dos créditos por ele reconhecidos.

PRECATÓRIOS

Refiro-me aos precatórios. Levantamentos iniciais apontam para um estoque acumulado em torno de 40 bilhões entre estados e

²"Making Justice Court: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil"

municípios. Ao que tudo indica, o montante pode ser muito maior que tal cifra. Precisamos - ou não - oferecer aos credores do poder público uma opção para securitizarem suas dívidas? Eis um debate.

Devemos, ou não, transformar um crédito sem maiores registros em uma dívida transparente?

O objetivo seria:

- 1) o equacionamento dos créditos;
- 2) sua compatibilização com a receita corrente líquida dos estados e municípios;
- 3) a criação de um mercado para os papéis;
- 4) o aumento da segurança do credor.

A proposta de securitização de precatórios é uma boa oportunidade de ampliação do mercado financeiro nacional, ao mesmo tempo, ajudaria a equilibrar e melhor controlar o endividamento do setor público.

FUNÇÃO INSTITUCIONAL

Para encerrar, afirmo que o sistema financeiro brasileiro deve, à nação, a ampliação do nível do crédito no país. Assim cumprirá com sua função institucional: garantir uma expansão sólida de investimentos e crescimento econômico sustentado. Entender de forma diversa é concluir que as instituições financeiras nada devem ao país.

É o país que lhes assegura lucros e rentabilidade.

É aqui - nessa terra - que elas crescem e auferem ganhos.

No Brasil, o crédito na economia é ainda muito baixo. Isto foi repetido nesta reunião. O Judiciário continuará sendo uma instituição sólida e cumprirá com sua função.

Que o sistema financeiro nacional cumpra com a sua. Obrigado. 📄