

O Sistema Bancário Brasileiro: Reestruturação, Participação do Capital Estrangeiro e Perspectivas

André Moreira Cunha e Julimar da Silva Bichara

RESUMO

O sistema financeiro brasileiro, especialmente no segmento bancário, passou por um processo intenso de transformações ao longo da última década. Dois aspectos merecem ser destacados: (i) as mudanças normativas, que tornaram as regras prudenciais mais alinhadas às *best practices* internacionais, e que permitiram o saneamento do sistema em um ambiente de elevada volatilidade macroeconômica; e (ii) a consolidação do setor bancário, com a queda da participação dos bancos públicos e o aumento do peso do capital estrangeiro, em um movimento que combinou a ação pró ativa das Autoridades Monetárias e o interesse estratégico de grandes *players* do setor privado.

Neste sentido, o Brasil não foi uma exceção ao movimento mais geral de consolidação bancária e liberalização financeira, que marcou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Da mesma forma, a maior participação do capital estrangeiro nos sistemas financeiros domésticos dos países em desenvolvimento tem sido uma regra geral na qual o Brasil se enquadra. Todavia, a experiência brasileira torna-se especialmente interessante na medida em que a reestruturação do setor evitou a ocorrência de uma crise bancária aberta, nos moldes da crise asiática de 1997 e 1998. A consolidação bancária permitiu o fortalecimento do setor, mas, ao contrário das expectativas criadas por parte da literatura especializada, a liberalização financeira e a maior participação do capital estrangeiro não evitaram a permanência de problemas estruturais de insuficiência — baixa relação crédito ao setor privado/PIB — e de ineficiência — manifesta nos elevados *spreads* bancários.

Este trabalho está estruturado em três partes. Inicialmente são apresentadas algumas características da experiência internacional recente de consolidação dos setores bancários nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. São resgatados os argumentos favoráveis e contrários à maior participação do capital estrangeiro no setor bancário dos mercados emergentes. A seguir apresenta-se a experiência brasileira, onde busca-se avaliar os resultados da consolidação bancária. A guisa de conclusão, contrapõem-se estes resultados com os fatos estilizados apresentados pela literatura.

O Sistema Bancário Brasileiro: Reestruturação, Participação do Capital Estrangeiro e Perspectivas¹

André Moreira Cunha² e Julimar da Silva Bichara³

Introdução

O sistema financeiro brasileiro, especialmente no segmento bancário⁴, passou por um processo intenso de transformações ao longo da última década. Dois aspectos merecem ser destacados: (i) as mudanças normativas, que tornaram as regras prudenciais mais alinhadas às *best practices* internacionais, e que permitiram o saneamento do sistema em um ambiente de elevada volatilidade macroeconômica; e (ii) a consolidação do setor bancário, com a queda da participação dos bancos públicos e o aumento do peso do capital estrangeiro, em um movimento que combinou a ação pró ativa das Autoridades Monetárias⁵ e o interesse estratégico de grandes *players* do setor privado.

Neste sentido, o Brasil não foi uma exceção ao movimento mais geral de consolidação bancária e liberalização financeira, que marcou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Da mesma forma, a maior participação do capital estrangeiro nos sistemas financeiros domésticos dos países em desenvolvimento tem sido uma regra geral na qual o Brasil se enquadra. Todavia, a experiência brasileira torna-se especialmente interessante na medida em que a reestruturação do setor evitou a ocorrência de uma crise bancária aberta, nos moldes da crise asiática de 1997 e 1998. A literatura⁶ identifica as crises bancárias pela suspensão da conversibilidade dos passivos bancários que se segue às “corridas bancárias”, levando ao fechamento de instituições, intervenções estatais para provisão de liquidez, etc. Elas podem ser localizadas – em poucas instituições – ou sistêmicas.

¹ Todas as traduções de citações foram feitas pelos autores. Versão: fevereiro de 2003.

² Professor adjunto da UFRGS.

³ Professor pesquisador do Instituto Universitario Ortega y Gasset.

⁴ Neste artigo enfatiza-se o setor bancário, na medida em que este representa mais de 90% dos ativos do sistema financeiro brasileiro (BCB, 2002)

⁵ No Brasil, o Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão maior na regulação do sistema financeiro. O Banco Central (BCB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Secretaria de Previdência Complementar completam o conjunto de órgãos reguladores e fiscalizadores. Faremos referências recorrentes às Resoluções do CMN e BCB, bem como às Medidas Provisórias (instrumento de que dispõe o executivo federal para encaminhar medidas legais), Leis e Decretos do poder executivo, importantes na regulação do sistema financeiro.

⁶ Ver, dentre outros, Sachs (1998), Demirgüç-kunt & Detragiache (1997), IMF (1998a), Aziz et.al. (2000), Mishkin (2000, 2001), Caprio & Klingebiel (2003).

No caso brasileiro, as dificuldades de alguns bancos privados e públicos no período que se seguiu à estabilização monetária – o Plano Real (1994) – levou a um amplo processo de saneamento do setor financeiro. Porém, não se verificou o efeito dominó (Sachs, 1998) das corridas bancárias com quebras sucessivas de instituições. Não houve, desde uma perspectiva sistêmica, “queima” de ativos e capital. Os depósitos não caíram. O crédito cresceu, ainda que, em termos reais, tenha se expandido em um ritmo inferior ao PIB.

O sistema financeiro brasileiro vem apresentando taxas de rentabilidade sistematicamente superiores à média dos outros setores da economia⁷. Beneficiou-se das elevadas taxas reais de juros⁸ praticadas pelo governo federal em sua política de financiamento. As receitas de tesouraria, associadas, fundamentalmente, à aquisição de títulos públicos, constituiu-se em importante fonte de receitas para as instituições financeiras (Freitas, 1999, Cardim de Carvalho, 2000, OECD, 2001, Cunha, 2002, Carvalho et al., 2002). A consolidação bancária permitiu o fortalecimento do setor, mas, ao contrário das expectativas criadas por parte da literatura especializada, a liberalização financeira e a maior participação do capital estrangeiro não evitaram a permanência de problemas estruturais de insuficiência — baixa relação crédito ao setor privado/PIB — e de ineficiência — manifesta nos elevados *spreads* bancários.

Este trabalho estrutura-se em três partes. Inicialmente são apresentadas algumas características da experiência internacional recente de consolidação bancária. São resgatados os argumentos favoráveis e contrários à maior participação do capital estrangeiro no setor bancário dos mercados emergentes. Depois, apresenta-se a experiência brasileira de consolidação bancária. Por fim, contrapõem-se estes resultados com os fatos estilizados apresentados pela literatura.

2. Transformações no Sistema Financeiro Internacional: Globalização da Atividade Bancária e o Papel dos Bancos Estrangeiros nos Mercados Emergentes

As mudanças recentes no sistema financeiro brasileiro devem ser compreendidas como parte constitutiva de um conjunto mais amplo de transformações. Neste sentido, as

⁷ A Austin Asis estimou, para o período 1995-2002, em 5,6% a rentabilidade média sobre o patrimônio do setor não-financeiro da economia brasileira. Já o setor bancário teria uma média de 17%. Ver: Folha de São Paulo, 16.03.2003, página B1.

⁸ Cerca de 15% ao ano, em média (e mediana), entre 1994 e 2002. Cálculos dos autores, considerando a OVER/SELIC mensal, deflacionada pelo IGPM e anualizada. Dados obtidos junto ao IPEADATA – www.ipeadata.gov.br.

“... mudanças estruturais que têm ocorrido nas finanças nacionais e internacionais, durante as últimas duas décadas, podem ser vistas como parte de um processo complexo, melhor descrito como sendo a globalização das finanças e dos riscos financeiros.” (IMF, 1998c:180). Pode-se destacar alguns elementos-chave nestas transformações: (i) a ampliação na competência técnica em desenvolver finanças de precisão, o que significa a capacidade de se criarem novos produtos adequados às demandas específicas, especialmente no que se refere à precificação e redistribuição dos riscos; (ii) constituição de um mercado financeiro global, a partir da integração dos mercados domésticos; (iii) perda de clareza na distinção entre os tipos de instituições financeiras, suas funções e mercados onde atuam⁹; (iv) a emergência de bancos e instituições financeiras globais, cada qual ofertando um amplo leque de produtos e serviços nos mais diversos mercados; (v) implicando mudanças na percepção dos riscos e dos ganhos potenciais, tanto dos tomadores de recursos quanto dos emprestadores, bem como na avaliação dos espaços relevantes para suas tomadas de decisão, onde as fronteiras entre os mercados domésticos e internacional vão perdendo relevância (Calvo *et al.*, 1993, Fernandez-Arias, 1996, World Bank, 1997, IMF, 1998c, Borio & Tsatsaronis, 1999, McCauley *et al.*, 2002, CEPAL, 2002)

Percebe-se um movimento de homogeneização das formas institucionais e dos padrões de regulação do sistema financeiro. As fronteiras tradicionais entre instituições bancárias e não-bancárias estariam perdendo relevância diante do avanço das inovações financeiras e da integração dos mercados – esta sendo percebida como a contraface do processo de desregulamentação e abertura financeira¹⁰. Os bancos passaram a reagir à pressão concorrencial das demais instituições financeiras. Até porque, verificou-se, nos últimos anos, a expansão da participação das instituições não-financeiras no sistema como um todo. Tomando-se o caso norte-americano, reconhecidamente caracterizado pelo maior desenvolvimento dos mercados financeiros, nota-se uma forte redução na participação dos bancos no gerenciamento dos ativos financeiros pessoais. Em 1980, os bancos respondiam por 50% destes recursos. Em 1995, eram responsáveis por somente 18% dos ativos

⁹ Trata-se da integração funcional, nos termos de Canuto & Lima (1999).

¹⁰ O FMI incorpora esta mesma perspectiva, ao indicar que “... há dois motivos para a expansão das atividades bancárias tradicionais, que operam tanto do ponto de vista doméstico quanto internacional. Em primeiro lugar, a redução ou regulação das barreiras regulatórias têm significado que os bancos poderiam acessar negócios que estavam fora dos seus limites, e isso permitiu a diversificação de suas fontes de renda, através da assunção de atividades correlatas em diferentes mercados. Em segundo lugar, a desintermediação bancária e a ampliação no desenvolvimento e aprofundamento dos mercados de capitais em nível internacional têm permitido que as corporações levantem recursos diretamente através da emissão de títulos e ações. Como resultado, a fonte tradicional do lucro bancário - empréstimos à pequenas e grandes

pessoais. Em um movimento simetricamente oposto, as instituições não-financeiras passaram de algo em torno de 18% deste ativos em 1980, para 42% em 1995. Portanto, o fenômeno da desintermediação financeira, marca tanto a gestão dos recursos financeiros pessoais, quanto à busca de fontes alternativas de financiamento por parte das empresas. Por outro lado, essa desintermediação não significa a ausência intermediação. Implica, na verdade, uma pulverização na captação e aplicação de recursos financeiros onde, em alguma medida, as operações financeiras passam a não comprometer diretamente a estrutura patrimonial dos bancos.

Os episódios de expansão na liquidez financeira internacional¹¹ têm estado associados a uma crescente instabilidade, que, por sua vez, tem gerado uma tensão permanente sobre os sistemas financeiros, especialmente nos mercados emergentes. Tal instabilidade seria inerente ao contexto de crescente internacionalização e integração das finanças e predominância das operações com títulos negociáveis, no qual os choques tenderiam a ser mais facilmente transmissíveis através das fronteiras - e, assim, manifestar-se-iam nos mercados cambiais - e de um mercado a outro - mercados de capitais e de crédito - resultando em fortes flutuações nos preços dos ativos e das taxas de câmbio¹².

As décadas que se seguiram à ruptura do sistema de câmbio fixo derivado do acordo de Bretton Woods foram marcadas pela ocorrência sistemática de episódios de crise financeira. O FMI (IMF, 1998) identificou, para o período 1975-97, 158 episódios de crises cambiais e 54 de crises bancárias¹³. Tais crises foram mais frequentes nos países em desenvolvimento e implicaram custos significativos tanto para viabilizar a reestruturação

empresas, financiados por depósitos de baixo custo – tem sofrido uma forte competição dos mercados de securities e de administradores de ativos institucionais.” (IMF, 1998c:180, grifos dos autores)

¹¹ Em 1995, os ativos dos investidores institucionais (fundos de pensão, seguradoras, fundos mútuos etc.) dos países que compõe o G7 atingiam o montante de US\$ 20 trilhões ou 110% do seu PIB conjunto, ou ainda, algo em torno de 2/3 do PIB mundial. Na década de 1990, esses ativos vinham crescendo, em média, 13% ao ano. O *turnover* diário no mercado cambial, que representava US\$ 188 bilhões em 1986, chegou à casa de US\$ 1,2 trilhão em 1995, e US\$ 1,5 trilhão em 1998 (IMF, 1999b). Em 1997, estimava-se em US\$ 12 trilhões o valor notional das operações nos mercados futuros e de opções de câmbio, o que representou 2,5 vezes o valor de 1992 e 17 vezes o valor de 1987. Em 1996, o valor principal notional dos mercados OTC (taxas de juros, *swaps* cambiais, opções de juros etc.) era de US\$ 24 trilhões, 30 vezes mais que o montante estimado em 1987, ou, para colocar em perspectiva, quase equivalendo ao PIB mundial de 1997, estimado em US\$ 30 trilhões. Em uma pesquisa mais recente, estimou-se em US\$ 72 trilhões o valor notional dos mercados OTC (IMF, 1999b). Estimativas do BIS (www.bis.org) elevavam para US\$ 94 trilhões (posição de estoque em setembro de 2000) aquele valor, o que equivaleria a três vezes o PIB mundial calculado pelo FMI.

¹² Esta ótica é ressaltada, dentre outros, por Aglietta (1995), Akyüz & Cornford (1999), Kregel (1998a, 1998b e 1998c), e CEPAL (2002).

¹³ Utilizou-se uma amostra com 22 países industrializados e 31 países em desenvolvimento - EUA e Alemanha só foram computados no estudo das crises bancárias. (IMF, 1998, nota 85). As crises cambiais foram identificadas pela construção de um índice de pressões nos mercados cambiais, que leva em conta as mudanças nas taxas de câmbio e as perdas de reserva e/ou aumento dos juros para amortizar os ataques especulativos; e as **crises bancárias** por eventos *ex-post* como fechamento, estatização e/ou fusões forçadas de instituições, corridas bancárias ou elevados pacotes de auxílio de liquidez pelo governo.

dos sistemas financeiros, quanto em termos de queda do produto. Nos casos mais graves os custos fiscais das crises oscilaram entre 30% e 40% do PIB. A perda de renda, calculada pela diferença entre a linha de tendência do produto e seu resultado após a crise, foi em média de 4,25% (sendo maior nos países em desenvolvimento).

Algumas regularidades empíricas vêm marcando as crises financeiras recentes: a expansão do crédito doméstico associada à liberalização financeira (interna e externa); alimentando um *boom* nos mercados reais e financeiros; apreciação da taxa de câmbio; fragilização externa, com a deterioração dos saldos em conta corrente e redução na liquidez (ampliação da relação entre passivos e ativos externos e encurtamento das posições passivas); dentre outros fatores¹⁴.

Neste contexto, os países mais afetados pela instabilidade financeira, em especial, os que sofreram crises bancárias abertas, vêm desenvolvendo mecanismo para sanear seus sistemas financeiros. Destacam-se dois conjuntos de medidas: (i) a constituição de instituições específicas, normalmente de natureza pública, para intermediar a reestruturação patrimonial dos agentes endividados, promover fusões e incorporações, administrar falências, etc.; e (ii) a utilização de recursos fiscais para a compra de créditos sem retorno (IMF, 1998d, Stone, 1998). O FMI (IMF, 1998) estimou os custos fiscais e *quasi* fiscais de 19 casos de crises bancárias nas últimas duas décadas. Os casos mais graves foram: as crises do Cone Sul, Argentina (1980-1982), Chile (1981-85) e Uruguai (1981-84), onde tais custos aproximaram-se ficaram entre 13% e 55% dos respectivos PIBs; e a recente crise asiática, com estimativas superiores a 30% do PIB. Caprio & Klingebiel (2003) fornecem um levantamento sistemático mais amplo de crises bancárias sistêmicas e localizadas.

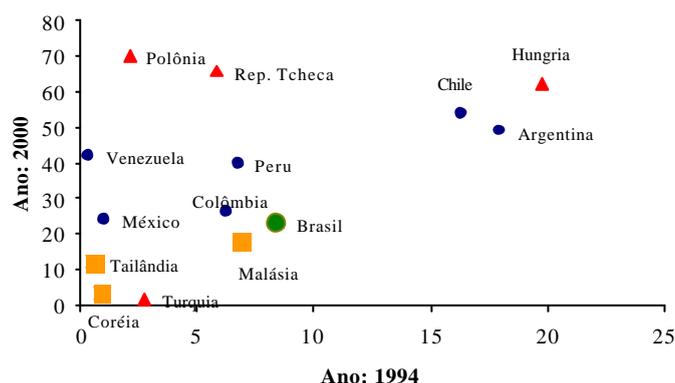
Um dos aspectos marcantes das transformações destacadas anteriormente está na globalização dos bancos que operam no mercado internacional. A internacionalização das atividades bancárias não é um fenômeno recente. Todavia, a assim-chamada “globalização dos bancos internacionais” (McCauley *et al.*, 2002) diferencia-se da etapa anterior de internacionalização, na medida em que agora os bancos internacionais tendem a fundar suas operações ativas no exterior na captação de depósitos nos próprios mercados hospedeiros. No passado, as operações ativas (empréstimos, aquisição de ativos financeiros, etc.) nos mercados exteriores eram lastreadas pela captação de recursos nos mercados de origem. As

¹⁴ Há uma fértil literatura que busca identificar a natureza das crises financeiras, bem como indicadores que as antecipem, como Kaminsky, Lizondo e Reinhart (1998), Demirgüç-kunt & Detragiache (1998) e Aziz *et. al.* (2000).

operações internacionais dos bancos tendia a seguir de reboque a internacionalização das atividades das empresas não-financeiras dos seus países de origem (World Bank, 1997, IMF, 1998c, Borio & Tsatsaronis, 1999, McCauley *et al.*, 2002, Jeanneau & Micu, 2002)).

O acirramento da concorrência nos mercados de origem, as inovações tecnológicas, e a maior abertura financeira e as privatizações nos países em desenvolvimento (com atrativos diferenciais de juros ante os mercado centrais), dentre outros motivos, alteraram os incentivos para o reposicionamento das estratégias do bancos internacionais e de outras instituições financeiras não-bancárias (Group of Ten, 2001). O aumento na participação de bancos estrangeiros nos países em desenvolvimento deu fôlego à polêmica em torno dos custos e benefícios da liberalização nos mercados bancários. O gráfico 2.1 mostra este processo em economias selecionadas. Verificou-se, na segunda metade dos anos 1990, uma rápida desnacionalização dos sistemas bancários dos principais mercados emergentes, especialmente no Leste Europeu e América Latina. Na Ásia, a crise levou a uma maior participação dos estrangeiros, ainda que em níveis inferiores. Neste mesmo sentido, Martinez Peria *et al.* (2002) estimaram em 13%¹⁵ os créditos de bancos estrangeiros (*cross-border* e fundado localmente em divisas) no total do crédito ofertado ao setor privado nos países em desenvolvimento. Entre os principais países da América Latina, este valor oscilou, no ano 2000, de 19% no Brasil a cerca de 55% na Argentina e Peru.

2.1 Participação de Estrangeiros no Ativo Total do Sistema Bancário em Economias Selecionadas (%)



Fonte: IMF, 1998c e Carvalho et al., 2002. Elaborado pelos autores.

¹⁵ Usaram os dados de haveres de bancos internacionais que reportam-se ao *Bank for International Settlements* (BIS) – www.bis.org – e a base de dados do FMI – *International Financial Statistics*.

Dentre os argumentos favoráveis à entrada e/ou maior participação de instituições estrangeiras nos países em desenvolvimento, pode-se destacar: (i) a possibilidade destes estabilizarem os sistemas financeiros domésticos, pelo aporte de recursos externos (mais largos e diversificados que nos mercados hospedeiros); (ii) o crescimento da oferta de crédito; (iii) o aprimoramento da eficiência (em termos de redução de custos para os tomadores finais); e (iv) a modernização das práticas bancárias, com reflexos positivos para a estabilidade financeira. Além disso, ampliaria a pressão por melhorias nos padrões regulatórios. Com portfólios mais diversificados, os estrangeiros seriam uma fonte de estabilização dos sistemas financeiros. Os críticos sugerem que o comportamento dos bancos estrangeiros tenderia a ser mais pró-cíclico, e que crises nos países de origem afetariam negativamente a oferta de crédito nos hospedeiros, mesmo que estes estivessem em condições macroeconômicas adequadas. Não haveria evidências de aumento significativo na oferta de crédito. Os estrangeiros tenderiam a se apropriar das fatias mais nobres do mercado de serviços financeiros, enfraquecendo as instituições domésticas e gerando uma pressão de concentração de mercado (IMF, 1998c, Dages *et al.*, 2000, Martinez Peria *et al.*, 2002). Em uma avaliação cuidadosa, o FMI aponta que: “(a)té agora, as evidências sobre a entrada de bancos estrangeiros sugere que a pressão competitiva criada por tal entrada leva a um aprimoramento na eficiência do sistema bancário, mas ainda não está claro se a maior presença de bancos estrangeiros contribui para um sistema bancário mais estável e para uma menor volatilidade na oferta de crédito.” (IMF, 1998c:152).

3. Transformações no Sistema Financeiro Brasileiro

3.1 Um Breve Histórico

Em uma perspectiva de longo prazo é possível identificar alguns pontos de inflexão na estruturação do sistema financeiro brasileiro. A reforma bancária do começo da década de 1960 procurou criar uma arquitetura institucional mais funcional ao financiamento de uma economia que se industrializava e urbanizava rapidamente, mas que ainda dependia estruturalmente de fundos públicos e externos. Aos moldes do modelo norte-americano, buscou-se segmentar o sistema. Caberia aos bancos comerciais o papel de ofertar o crédito de curto prazo ao setor privado, fundando-se na captação de depósitos e na emissão de

instrumentos financeiros também de curto prazo. As assim-chamadas “financeiras” (sociedades de crédito, financiamento e investimento) especializar-se-iam no crédito ao consumidor, fundando-se, especialmente, no aceite e emissão de letras de câmbio. A nova legislação criou a figura dos “bancos de investimento” que deveriam fornecer crédito de médio e longo prazos para o setor privado, lastreados na emissão de certificados de depósitos bancários (CDBs) e outros títulos de longo vencimento. Completavam o sistema o novo Banco Nacional de Habitação (BNH), além dos bancos oficiais federais, como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, e uma ampla rede de bancos oficiais estaduais – comerciais, de poupança (as “caixas econômicas”), e de desenvolvimento – controlados pelos governos sub-nacionais.

Na prática, esta estrutura ideal não foi capaz de reduzir a dependência por créditos oficiais e externos para a viabilização do financiamento de longo prazo da economia brasileira. O modelo de bancos de investimento não funcionou. Isto porque, em um ambiente de alta inflação, inviabilizou-se a emissão de títulos de longo prazo, capazes de fundar créditos também de longo prazo. A indexação generalizada dos instrumentos financeiros criava para os poupadores a alternativa de aquisição de ativos de mais curto prazo, protegidos da desvalorização monetária. Os bancos públicos continuaram sendo a base do financiamento de longo prazo. Por outro lado, os grandes bancos privados adotaram a estratégias de atuar em todos os segmentos rentáveis do mercado, através da criação de unidades de negócio juridicamente autônomas. Funcionavam, de fato, como bancos múltiplos. A mini reforma bancária de 1988¹⁶ criou a figura dos “bancos múltiplos” aos moldes dos bancos universais europeus e provocou uma primeira onda de consolidação. Se, por um lado, cerca de 40% dos 101 bancos comerciais e 5 caixas econômicas que existiam em 1988 desapareceram na década seguinte; por outro, a reforma gerou uma significativa expansão do número de bancos e, principalmente de suas agências. A nova

¹⁶ Resolução BACEN n.º 1.524, de 21/09/1988. Segundo o Banco Central (2001) “Em dez/1988, estavam em funcionamento 104 bancos comerciais e 5 caixas econômicas. Do total de bancos, 49 eram bancos privados, 26 tinham controle estrangeiro, aí incluídas 19 filiais diretas de bancos estrangeiros e 29 eram bancos públicos. Considerando os ativos desse grupo de bancos, verificamos que 56,85% pertenciam a bancos com controle privado nacional, 9,62% a bancos com controle estrangeiro e 33,53% pertenciam a bancos sob controle governamental (21,55% pertenciam ao Banco do Brasil) (...) Em dez/2000, funcionavam 191 bancos e 1 caixa econômica, sendo 16 bancos públicos, 104 bancos privados nacional e 71 com controle estrangeiro, aí incluídas 13 filiais diretas de bancos estrangeiros. Os ativos totais dos 191 bancos encontravam-se distribuídos entre aqueles com controle governamental (24,33%), com controle privado nacional (42,56%) e com controle estrangeiro (33,11%). Dos 191 bancos que estavam funcionando ao final de dezembro, 64 já funcionavam desde dez/1988, ou seja, contavam com, no mínimo, 12 anos de funcionamento. Esses eram os bancos que haviam sobrevivido às transformações ocorridas durante o período 1989-2000.”

legislação facultou aos bancos comerciais, bancos de investimento e outras instituições financeiras não-bancárias ficarem sob o abrigo de uma mesma personalidade jurídica. Tornou-se de direito, aquilo que a prática de mercado já havia consagrado. Entre 1989 e 1993 foram autorizadas a constituição de 143 bancos múltiplos, envolvendo os principais *players* do mercado (BCB, 2002b).

Na década de 1990, o sistema financeiro brasileiro passou por importantes transformações¹⁷. Há que se destacar, dentre outras coisas, uma alteração na composição dos principais agentes, com a redução da participação do setor público, especialmente dos bancos estaduais, e uma ampliação na presença do capital estrangeiro. A estabilização econômica, que gerou uma drástica redução nas receitas de *floating* derivadas do ambiente de alta inflação¹⁸, o estreitamento das regras prudenciais, e a herança de desequilíbrio patrimoniais, determinaram o enfraquecimento de vários bancos (privados e públicos). Com isso, o capital estrangeiro, que no final dos anos 1980 detinha cerca de 9% dos ativos, hoje representa perto de 30% do mercado (Banco Central, 2001, 2002). A maioria dos bancos estaduais foi privatizada. Bancos privados tradicionais foram incorporados por seus pares ou vendidos a estrangeiros.

O processo de consolidação bancária permitiu o fortalecimento do setor, especialmente quando comparado com outros países em desenvolvimento da América Latina e Ásia. Todavia, permaneceram problemas estruturais de insuficiência – relação crédito ao setor privado/PIB oscilando abaixo dos 30% - e ineficiência – *spreads* acima de 30% a.a. e contingenciamento de recursos para segmentos específicos, como a habitação, a agricultura, as micro e pequenas empresas, as exportações, os segmentos de alta tecnologia, ainda dependentes de recursos oficiais.

3.2 A Consolidação Bancária dos Anos 1990: A Regulação Estatal

Entende-se por consolidação o processo de reconfiguração de um mercado, que se dá através de mutações patrimoniais (fusões, aquisições, incorporações) e/ou alianças estratégicas, que têm por determinantes as mudanças regulatórias, tecnológicas e de padrões competitivos e que gera, como consequência, alterações na própria dinâmica de

¹⁷ Ver, por exemplo: Banco Central do Brasil (1999), Franco (1999), Puga (1999) e OCDE (2001).

¹⁸ O Banco Central (2002b) estimou que, em 1993, tais receitas equiivaliam a 4,2% do PIB ou 35% do total das receitas do sistema bancário.

funcionamento dos mercados. O Group of Ten (2001) realizou um detalhado estudo sobre a consolidação do sistema financeiro nas principais economias industrializadas. Evidenciou-se as transformações destacadas no item anterior deste trabalho. Aqui, pretende-se apontar como tal consolidação esta se processando no Brasil. É importante reter que, tanto em termos internacionais, quanto no caso brasileiro, a consolidação do sistema financeiro é um processo em curso. E, mais, que não se deve confundir consolidação com “estabilidade”.

Três vetores vêm determinando a consolidação do sistema bancário brasileiro: (i) a mudança do regime inflacionário, provocado pelo sucesso inicial do Plano Real; (ii) a liberalização econômica; e (iii) a ação do Banco Central (BCB) como agente regulamentador e fiscalizador do sistema. Para o Banco Central (1999, 2001, 2002, 2002b), o convívio prolongado com um regime de alta inflação garantiu, por um lado, uma significativa expansão do sistema financeiro mas, por outro, a adoção de práticas ineficientes, especialmente no negócio bancário. A perda dos ganhos de intermediação, potencializados pela inflação crescente, fragilizou as instituições menos eficientes¹⁹. Além disso, verificou-se, a partir da estabilização monetária, um *boom* creditício, com posterior fragilização da qualidade das carteiras de créditos constituídas (aumento da inadimplência). No primeiro ano do Real, o estoque de operações de crédito no sistema financeiro nacional (SFN) cresceu 50% em termos nominais, e 20% em termos reais (gráficos A1 e A2).

Os ganhos reais de renda – 40% em termos nominais e cerca de 15% em termos reais²⁰ – e o otimismo gerado pela estabilização estimularam o aumento dos gastos privados, especialmente das famílias. Ampliou-se o endividamento. Para se colocar em perspectiva, basta verificar que, entre julho de 1994 e junho de 1995, houve um crescimento real (deflacionado pelo IPCA) de 70% nas operações de crédito das pessoas físicas e entre 10% e 50% nos demais setores (indústria, comércio, rural, habitação e serviços)²¹. A crise mexicana, de dezembro de 1994, levou o Banco Central a adotar uma

¹⁹ “Nesse sentido, cabe destacar que, durante o período de inflação elevada, os bancos procuraram maximizar os ganhos de *floating* estabelecendo uma vasta rede de agências, o que permitiu a captação rápida dos recursos dos clientes, com os pagamentos de contas sendo realizados diretamente em tais locais. Com a diminuição das receitas de *floating*, houve queda do nível de eficiência. Só a partir do segundo semestre de 1997, tal nível melhorou bastante, em função (principalmente) de ajustes nos bancos públicos federais, do ingresso de bancos estrangeiros, da própria reação dos bancos privados nacionais ao aumento da presença de tais instituições estrangeiras no sistema financeiro e dos efeitos do Proes.” (Puga, 1999: 30)

²⁰ Cálculos dos autores, considerando dois indicadores: (i) o rendimento médio do trabalho principal, com carteira de trabalho assinada nas regiões metropolitanas, da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, deflacionado pelo IGPM e pelo IPCA; e (ii) o índice de salário real da região metropolitana de São Paulo, calculado pelo DIEESE. Dados capturados no www.ipeadata.gov.br.

²¹ Cálculos dos autores com base nos dados do Banco Central – www.bcb.gov.br.

política monetária mais rígida em 1995. Os créditos improdutivos passaram de cerca de 5%, nos dois anos de antecederam o Real, para mais de 10% nos dois anos seguintes (gráficos A3 a A5).

Com isso, detonou-se um processo de reestruturação, marcado por transferências de controle, incorporações, cancelamentos e liquidações de instituições. Houve um enxugamento no sistema financeiro. Em junho de 1994, o sistema bancário era composto por 210 bancos múltiplos, 34 bancos comerciais e 2 caixas econômicas, em um total de 246 instituições. Em junho de 2002, havia 182 instituições. Em 1988, as instituições públicas representavam 26% do sistema. No final de 1998, essa participação tinha se reduzido pela metade, para menos de 10%. Em contrapartida, neste mesmo período, cresceu a participação de empresas com controle ou participação estrangeira, de 18% para 46%. A estratégia de reposicionamento dos bancos estrangeiros através da aquisição de bancos nacionais – públicos e privados – fez com que sua participação no total de agências bancárias instaladas no país passasse de 1,5%, 1988, para 28%, em 2001.

O processo de consolidação bancária foi favorecido pelo esforço de saneamento financeiro promovido pelo Banco Central. A estabilização monetária teria exposto as fragilidades estruturais de muitas instituições. Na verdade, o sistema bancário tende a conviver com o risco sistêmico, na medida em que suas operações ativas e passivas são descasadas temporalmente. Em especial, nas carteiras comerciais, os prazos de maturação dos créditos tendem a ser mais longos do que as fontes de recursos que os lastreiam. O sistema opera alavancado, na medida em que o capital próprio dos bancos é uma parcela menor ante o total dos compromissos ativos. As operações passivas – depósitos a vista e a prazo, emissão de títulos de dívida, etc. –, mais do que o capital próprio, é que sustentam os créditos ofertados pelos bancos. A confiança de que as instituições não vão “quebrar” é que sustenta o resultado líquido positivo nos fluxos de aplicação-retirada dos poupadores. Tal confiança depende de pelo menos três fatores: (i) do desempenho econômico-financeiro positivo de cada instituição e do sistema como um todo; (ii) da situação macroeconômica geral, corrente e prospectiva; e (iii) da capacidade da Autoridade Monetária regular e intervir no sistema, de modo a evitar crises bancárias. Quando há a quebra de confiança, os depositantes de uma ou mais instituições “correm” para realizar seus ativos (passivos dos bancos). A incapacidade de tornar líquidos seus passivos é que caracteriza uma crise bancária (IMF, 1998a, 1998c, Miskhin, 2000 e 2001, Caprio & Klingebiel, 2003).

No caso brasileiro recente, a liquidação dos bancos Econômico, em agosto de 1995, e Nacional²², em novembro do mesmo ano, precipitou a adoção de medidas visando o fortalecimento do sistema financeiro. O Banco Central temia a ocorrência de uma crise bancária sistêmica. Iniciou-se, assim, um amplo esforço de reestruturação. A Resolução n.º 2.197, de 31.08.95, autorizou a constituição de uma entidade privada, sem fins lucrativos, para gerir recursos voltados à proteção dos poupadores. Procurava-se minimizar o risco de uma corrida bancária derivada de uma perda de confiança na solidez das instituições financeiras (Banco Central, 1999 e 2002b). Posteriormente, essa iniciativa materializou-se na constituição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC)²³. Em novembro de 1995, surgiram outras iniciativas cruciais: (i) a ampliação dos poderes do BCB em responsabilizar civilmente os controladores das instituições financeiras e os auditores independentes, além de fortalecer a sua possibilidade de tomar ações preventivas para saneamento de instituições fragilizadas como, por exemplo, condicionar seus aportes de liquidez à mudanças societárias – fusões, incorporações ou cisões²⁴; (ii) o estabelecimento de incentivos fiscais²⁵ para estimular a incorporação de instituições frágeis pelas mais saudáveis; e (iii) a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)²⁶, dando condições para acelerar o processo de fusões e incorporações de bancos, especialmente pela constituição de uma linha especial de assistência financeira. Tais medidas atuavam a favor do processo de consolidação bancária, ao estimularem as mutações patrimoniais, ao mesmo tempo em que o setor público assumiria parte do custo do ajuste patrimonial das instituições problemáticas.

²² Quando da intervenção, estas instituições destacavam-se no *ranking* dos maiores bancos: o Econômico era o 8º em termos de patrimônio líquido e 10º em depósitos; o Nacional, o 6º em patrimônio e o 5º em depósitos (BCB, 2002b:31).

²³ A aprovação do seu estatuto e regulamento se deu pela Resolução 2.211, do CMN - de 16.11.95. O FGC era um mecanismo previsto no Artigo 192 da Constituição Federal de 1988 (BCB,1999). Puga (1999:7), descreve sua operacionalização "...que estabelece uma garantia de até R\$ 20 mil por titular para os depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após o Plano Real (junho de 1994). A garantia incide sobre os depósitos à vista, a prazo e de poupança e sobre letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias. Os recursos advêm do próprio sistema financeiro, com uma contribuição mensal de 0,025% do montante dos saldos das contas seguradas. O FGC é administrado por um conselho de administração constituído de três a nove membros efetivos e igual número de suplentes, pessoas naturais residentes no país, designadas pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), inclusive a que exerce o cargo de presidente."

²⁴ Os mecanismos legais foram: a MP n.º 1.182, de 17.11.95 (atual Lei 9.447, de 14.03.97). Deve-se destacar, também, que flexibilizou-se os critério de privatização das instituições – públicas ou que porventura tenham sido federalizadas.

²⁵ A MP 1.179 de 03.11.95 (atualmente Lei 9.710, de 19.11.1998) estabeleceu que: "(i) a instituição incorporadora contabilizasse como prejuízo o valor dos créditos de difícil recuperação da instituição incorporada, e (ii) a instituição incorporadora pudesse contabilizar como ágio a diferença entre a valor patrimonial da participação societária adquirida e o valor da aquisição, sendo essa diferença compensada nos exercícios fiscais posteriores." (BCB, 2002b:31)

²⁶ Editado em 03.11.95 a MP 1.179 (Lei n.º 9.710/98) e Resolução CMN n.º 2.208.

Segundo o Banco Central (1999:13), o PROER visava “...proteger os investimentos e a poupança da sociedade brasileira através da concessão ao Banco Central de um aparato legal capaz de conduzir o SFN a um novo modelo, outorgando-lhe o poder de viabilizar seu funcionamento com instituições com ‘saúde’, liquidez e solidez.”. Entre 1995 e 1997, os seguintes bancos utilizaram o PROER para viabilizar seus processos de transferência de controle: Banco Nacional S.A, Banco Econômico S.A., Banco Mercantil S.A., Banco Banorte S.A, Banorte e Banco Bamerindus do Brasil S.A.. Além disso, o PROER permitiu reorganizações dos Banco Antônio de Queiroz S.A. e do Banco Pontual S.A. e a viabilização da compra de carteiras imobiliárias pela CEF. Puga (1999:13) reporta que, em 1998, o Banco Bozano Simonsen estimou que a assistência recebida pelos bancos privados, através do PROER, teria ficado em US\$ 21 bilhões, o equivalente à 3,8% do PIB. Já o Banco Central (2002b) afirma que o custo do programa teria oscilado entre 0,9% e 1,4% do PIB. Destaca-se o fato de que o custo líquido final das operações de socorro só será conhecido quando os processos de liquidação forem concluídos.

Um passo adicional no saneamento do sistema foi o equacionamento dos desequilíbrios patrimoniais dos bancos oficiais estaduais, o que se deu no bojo de um ajuste fiscal mais amplo, que envolveu a assunção, por parte do governo federal, de passivos financeiros dos estados. Para tanto lançou-se mão do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)²⁷. O governo federal aportaria recursos capazes de reequilibrar patrimonialmente os bancos estaduais, pela emissão de títulos federais. Os estados controladores dos bancos poderiam optar pela posterior privatização, extinção, transformação em agências de fomento, ou saneamento (mantendo o controle da instituição)²⁸. Os custos brutos dos programa podem ser estimados na ordem de

²⁷ Criada pela MP 1.514, de 7.8.1996, e normatizada no Banco Central pela Resolução nº 2.365, de 28.02.97.

²⁸ O Banco Central (2002b:36-37) descreve da seguinte forma o funcionamento e a justificativa de sua implementação: “Para os estados que optaram por ingressar no Proes foram disponibilizadas linhas de crédito equivalentes às necessidades decorrentes do desequilíbrio patrimonial do banco controlado. Essa linha correspondia a 100% das necessidades caso o estado decidisse pela posterior privatização do banco, pela extinção ou liquidação extrajudicial, pela transformação em instituição não financeira ou agência de fomento ou pela federalização (transferência de controle para a União). A linha de financiamento poderia alcançar 50% das necessidades caso o estado decidisse pelo saneamento e posterior manutenção do banco com a carteira comercial. Os recursos captados pelo Estado por meio do Programa podem ser pagos em 30 anos, com taxa de juros de 6% ao ano além da variação do Índice Geral de Preços, com limite das prestações mensais determinado pelo desempenho das receitas fiscais dos estados, sendo que o principal captado pode ser parcialmente amortizado com o valor da venda do banco, em caso de privatização ou federalização. O Programa possibilitou a solução ordenada da questão da dívida fiscal dos estados, com recuperação de parte do endividamento preexistente, por meio da privatização dos bancos estaduais. Ao mesmo tempo, a implementação do Proes reduziu a participação desses bancos no sistema bancário, contribuindo para a eliminação dos problemas estruturais nas finanças públicas e a redução do risco sistêmico do sistema financeiro nacional, assim como evitou o impacto econômico e social decorrente da liquidação dessas instituições.”

6% do PIB (BCB, 2002b)²⁹. Antes do PROES, havia 35 instituições controladas pelos estados. A maioria dos estados aderiu ao programa. As exceções foram Mato Grosso do Sul e de Tocantins, que não possuíam instituições financeiras sob seu controle, e Paraíba e o Distrito Federal. Em um balanço recente, o Banco Central (2002b) aponta que, no âmbito do PROES, foram extintas (ou estão em fase de liquidação) dez instituições; sete bancos foram privatizados; sete outros foram federalizados para privatização; cinco foram saneados; e dezesseis outras transformadas em agências de fomento.

Para além da necessidade do saneamento das instituições, especialmente quando se tinha em vista a minimização do risco sistêmico, o PROES foi orientado pela visão de que o Estado deveria reduzir sua capacidade de intervenção na economia. O Banco Central (1999) entendia que a redução da participação do Estado seria central no saneamento do sistema bancário nacional. Partia-se do diagnóstico de que os “... bancos estaduais encontram-se, há muito, com problemas estruturais devido à excessiva concentração de créditos, com elevado grau de inadimplência, em particular junto ao controlador e a empresas ligadas. Outro problema é o significativo volume de títulos públicos de emissão dos próprios Estados, o que os torna altamente dependentes de recursos no mercado financeiro, a taxas que, geralmente, se situam bem acima daquelas regularmente praticadas. Além disso, essas instituições mantêm estruturas administrativas inteiramente inadequadas, quando comparadas com aquelas mantidas pelas instituições congêneres controladas por capitais privados, apresentando custos fixos incompatíveis com sua capacidade de geração de receitas.” (BCB, 1999: 12). Além disso, avaliou-se que os esforços passados para o saneamento dos bancos públicos, inclusive com a introdução do regime de administração temporária – instituído pelo Decreto-lei nº 2.321, de 25.02.87 – teriam sido ineficazes.

Assim, o PROES surgiu com o intuito de suprimir tais problemas, através de um amplo programa de saneamento das instituições para uma posterior modificação proprietária³⁰. O então presidente do Banco Central, Gustavo Franco, foi bastante explícito

²⁹ Cunha (2002) chegou a uma estimativa semelhante. Tomou por referência os desembolsos de quase R\$ 52 bilhões (posição em maio de 1999) e o PIB de 1998 a preços de mercado, estimado pelo BCB em R\$ 901,4 bilhões. A razão entre esses dois valores é de 5,7%. Este valor também coincide com a estimativa da Bozano Simonsen (Puga, 1998: 15), que em 1998 calculou em US\$ 48 bilhões ou 6% do PIB o montante de títulos federais emitidos para sanear os bancos estaduais.

³⁰ “O Banco Central está encarregado de analisar as pré-qualificações dos grupos econômico-financeiros interessados na aquisição das instituições financeiras públicas, obedecendo tanto ao edital publicado pelo Governo do Estado quanto a todos os requisitos exigidos pela regulamentação relativa às transferências de controle (Resoluções 2.099 e 2.212). Quando há participação de capital estrangeiro dentre as instituições inscritas a participar do processo, também deve ser obedecido o art. 52 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. No caso de instituições federais, o Banco Central participa também como gestor, elaborando todo o processo, desde o edital com as regras e exigências do caso em questão à análise dos interessados em participar do processo.” (Banco Central, 1999:13)

neste sentido: “O PROES, o programa de privatização extinção e saneamento dos bancos estaduais é uma batalha em andamento no sentido de erradicar uma doença: uma doença chamada caridade com o dinheiro alheio.”

Se o PROER e o PROES foram importantes no saneamento do sistema financeiro, haveria, também, de se criar as condições para que os bancos estrangeiros pudessem ampliar sua participação no mercado brasileiro. Desde os anos 1930, a legislação tornou-se restritiva a esta participação. Mais recentemente, a atual constituição federal do Brasil, de 1988, foi explícita nesta limitação. A partir do final dos anos 1980, foram sendo criados instrumentos legais que permitiram uma maior liberalização financeira³¹. Porém, somente em 1995, através com a exposição de motivos n.º 311, do Ministério da Fazenda, é que o governo federal usou o atribuo constitucional de abrir o mercado bancário para a entrada de novos players. Justificou-se tal medida nos termos apontados na literatura convencional, que defende a maior participação dos estrangeiros no setor bancário dos países em desenvolvimento: busca de maior eficiência, estabilidade e fontes alternativas (e mais profundas) de recursos. Em linha com esta nova orientação, o Banco Central, através da Resolução n.º 2.212, suprimiu a exigência de que o capital mínimo das instituições estrangeiras fosse o dobro do das nacionais. Assim, além da ação direta de estímulo à concentração e centralizações de capitais neste setor, através do PROER e PROES, o Banco Central passou a apostar no incremento da entrada de grupos estrangeiros no mercado doméstico³².

Além disso, em um ambiente de crescente instabilidade financeira nos mercados internacional e local, o Banco Central passou a implementar medidas visando reduzir o

³¹ Este movimento teve mais força no início dos anos 1990. Em 1991, foram criados os Fundos de Privatização – Capital Estrangeiro. Neste mesmo ano, a regulamentação da captação de recursos no exterior, garantiu o retorno da entrada autônoma de capitais, via emissão internacional de *securities*. Entre 1991 e 1993, a criação de várias modalidades de fundos de investimento para estrangeiros, pelo Banco Central, e dos Anexos IV e V, potencializaram este movimento. Na mesma linha, entre 1994 e 1996 foram regulamentados os fundos para aporte externo de recursos em empresas emergentes. A emenda constitucional n.º 6, de 1995, redefiniu o conceito de empresa nacional, acabando com o viés contra as estrangeiras. Em 1996, foram regulamentados os *depository receipts* (BDRs).

³² “ Há que se registrar que a entrada de capital externo, seja através da constituição de novas instituições ou do reforço de capital das já existentes, tem contribuído para preencher uma important e lacuna da economia brasileira, na medida que se apresenta como complemento da disponibilidade interna necessária ao desenvolvimento do País. Outrossim, a presença de capitais externos no sistema financeiro nacional justifica-se pela colaboração que representa ao processo de abertura da economia brasileira no sentido de maior integração do país na economia mundial, com a conseqüente redução do chamado “risco Brasil” e maior globalização do setor financeiro (...) A entrada de capitais externos na economia nacional, especialmente no setor bancário, não somente resulta em reforço financeiro para o País, representado pela captação de poupança externa e acréscimo nas reservas internacionais, mas sobretudo, em ganhos econômicos decorrentes da introdução de novas tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços possibilitando maior eficiência alocativa na economia brasileira. Devido à eficiência operacional e capacidade financeira detida pelos bancos estrangeiros, seu ingresso traz maior concorrência ao sistema, com reflexos positivos nos preços dos serviços e no custo dos recursos oferecidos à sociedade.” (Banco Central, 1999: 14)

potencial de risco sistêmico no sistema financeiro nacional (SFN). Já em 1994, o Banco Central havia ratificado o Acordo da Basileia (Resolução nº. 2099, 17.08.1994). Em seus quatro anexos, foram estabelecidos parâmetros de funcionamento para as instituições financeiras (autorização de funcionamento, transferência de controle societário e reorganização) e limites prudenciais: capital e patrimônio líquido mínimos, limite de diversificação de riscos, limites de imobilização (90% do patrimônio líquido) e endividamento (até 15 vezes o P.L.). Em 1997, foi criado o Sistema Central de Risco de Crédito³³, que também obrigou as instituições financeiras à informar ao BCB sua carteira de clientes cujos saldos devedores ultrapassem a R\$ 50 mil – equivalente a US\$ 46 mil ao câmbio médio do ano de 1997. Essas informações ficam acessíveis a todas as instituições participantes do sistema, permitindo um monitoramento permanente do risco associado à operações de crédito com pessoas físicas e jurídicas. Elevou-se, sucessivamente, os requisitos de capital ponderado pelo risco, do padrão básico do Acordo da Basileia (8%) até os atuais 11%³⁴. Buscando alinhar-se às recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (BIS, 1997), o Banco Central determinou a introdução de rígidos controles internos nas instituições financeiras (Resolução n.º 2.554, de dezembro de 1998), e alterou os critérios de classificação e provisionamento dos créditos concedidos (Resolução n.º 2.682). Buscou-se, ainda, minimizar os riscos associados às variações de preços-chaves como as taxas de juros e câmbio, bem como de operações com derivativos. Ampliou-se a publicitação das informações econômico-financeiras das instituições, com a disseminação trimestral de estatísticas³⁵. Em 2002, entrou em operação o novo Sistema Brasileiro de Pagamentos (SBP) que visa otimizar a eficiência do registro e liquidação das operações financeiras.

Por fim, caberia enfrentar os desequilíbrios dos bancos públicos federais. Entre 1995 e 2002, o governo tomou uma série de iniciativas para a reestruturação dos bancos oficiais federais (BCB, 2002, 2002b). Em 1995, o Tesouro Nacional capitalizou o Banco do

³³ Resolução n.º 2.390 do Conselho Monetário Nacional.

³⁴ Resolução n.º 2.784, de 27.11.1997.

³⁵ As Resoluções 2.606/1999 e 2.891/2001 normatizaram a exposição às operações com ouro e moeda estrangeira. São fixados limites de exposição com respeito ao patrimônio. A Res. 2.692/2000 normatizou, com base nos modelos VaT (Value at Risk), a exposição às flutuações da taxa de juros. A Res. 2.804/2000 determinou os procedimentos necessários à evidenciação das posições assumidas nos mercados financeiros e de capitais, de modo a explicitar o risco de liquidez. As operações de swap foram regulamentadas pela Res. 2.399/1997 e os derivativos de crédito pelo res. 2.933/2002. Com respeito à maior transparência das informações, as Resoluções 2.723/2000 e 2.743/2000 determinaram a obrigatoriedade da consolidação global das demonstrações financeiras de todas as empresas financeiras e não-financeiras em que haja controle administrativo, financeiro ou societário. A Circular 2.990/2000 criou a obrigatoriedade de elaboração e remessa

Brasil (BB) em R\$ 8 bilhões (US\$ 8,7 bilhões ao câmbio médio de 1995). O BB caracteriza-se por ser o principal agente financiador da agricultura e do comércio exterior. Buscou-se sanear sua carteira de crédito, através do reconhecimento dos créditos de má qualidade concedidos no passado. Com respeito à Caixa Econômica Federal (CEF), instituição líder no crédito habitacional e no financiamento à infra-estrutura, buscou-se equacionar o problema das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)³⁶. Seu passivo técnico, estimado em cerca de R\$ 62 bilhões, em 2001 (US\$ 26 bilhões ao câmbio médio de 2001) foi securitizado³⁷.

Em 1999 e 2000, o Banco Central buscou avaliar a situação de solvência dos bancos federais³⁸. Constatou-se a existência de comprometimento patrimonial derivado da existência de créditos de baixa liquidez e/ou de difícil recuperação. No período destas verificações, a regulamentação prudencial do Banco Central foi aprimorada. Os critérios de concessão de crédito e provisionamento foram tornados mais rígidos (Resolução 2.682), o que explicitou as dificuldades estruturais. Com vistas a sanear as instituições, adequando-as às exigências de adequação às normas de limite mínimo de capital e patrimônio, foi criado em 2001 o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF)³⁹.

ao BCB de informações financeiras trimestrais (IFT); já a Circular 3.047/2001 determinou o envio trimestral de documento de estatísticas bancárias internacionais (IBI).

³⁶ O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16.6.67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação - BNH. Seus objetivos são: (i) garantir, a quitação, junto aos agentes financeiros dos saldos devedores remanescentes de contrato de financiamento habitacional, firmado com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, em relação aos quais tenha havido, quando devida, contribuição ao FCVS (DL nº 2.406, de 5.1.88); (ii) garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do SFH, permanentemente e em nível nacional (Lei nº 7.682, de 2.12.88); e (iii) liquidar as obrigações remanescentes do extinto Seguro de Crédito do SFH (Lei nº 10.150, de 21.12.2000).

³⁷ Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional: "Em meados da década de 90, o Governo Federal, objetivando equacionar esse significativo passivo contingente, decidiu pela novação das dívidas do FCVS mediante a securitização. Assim, foi elaborado projeto de Medida Provisória, que se transformou na MP nº 1.520/96, a qual foi convertida na Lei nº 10.150, de 21.12.2000, autorizando a União a novar tais dívidas, após a prévia compensação entre débitos originários de contribuições devidas pelos agentes financeiros ao Fundo e créditos decorrentes dos resíduos apurados dos contratos, condicionado, ainda, ao pagamento das demais dívidas no âmbito do SFH. Por meio da novação, o pagamento da dívida do FCVS será efetuado no prazo de 30 anos, contados a partir de 1.1.97,- sendo oito anos de carência para o pagamento dos juros - calculados a 6,17% a.a. (operações com recursos próprios) ou a 3,12% a.a. (operações lastreadas com recursos do FGTS) - e 12 anos para o pagamento do principal, mediante a formalização de contratos entre a União e os agentes financeiros." Ver: http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/fcvs.htm

³⁸ "Nesse contexto, realizou-se na Caixa uma Verificação de Procedimentos de Balanços, com data-base de 31.12.1999, tendo-se detectado grave comprometimento patrimonial, em face, principalmente, da presença significativa de créditos de baixa liquidez e/ou de difícil recuperação. Da mesma forma, foram realizadas Inspeções Globais Consolidadas (IGC) no BNB, Basa e BB, com datas-base de 31.8.1999, 31.3.2000 e 30.6.2000, respectivamente, onde foram levantados os ajustes contábeis necessários para espelhar a real situação patrimonial, bem como analisadas a estrutura organizacional, as políticas operacionais e a qualidade de controles internos dessas instituições, tendo-se igualmente constatado grave comprometimento patrimonial, também pela presença significativa de créditos de baixa liquidez e/ou de difícil recuperação. Tendo em vista, ainda, o advento da Resolução 2.682, de 21.12.1999, que estabeleceu novos critérios de classificação e regras para constituição de provisões com base nas operações de crédito, realizou-se Verificação Especial na carteira de crédito do BNB, com data-base de 30.9.2000, onde foram revisados os ajustes apurados na IGC, confirmando-se o grave comprometimento patrimonial da Instituição." (BCB, 2002b:39-40)

³⁹ Medida Provisória 2.155/01, e suas posteriores reedições.

As principais medidas de saneamento foram: (i) com respeito aos créditos problemáticos em carteira, houve transferência do risco de crédito para o Tesouro Nacional ou a cessão de crédito para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), empresa não-financeira vinculada ao Ministério da Fazenda, criada especificamente para gerir créditos; (ii) troca de ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados à taxa de mercado; e (iii) aumento de capital, realizado na CEF, no Banco do Nordeste (BNB) e no Banco da Amazônia (Basa). O impacto destas medidas teve o custo fiscal líquido de R\$ 62 bilhões ou 5,2% do PIB⁴⁰. Para evitar novas situações de desequilíbrio patrimonial a legislação que criou o PROEF previu a necessidade de explicitação, na lei orçamentária, dos subsídios associados aos programas de desenvolvimento econômico e social operados pelos bancos federais. Além disso, o Banco Central recomendou a adoção de aprimoramentos na governança corporativa das instituições, de modo a compatibilizar suas ações de fomento com o equilíbrio financeiro prospectivo (BCB, 2002b).

Os anteriores permitem perceber que os programas oficiais de saneamento do sistema financeiro – PROER, PROES, PROEF – tiveram um papel central na estratégia de fortalecimento deste setor. Foram adotadas em meio a um conjunto de rápidas transformações na economia brasileira e, principalmente, de mudanças abruptas no ambiente econômico internacional. A sucessão de crises financeiras posteriores à crise mexicana de 1994-1995, gerou uma crescente aversão ao risco por parte dos investidores dos países industrializados e, em simultâneo, uma redução na liquidez dos mercados financeiros. A entrada líquida de capital privado nos países em desenvolvimento atingiu seu auge no ano de 1996, com US\$ 233 bilhões. Com a crescente instabilidade internacional, aquele montante atingiu seu menor valor absoluto desde a crise da dívida dos anos 1980: US\$ 8,9 bilhões em 2000. Esta queda deve ser atribuída à forte retração nos créditos bancários e nos fluxos de investimentos em portfólio, muito mais voláteis do que o investimento direto externo (IDE) (IMF, 2001b). Em termos relativos, o ano de 1996 marcou o pico da entrada líquida de capitais nos emergentes: 3,5% do PIB conjunto destes países. A partir da crise asiática, este indicador caiu para níveis tão baixos quanto os verificados no período da crise da dívida dos anos 1980⁴¹.

⁴⁰ Estimativa dos autores com base nos dados do Banco Central (2002b).

⁴¹ Cálculos dos autores com base nos dados do World Economic Outlook Database – www.imf.org.

O custo bruto dos programas de saneamento (PROER, PROES, PROEF) oscilou entre 10% e 14% do PIB⁴², dependendo do critério de cálculo. Por outro lado, eles criaram condições para a consolidação do setor bancário. Grandes bancos privados de capital estrangeiro e nacional iniciaram uma – ainda inconclusa – temporada de compras e vendas de ativos.

3.3 Algo Mudou? Algumas Evidências Preliminares

A consolidação bancária ocorrida no Brasil implicou em um substancial aumento da participação do capital estrangeiro na área bancária (tabela 3.1 e gráfico 3.2). As aquisições de instituições privadas e públicas, com o fim de se ampliar a base de clientes no mercado doméstico, conformou a estratégia tanto de bancos estrangeiros, como o Santander, HSBC, ABM-Amro e Bilbao Viscaya, quanto de grandes bancos privados nacionais, como o Bradesco, o Itaú e o Unibanco (quadro A1). Houve uma confluência de fatores permissivos à entrada dos bancos estrangeiros. A liberalização financeira no país, o processo de saneamento do setor (que criou ativos vendáveis) e o potencial de rentabilidade (já revelado) potencializaram o movimento de reposicionamento estratégico de *players* internacionais, cada vez mais pressionados pela concorrência em seus mercados domésticos.

3.1 Indicadores Seleccionados do Sistema Bancário Brasileiro, 1993-2001 (%)

	Patrimônio		Ativos		Depósitos		Oper. de Crédito	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001	1993	2001
1. Bancos com Controle Estrangeiro	7,3	30,7	8,4	29,9	4,8	20,1	6,6	31,5
2. Bancos Privados Nacionais	48,2	51,1	40,7	37,2	38,8	35,3	31,5	42,1
3. Bancos Públicos	44,0	16,1	50,9	32,0	56,3	43,2	61,8	24,8
Bcos Públicos (+ Caixa Estadual)	15,0	3,5	13,4	4,3	17,3	7,2	19,9	3,1
Caixa Econômica Federal	4,0	3,9	14,5	11,0	27,9	19,1	22,8	7,1
Banco do Brasil	24,9	8,8	22,9	16,8	11,1	17,0	19,1	14,5
4. Cooperativas de Crédito	0,5	2,0	0,1	0,9	0,1	1,3	0,2	1,6
Área Bancária	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil (COSIF - DEORF/COPEC). Disponível em www.bcb.gov.br. Elaborado pelos autores.

Carvalho *et. al.* (2002) destacam o fato de que, no início dos anos 1990, o potencial do mercado bancário brasileiro era prospectivamente elevado. Desde a década anterior, os bancos brasileiros conseguiram sobreviver ao ambiente de forte instabilidade

⁴² Estimativas alternativas podem ser encontradas em Caprio & Klingebiel (2002) e Cepal (2002).

macroeconômica, apresentando lucros elevados, baixo volume de crédito e um relativo desenvolvimento operacional. Os autores reportam um estudo do Banco Mundial, onde rentabilidade (retorno sobre o patrimônio líquido médio) do setor no Brasil (62% a.a.) era quase cinco vezes superior à média das 12 maiores economias latino-americanas. A participação do sistema financeiro na renda brasileira teria praticamente dobrado entre as décadas de 1970 e 1980 – de 6% para 12%. Os elevados ganhos do setor davam-se, fundamentalmente, pela ampliação da captação de recursos dos poupadores, o que demandava uma ampla rede de varejo, e sua aplicação em operações de tesouraria, especialmente na aquisição de títulos públicos.

Mesmo que a estabilização monetária do Plano Real tenha reduzido drasticamente os ganhos inflacionários, o potencial de expansão do crédito e/ou a manutenção de um ambiente favorável aos ganhos estritamente financeiros davam o norte dos ganhos potenciais do setor. Em uma perspectiva *ex-post*, isto se verificou. A instabilidade macroeconômica, a partir das sucessivas crises internacionais, refreou o *boom* creditício do início do Real (gráficos A1 e A2). Porém, a fragilidade fiscal do setor público e as elevadas taxas reais de juros mantiveram a importância das operações de tesouraria no ganho dos bancos (Cunha, 2002). Com isso, a rentabilidade média dos maiores bancos brasileiros, continuou sendo maior que em outros países⁴³. É neste contexto que grandes bancos estrangeiros decidem concorrer, de forma mais intensa, no segmento de varejo do mercado bancário. Destacaram-se neste sentido, os espanhóis (Santander e BBVA), holandeses (AMRO-Bank) e ingleses (HSBC). A maior concorrência nos mercados de origem, a liberalização financeira e a maior rentabilidade relativa em “outros mercados” parecem conduzir suas estratégias individuais de extroversão (Calderón & Casilda, 2000, Carvalho et. al, 2002, CEPAL, 2002). Além disso, os bancos europeus ampliaram sua presença em outros mercados em função do crescimento dos investimentos externos de suas empresas não-financeiras (Jeanneau & Micu, 2002).

É interessante notar que: (i) os grandes bancos privados nacionais – especialmente Bradesco e Itaú, que estão no topo do *ranking* dos maiores não-estatais – são não ou mais ativos em suas estratégias de conglomeração (quadro A1.); (ii) do ponto de vista das captações de recursos no exterior (gráfico 3.2), os nacionais e com participação estrangeira

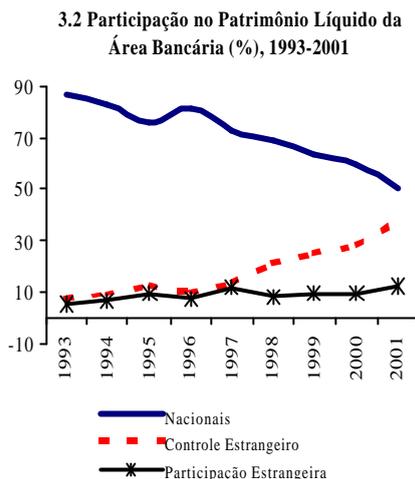
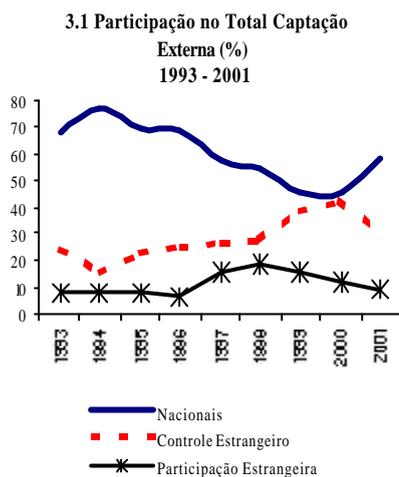
⁴³ Estudo da ABM Consulting revela que a rentabilidade média dos 6 maiores bancos do Brasil foi de 21% no período 2000-2002. Na Inglaterra foi de 17%; no México e Espanha, de 15%; nos EUA, de 11%; no Canadá, 9%; e na Itália, 8%. Ver: Folha de São Paulo, 23.02.2003, B1.

seguem liderando. Com a desaceleração da economia brasileira e o recrudescimento da instabilidade financeira internacional nos últimos anos, os bancos estrangeiros reduziram sua participação relativa na captação de recursos no mercado internacional, especialmente em 2001. Somente em 1999 e 2000 há indícios de que os estrangeiros tenham conseguido atuar de forma anti-cíclica.

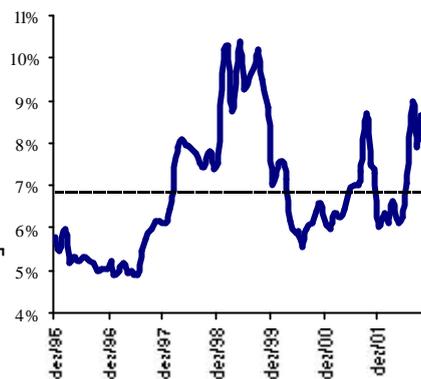
Se o período 1996-1999 foi marcado pela temporada de compras dos estrangeiros, os últimos dois anos sinalizam no sentido inverso. A venda das operações do Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) para o Bradesco, sinalizou o que até agora foi o maior movimento de saída de um banco estrangeiro⁴⁴. Também foi um momento simbólico da reação dos grandes bancos nacionais, na medida em que, no auge da entrada de estrangeiros, o BBVA figurava como um potencial comprador do Unibanco, o terceiro mais privado nacional. A partir de meados de 2001, cerca de R\$ 41 bilhões (US\$ 14 bilhões ao câmbio médio do período) em ativos foram vendidos pelas instituições internacionais a seus concorrentes brasileiros⁴⁵. Bancos como o Sudameris, controlado pela italiana Intesa, e Fiat, estão “a venda”. Bancos estrangeiros tradicionais, como Deutsche Bank, Dresdner e J.P. Morgan, estão vendendo parte de suas carteiras ativas, especialmente *de asset management* para instituições brasileiras. Antes de 2000, notou-se alguns reposicionamentos localizados. A Caixa Geral de Depósitos (capitais portugueses) vendeu o Bandeirantes para o Unibanco. O Banco do Espírito Santo (BES), também de Portugal, vendeu o Boa Vista para o Bradesco (quadro A1). Isto sugere que: (i) o movimento de consolidação bancária no Brasil tende a acompanhar a tendência internacional de busca de economias de escala e escopo (Group of Ten, 2001); (ii) com os bancos privados nacionais reagindo de forma pró-ativa à entrada dos estrangeiros.

⁴⁴ O negócio envolveu o pagamento de US\$ de 585 milhões de dólares e a transferência de uma fatia de 4,5% do capital do Bradesco para o BBVA. No Brasil, este contava com 438 agências do BBV, responsáveis pela administração de 16,8 bilhões de reais em ativos pertencentes a 1,3 milhão de clientes. Com esta operação, o Bradesco se consolidou como o maior banco privado do país, com 3.366 agências, 14,3 milhões de clientes e 157 bilhões de reais em ativos. Ver: www.bradesco.com.br e <http://portalexame.abril.com.br>.

⁴⁵ Estimativas da ABM Consulting reportadas pela revista Exame – “Batendo em Retirada” 24/01/2003 em <http://portalexame.abril.com.br>.



3.3 Passivo Externo de Longo Prazo/Passivo Total do Setor Bancário, 1995 - 2002 (%)

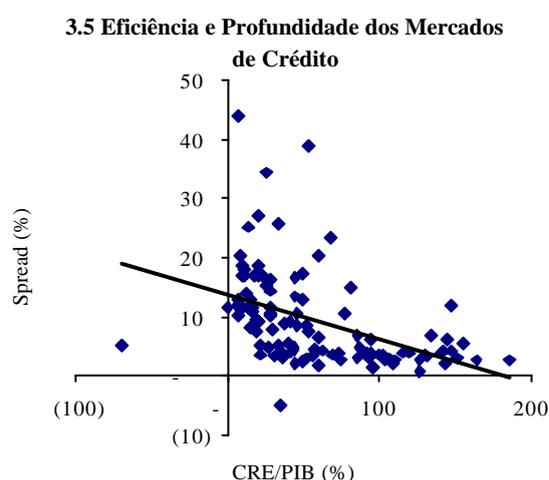
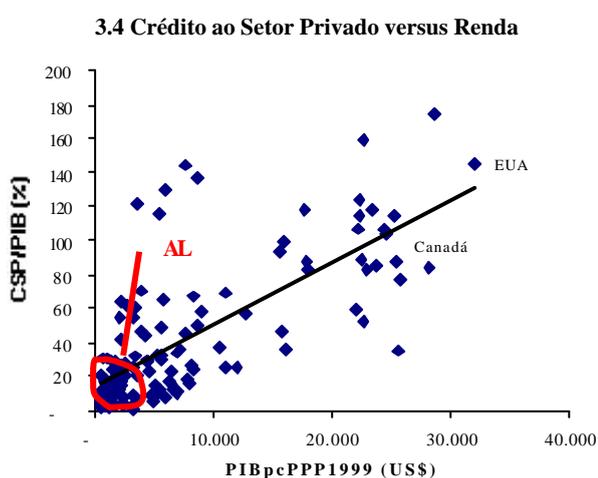


Fonte: Banco Central do Brasil – www.bcb.gov.br. Elaborado pelos autores.

O gráfico 3.3 reporta os passivos externos de longo prazo do sistema bancário com relação ao total do passivo. Este indicador sugere a importância relativa de recursos externos mais estáveis (porque de longo prazo) enquanto *fundig* das operações ativas no mercado doméstico. Entre 1995 e 1998, verificou-se um processo contínuo de crescimento daquela participação relativa. Todavia, os dados consolidados do Banco Central não permitem perceber se este efeito deve-se à maior atividade dos bancos estrangeiros. É possível constatar que, depois de 1998, há um aumento na volatilidade e uma tendência de redução daquela participação. Deve-se lembrar que, de 1995 a 2002, os ativos do sistema bancário cresceram entre 40% e 60% em termos reais (dependendo do deflator utilizado). Este crescimento foi mais intenso até 1998. Este fato é relevante, na medida que a expansão-contração do *funding* externo deu-se em um período de crescimento do setor bancário. Assim, considerando-se as informações agregadas de captação reportadas no gráfico 3.1 e o fato de que a exposição dos bancos estrangeiros no Brasil vem caindo – de um pico de US\$ 147 bilhões no final de 1997 para US\$ 135 bilhões no começo de 2002⁴⁶ – obtém-se uma evidência indireta de que, em anos recentes, a maior participação de bancos estrangeiros não garantiu um acesso mais estável à fontes externas de recursos. Esta constatação pouco rigorosa tende a corroborar estudos céticos à capacidade dos bancos estrangeiros estabilizarem a oferta de créditos (e divisas) para os mercados emergentes (Jeanneau & Micu, 2002, Borio & Tsatsaronis, 1999, McCauley *et al.*, 2002).

⁴⁶ Ver www.bis.org. – International Financial Statistics.

A literatura resgatada no item 2 deste trabalho sugeria que a entrada de estrangeiros tenderia a ampliar a pressão competitiva no mercado, com efeitos positivos sobre a expansão do crédito, a redução dos custos, a ampliação de fontes externas de recursos e a criação de um ambiente mais estável. Ao se verificar a experiência brasileira, os resultados até agora não podem ser vistos como definitivos, nem para corroborar, nem para condenar (definitivamente) tais argumentos. Não houve um aumento da oferta de crédito – com respeito à evolução da renda –, nem tampouco uma redução significativa do seu custo. Em dezembro de 2000, a relação entre o saldo das operações de crédito e o PIB era de 27,6%. Em 2001 e 2002 esta relação atingiu, respectivamente, 26,4% e 24% do PIB. Este valor fora de 35%, em 1978 (Carvalho *et. al*, 2002). A diferença entre as taxas das operações ativas e passivas – os *spreads* – tem se situado acima de 30% ao ano. Este fato parece estar associado a questões estruturais – como a cunha tributária, o excesso de proteção legal dos devedores (que dificultaria a realização das garantias dos empréstimos) – e idiossincráticas – o comportamento defensivo dos bancos no Brasil, que repassam para seus clientes os riscos da instabilidade macroeconômica (BCB, 2002c). Pouca profundidade nos mercados de crédito e custos elevados aparecem como características estruturais das economias em desenvolvimento (CEPAL, 2002). Isto está evidenciado nos gráficos 3.4 e 3.5. Os países com maior renda *per capita* são os que apresentam uma relação crédito ao setor privado/PIB maior – para 1999, o indicador do Brasil era de 34,5% (dez pontos percentuais acima do dado do BCB para 2002) – e os menores *spreads*. Há uma relação direta entre nível de renda e desenvolvimento do mercado de crédito; e inversa entre esta variável e a eficiência de mercado.



Fonte: World Bank - World Development Indicators, 2001 – CD-Room. Elaborado pelos autores.

Além da baixa oferta, setores econômicos importantes, como a habitação e a agropecuária, passaram por uma redução relativa na participação do total de crédito ofertado. No início dos anos 1990, eles participavam com, respectivamente, cerca de 40% e

12% do crédito. No final de 2002, o setor de habitação respondia por menos de 7% do crédito, e a agropecuária por 9%. Nos últimos 15 anos, a indústria manteve sua participação média de 30%; ao passo que o crédito às pessoas físicas passou de 4% para mais de 20%⁴⁷. Com respeito à eficiência, um estudo detalhado para o período 1994 – 1998, Puga (2001) não encontrou padrões muito distintos (do ponto de vista de indicadores de rentabilidade e custo) entre os bancos privados nacionais e estrangeiros. A divergência ocorria no recorte público *versus* privado, onde os primeiros apresentaram, no período um comportamento nitidamente inferior. Cunha (2002) em uma análise estática para o ano de 2001, também não encontrou indicadores de eficiência significativamente superiores dos bancos estrangeiros. Já Carvalho et al. (2002) sugerem que, a partir de 1997, o desempenho em termos de custos operacionais e rentabilidade dos estrangeiros tem sido superior aos dos nacionais. Todavia, isto parece não estar se traduzindo em custos também inferiores para os tomadores de recursos. Os bancos públicos seguem tendo o pior resultado. Em todos os estudos, a alavancagem (relação crédito/patrimônio) é menor nos estrangeiros, cuja postura parece ser mais conservadora.

Por fim, é importante verificar o comportamento agregado do sistema financeiro, especialmente do setor bancário. Conforme destacado na introdução deste trabalho, a literatura associa as crises bancárias à “queima de capital” no sistema e/ou à incoversibilidade dos passivos bancários. Demirgüç-kunt & Detragiache (1997), por exemplo, consideram haver crise bancária (sistêmica) quando ocorre um dos seguintes fenômenos: (i) créditos improdutivos (inadimplência) acima de 10%; (ii) nacionalização de instituições, em larga escala; (iii) operações de socorro com custos superiores a 2%; e (iv) corridas bancárias que levem as AMs. a adotar medidas como congelamento de depósitos, feriados bancários, garantias generalizadas, etc. No Brasil, verificou-se, somente, o aumento da inadimplência (gráficos A3, A4 e A5) e operações de socorro a bancos privados e saneamento de bancos públicos, com custo (brutos) elevados. Já Caprio & Klingebiel (2003) esperam encontrar redução do capital quando da ocorrência de uma crise. Isto não se verificou no Brasil. IMF (1998, 1998c), Aziz et.al. (2000) e Mishkin (2000, 2001) resgatam parte da literatura onde a crise é evidenciada pelas “corridas bancárias”, assim que há uma quebra de confiança na conversibilidade dos seus passivos. Assim, pode-

⁴⁷ Cálculos dos autores com base nos dados disponibilizados no *site* do Banco Central – www.bcb.gov.br.

se esperar uma contração nos depósitos, na medida em que os poupadores perdem confiança nas instituições. Isto também não ocorreu no Brasil.

Entre 1995 e 2002, houve um crescimento real de cerca de 40% dos ativos bancário. O capital do setor cresceu entre 60% e 100% - valores deflacionados pelo IGPM e IPCA, respectivamente (gráficos em anexo, A6 e A7). Para se colocar em perspectiva, neste mesmo período o PIB cresceu cerca de 15%. Os passivos líquidos (depósitos) cresceram, nominalmente, 100%, ou entre 1% e 30% em termos reais (gráfico A8). Se tivesse ocorrido uma “corrida bancária” sinalizadora da perda de confiança dos poupadores no sistema bancário, haveria de se esperar uma queda nominal e real nos depósitos. Isto não ocorreu. Já o crédito teve uma expansão nominal de 150%. Em termos reais, o crédito cresceu 13%, quando deflacionado pelo IPCA (gráficos A1 e A2). Ou seja: menos que o PIB. Este fato é consistente com a observação de que a maior participação do capital estrangeiro no setor não esteve associada, até agora, a um aprofundamento da oferta de crédito.

4. Considerações Finais

Este trabalho procurou descrever as transformações no sistema financeiro brasileiro (SFB) na última década, enfatizando o setor bancário. A liberalização financeira e o processo de saneamento deste setor criaram as condições internas para a maior participação dos estrangeiros no segmento bancário, especialmente no varejo. Este movimento foi potencializado pelas estratégias de grandes grupos internacionais, que passaram a diversificar e aprofundar suas participações em outros mercados. Até agora, a entrada de bancos estrangeiros não alterou alguns entraves estruturais do SFB, como a baixa profundidade do mercado de crédito e o elevado custo final dos recursos. Este resultado contraria as expectativas criadas por parte da literatura. Todavia, ele deve ser encarado com cautela, na medida em que aqueles problemas estão associados a questões macroeconômicas – choques exógenos, a fragilidade fiscal e externa, etc. – e institucionais que transcendem à dinâmica de mercado *strictu sensu*. Por outro lado, percebe-se nos últimos anos uma retração do *boom* inicial dos estrangeiros. Os grandes bancos privados nacionais de varejo foram tão ou mais ativos que os estrangeiros em suas estratégias de crescimento. Alguns estrangeiros estão se “retirando” do mercado. Isto sinaliza que o processo de consolidação bancária, em curso, não está finalizado.

Argumentou-se, também, que a crise bancária do início do Plano Real foi, em alguma medida, contida. Evitou-se uma crise aberta e sistêmica, como no caso asiático. O setor bancário brasileiro seguiu em crescimento. Ativos, depósitos e capital expandiram-se em termos reais. Não houve corridas bancárias com o efeito dominó de “quebra de instituições com perda de confiança dos depositantes, seguido de corridas bancárias, novas quebras, e assim sucessivamente.”. Os problemas localizados do setor privado foram rapidamente equacionados. A regulamentação prudencial foi aprimorada. Os bancos públicos foram saneados. A rentabilidade do setor manteve-se elevada. Isto tornou a experiência brasileira relativamente menos traumática do que a crise das economias asiáticas, do que o caso argentino recente ou do que outras experiências de crises bancárias. Especialmente porque não houve uma quebra generalizada de confiança no sistema financeiro. Se isto tivesse ocorrido, seria de se esperar uma fuga em massa de depósitos e a quebra generalizada de instituições.

5. Bibliografia

- AKYÜZ, Yilmaz, CORNFORD, Andrew (1999). **Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System**. UNCTAD Discussion Paper, n. 143. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.
- AZIZ, Jahangir, CARAMAZZA, Francesco, SALGADO, Ranil (2000). **Currency Crises: In Search of Common Elements**. IMF Working Paper, WP/00/67. Washington, DC: International Monetary Fund.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1999). **O Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real**. Brasília: BACEN/DEDIP.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2001). **Sistema Financeiro Nacional, 1989-2000**. Brasília: BACEN.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2002). **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília: BACEN.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2002b). **Relatório de Atividades, 1995 – 2002. Diretoria de Fiscalização**. Brasília: BACEN.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2002c). **Economia Bancária e Crédito: avaliação de 3 anos do projeto juros e spread bancário**. Brasília: BACEN.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (s/d). **Boletim das Finanças Estaduais e Municipais**, maio. Brasília: BACEN/DEDIP. (diversos números)
- BARROS, José R. Mendonça de, ALMEIDA JR., Mansueto F. Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil. **Política Comparada**, v.1, n.2, p.89-132.
- BIS (1997). **Core Principles for Effective Banking Supervision**. Basle: Bank for International Settlements.
- BIS (1998). **68th Annual Report**. Basle: Bank for International Settlements.
- BIS (1999). **69th Annual Report**. Basle: Bank for International Settlements.
- BNDES (1999). **Relatório Anual, 1998**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- BODIE, Zvi, MERTON, Robert C. (1999). **Finanças**. Porto Alegre: Bookman.
- BORIO, Claudio, TSATSARONIS, Kostas (1999). Restructuring in the Global Banking Industry. **BIS Quarterly Review**, august. Basel: Bank for International Settlements.
- BRAGA, José Carlos de Souza (2001). **A Temporalidade da Riqueza: Teoria da Dinâmica e Financeirização do Capitalismo**. Campinas: Instituto de Economia.
- CALDERÓN, Alvaro, CASILDA, Ramón (2000). La Estrategia de los Bancos Españoles en América Latina. **Revista de la Cepal**, n.70, p. 71-89
- CALVO, Guillermo A., LIEDERMAN, Leonardo, REINHART, Carmem M. (1993). Capital Inflows and Real Exchange Appreciation in Latin America – the role of external factor. **IMF Staff Papers**, v.40, n.1, p. 108-51.
- CANUTO, Otaviano, LIMA, Gilberto (1999). **Bancos Centrais e Integração Financeira no Mercosul: O Marco Geral**. Relatório de Pesquisa CEPAL-IPEA, fevereiro (mimeo).
- CAPRIO, Gerard, KLINGEBIEL, Daniela (2003). **Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises**. Washington, DC: World Bank. (mimeo).
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. (2000). New Competitive Strategies of Foreign Banks in Large Emerging Economies: the case of Brazil. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, v. LII, n.213, p.135-169.
- CARVALHO, Carlos Eduardo, STUDART, Rogério, ALVES JR., Antônio José (2002). **Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas: a experiência brasileira recente**.
- CEPAL (2002). **Growth with Stability: financing for development in the new international context**. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe.

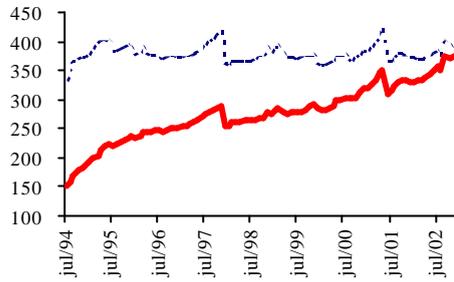
- CUNHA, André (2002). O BRDE e o Sistema Bancário Brasileiro: uma análise comparada. **Indicadores Econômicos**, v.30, n.2, p.191-220. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE).
- DAGES, B. G., GOLDBERG, L., KINNEY, D. (2000). Foreign Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons From Mexico and Argentina. **Economic Policy Review**, v.6, n.3, pp. 17-36. New York: FED. Disponível em: http://www.ny.frb.org/rmaghome/econ_pol/800dage.html
- DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli, DETRAGIACHE, Enrica (1997). **The Determinants of Banking Crises - Evidence from Developing and Developed Countries**. Working Paper No. 97/106. Washington, DC: International Monetary Fund.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli, DETRAGIACHE, Enrica (1998). **Financial Liberalization and Financial Fragility**. IMF Working Paper, 98/83, june. Washington, DC: International Monetary Fund.
- FERNANDEZ-ARIAS, Eduardo (1996). The New Wave of Private Capital Inflows: Push or Pull? **Journal of Development Economics**, v. 49, p.389-418
- FRANCO, Gustavo (1999). **Seis Anos de Trabalho**: um Balanço, janeiro. Brasília: Banco Central do Brasil (mimeo).
- FREITAS, Maria C. P. (1997). A Natureza Particular da Concorrência Bancária e Seus Efeitos Sobre a Estabilidade Financeira. **Economia e Sociedade** nº 8. Campinas Instituto de Economia da Unicamp.
- FREITAS, Maria C. P. (1999). **Transformações Institucionais do Sistema Financeiro Brasileiro após o Plano Real e o Desafio do Financiamento de Longo Prazo**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- GROUP OF TEN (2001). **Report on Consolidation in the Financial Sector**.
- HAWKINS, Jonh, MIHALJEK (2001). **The Banking Industry in the Emerging Market Economies**: competition, consolidation and systemic stability – an overview. BIS Papers, n.4. Basle: Bank for International Settlements.
- IMF (1998). **World Economic Outlook**. Washington: International Monetary Fund, may.
- IMF(1998b). **World Economic Outlook**. Washington: International Monetary Fund, october.
- IMF(1998c). **International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Economic Issues**. Washington: International Monetary Fund, september.

- IMF (1998d). **World Economic Outlook and International Capital Markets: Interim Assessment**, december. Washington: International Monetary Fund.
- IMF (1999). **World Economic Outlook**. Washington: International Monetary Fund, may.
- JEANNEAU, Serge, MICU, Marian (2002). International Bank Lending to Emerging Market Countries: explaining the 1990's roller coaster. **BIS Quarterly Review**, march. Basel: Bank for International Settlements.
- KAMINSKY, G. & REINHART (1995). **The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems**. IMF Discussion Papers, n. 544, march. Washington DC: International Monetary Fund.
- KAMINSKY, G., LIZONDO, S., REINHART, C. (1998). **Leading Indicators of Currency Crisis**. Washington DC: IMF (mimeo)
- KREGEL, J. A (1998a). **Yes, "It" Did Happen Again – A Minsky Crisis Happened in Asia**. Presented at the Eighth Annual Hyman P. Minsky Conference on Financial Structurem april 23-24. Working Paper n. 234, The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>)
- KREGEL, J. A. (1998b). **East Asia is not Mexico: the Difference Between Balance of Payments Crises and Debt Deflations**. Geneve: UNCTAD, mimeo.
- KREGEL, J. A. (1998c). **Derivatives and Global Capital Flows: Applications to Asia**. Working Paper n. 246, The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>).
- McCAULEY, Robert N., RUUD, Judith S., WOOLDRIDGE (2002). Globalising International Banking. **BIS Quarterly Review**, march. Basel: Bank for International Settlements.
- MINSKY, Hyman P. (1991). The Financial Instability Hypothesis: a Clarification. . In FELDSTEIN, Martin (1991). **The Risk of Economic Crisis**. Chicago: The University of Chicago Press.
- MISHKIN, Frederic S. (1992). Anatomy of a Financial Crisis. **Journal of Evolutionary Economics**, n.2, p.115-130.
- MISKHIN, Frederic S. (2000). **Moedas, Bancos e Mercados Financeiros**, 5 ed.. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos.
- MISHKIN, Frederic S. (2001). **Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries**. NBER Working Paper, 8087. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

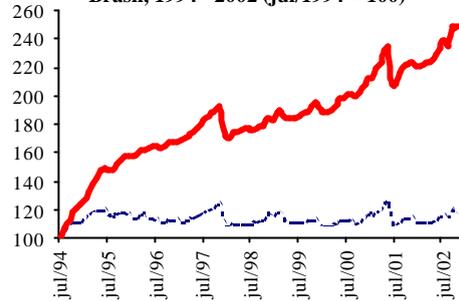
- OECD (2001). **OECD Economic Survey: Brazil 2000 – 2001**. Geneva: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- PUGA, Fernando Pimentel (1999). **Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial**. Texto Para Discussão, n. 68, março. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- ROSS, Stephen (1998). **Corporate Finance**, 5th ed.. Boston: Irwin
- Secretaria do Tesouro Nacional (2002). **Relatório de Atividades 2001**. Brasília: Ministério da Fazenda.
- SACHS, J. D. (1998). **Creditor Panics: Causes and Remedies**. Research Notes in Economics and Statistics for Deutsche Bank Research (mimeo)
- STONE, Mark R. (1998). Corporate Debt Restructuring in East Asia: Some Lessons From International Experience. **IMF Papers On Policy Analysis and Assessment**, 98/13, october. Washington: International Monetary Fund.
- WORLD BANK (1997). **Private Capital Flows to Developing Countries: the road to financial integration**. Oxford University Press.

ANEXO

**A1. Estoque de Crédito no SFN
Brasil, 1994-2002 (R\$ bilhões)**



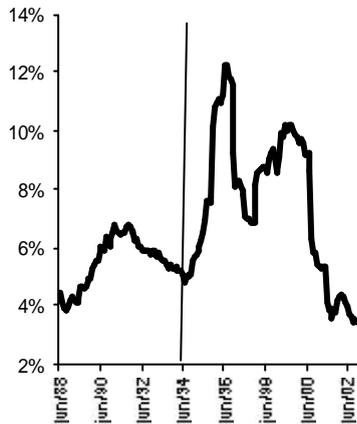
**A2. Evolução Nominal e Real do Crédito no
Brasil, 1994 - 2002 (jul/1994 = 100)**



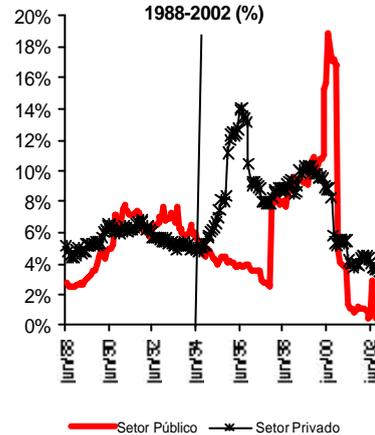
----- Real (deflacionado pelo IPCA) ——— Nominal ----- Real (deflacionado pelo IPCA) ——— Nominal

Fonte: Banco Central do Brasil – www.bcb.gov. Elaborado pelos autores.

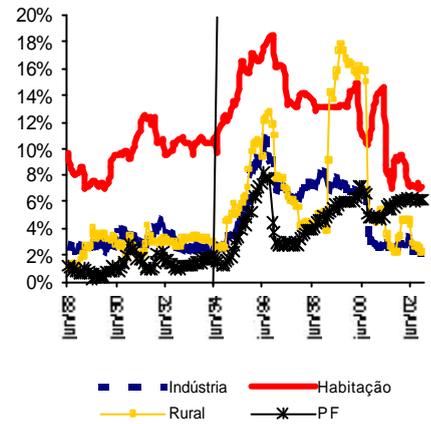
**A3. Créditos Improdutivos*
1988-2002 (%)**



**A4. Créditos Improdutivos* nos
Setores Público e Privado
1988-2002 (%)**



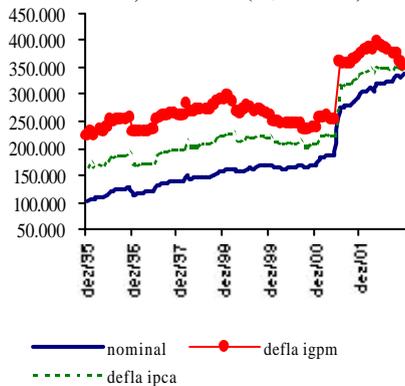
**A5. Créditos Improdutivos* em
Setores Seleccionados, 1988-2002 (%)**



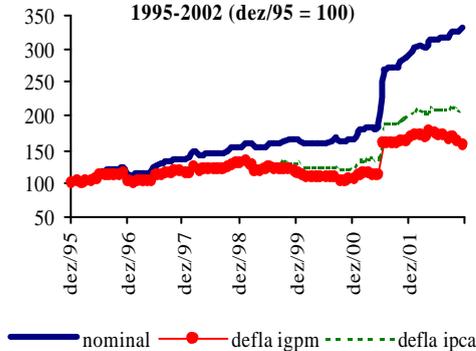
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil - www.bcb.gov.br.

(*) No período, os critérios de classificação dos créditos e da inadimplência foram alterados, conforme as Resoluções 1.748/90 e 2.682/99 do Banco Central. As séries foram harmonizadas considerando improdutivo os créditos com mais de 180 dias de atraso. A inadimplência é a relação entre esses créditos e o saldo total.

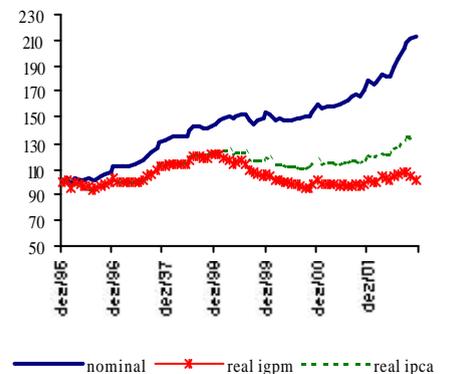
**A6. Capital do Setor Bancário
Brasileiro, 1995-2002 (R\$ milhões)**



**A7. Evolução Nominal e Real
(deflacionado pelo IGPM e IPCA) do
Capital do Setor Bancário Brasileiro,
1995-2002 (dez/95 = 100)**



**A8. Evolução dos Passivos Bancários
Líquidos (depósitos), 1995-2002
(índices nominal e real, dez/95=100)**



Fonte: Banco Central do Brasil – www.bcb.gov.br. Elaborado pelos autores.

A1. Aquisições dos Principais Bancos no Sistema Financeiro Nacional (1990-/2002)

Instituição Compradora	Instituição Comprada
Bradesco (privado nacional)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco de Crédito Nacional (20.01.98) ▪ Banco de Crédito Real de Minas Gerais (20.01.98) ▪ Banco Itabanco (20.01.98) ▪ BCR – Banco de Crédito Real (16.07.98) ▪ Financiadora BCN S.A. (20.01.98) ▪ Potenza Leasing, Corretora e DTVM (20.01.98) ▪ BCN Leasing, Companhia Hipotecária e Corretora (20.01.98) ▪ Credireal Leasing e CCV (20.01.98) ▪ Continental Banco S.A. (14.06.99) ▪ Banco do Estado da Bahia S.A. (05.07.99) ▪ Cia. Inter-Atlântico de Arrendamento Mercantil (14.06.00) ▪ Banco Mercantil de São Paulo (26.03.02) ▪ Banco Finasa (26.03.02) ▪ Banco Cidade S.A. (03.06.02) ▪ Deutsche Bank Investimentos DTVM (11.07.02) ▪ BBV (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A (2003) ▪ Carteira de Fundos de Investimento do JP Morgan (2003)
Itaú (privado nacional)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco de Investimento Planibanc (09.04.96) ▪ Banco Francês e Brasileiro (15.04.96) ▪ BFB Banco de Investimento (15.04.96) ▪ Banco Banerj (15.07.97) ▪ Banco do Estado de Minas Gerais (17.09.98) ▪ Itau Bankers Trust Banco de Investimento (30.07.99) ▪ BTP S.A. CVM (30.07.99) ▪ Banco do Estado do Paraná (27/10/00) ▪ Banco do Estado de Goiás (28/12/01)
Unibanco (privado com participação estrangeira)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Fininvest (16.09.97) ▪ Banco Nacional (18.11.96) ▪ Banco Dibens (13.08.98) ▪ Banco Credibanco S.A. (25.04.00) ▪ Banco Bandeirantes S.A. (08.01.01) ▪ FMX S.A. SCFI (19.04.02)
ABN Amro (estrangeiro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco do Estado de Pernambuco (30.11.98) ▪ ING Baring CVM (19.05.99) ▪ Banco Real S.A. (19.11.99) ▪ Banco do Estado da Paraíba (19.11.01)
Santander (estrangeiro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Geral do Comércio (22.08.97) ▪ Banco Meridional (11.12.97) ▪ Noroeste Leasing, CCTVM e DTVM(30.03.98) ▪ Norchen Leasing (30.03.98) ▪ Banespa (28.11.00)
HSBC (estrangeiro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Bamerindus do Brasil (02.04.97)
- Banco BBV (Bilbao Vizcaya) (Anteriormente Excel) (estrangeiro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Econômico (30.04.96)

Fonte: Banco Central e bancos. Compilado, de forma não exaustiva, pelos autores.