

Algumas considerações sobre a consolidação no setor bancário brasileiro*

André Moreira Cunha

Julimar da Silva Bichara

*Professor do Departamento
de Economia da UFRGS.
Pesquisador da Universidad
Autónoma de Madrid.*

Resumo

Na última década, o setor bancário brasileiro experimentou um importante processo de consolidação. Este trabalho enfatiza as transformações regulatórias que permitiram a emergência desse processo, pontuando alguns dos seus efeitos.

Palavras-chave

Setor bancário; transformações regulatórias; consolidação de mercado.

Abstract

In the last decade, the brazilian banking industry experienced a important process of consolidation. This paper emphasizes the regulatory transformations that permitted the emergence of that process, and point some results.

**Os originais deste artigo foram
recebidos por esta Editoria em 18.03.03.**

* Esta é uma versão reduzida do trabalho **O Sistema Bancário Brasileiro: Reestruturação, Participação do Capital Estrangeiro e Perspectivas**, dos mesmos autores, realizado para a V Reunión de Economía Mundial, em Sevilha, Espanha, em maio de 2003. Todas as traduções de citações foram feitas pelos autores. Versão: fevereiro de 2003.

Introdução

O sistema financeiro brasileiro, especialmente no segmento bancário¹, passou por um processo intenso de transformações ao longo da última década. Dois aspectos merecem destaque: (a) 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 (b) 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.

Nesse 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 literatura² identifica as crises bancárias pela suspensão da conversibilidade dos passivos bancários que se segue às “corridas bancárias”, levando ao fechamento de instituições, a intervenções estatais para provisão de liquidez, etc. Elas podem ser localizadas — em poucas instituições — ou sistêmicas. 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, a partir de uma perspectiva sistêmica, “queima” de ativos e capital. Os depósitos não caíram.

O sistema financeiro brasileiro vem apresentando taxas de rentabilidade sistematicamente superiores às da média dos outros setores da economia³ e

¹ Neste artigo, enfatiza-se o setor bancário, na medida em que este representa mais de 90% dos ativos do sistema financeiro brasileiro (BACEN, 2002).

² Ver, dentre outros, Sachs (1998); Demirgüç-kunt e Detragiache (1997); World Economic Outlook (1998); Aziz, Caramazza e Salgado (2000); Mishkin (2000, 2001); Caprio e Klingebiel (2003).

³ A Austin Asis estimou, para o período 1995-02, 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** (2003).

beneficiou-se das elevadas taxas reais de juros⁴ praticadas pelo Governo Federal em sua política de financiamento. As receitas de tesouraria, associadas, fundamentalmente, à aquisição de títulos públicos, constituíram-se em importante fonte de receitas para as instituições financeiras (Freitas, 1999; Cardim de Carvalho, 2000; OECD, 2001; Cunha, 2002; Carvalho; Studart; Alves Junior, 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 esses resultados aos fatos estilizados apresentados pela literatura.

1 - 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. Nesse sentido, as “(...) 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” (INTERNATIONAL..., 1998c, p. 180). Podem-se destacar alguns elementos-chave nessas transformações: (a) 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 à redistribuição

⁴ 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, disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br>

dos riscos; (b) a constituição de um mercado financeiro global, a partir da integração dos mercados domésticos; (c) a perda de clareza na distinção entre os tipos de instituições financeiras, suas funções e mercados onde atuam;⁵ (d) a emergência de bancos e instituições financeiras globais, cada qual ofertando um amplo leque de produtos e serviços nos mais diversos mercados; (e) as 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; Liederman; Reinhart, 1993; Fernandez-Arias, 1996; World Bank, 1997; INTERNATIONAL..., 1998c; Borio; Tsatsaronis, 1999; McCauley; Ruud; Wooldridge, 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 — sendo esta percebida como a contraface do processo de desregulamentação e abertura financeira (INTERNATIONAL..., 1998c). Os bancos passaram a reagir à pressão concorrencial das demais instituições financeiras. Por outro lado, 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 (World Econ. Outlook, 1998) identificou, para o período 1975-97, 158 episódios de crises cambiais e 54 de crises bancárias. Tais crises foram mais frequentes nos países em desenvolvimento e implicaram custos significativos tanto para viabilizar a reestruturação 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 (Kaminsky; Lizondo; Reinhart, 1998; Demirgüç-kunt; Detragiache, 1998; Aziz; Caramazza; Salgado, 2000): a expansão do crédito doméstico, associada à liberalização financeira (interna e externa), alimentando um *boom* nos mercados reais e financeiros; a apreciação da taxa de câmbio; a fragilização externa, com 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 fatores.

⁵ Trata-se da integração funcional, nos termos de Canuto e Lima (1999).

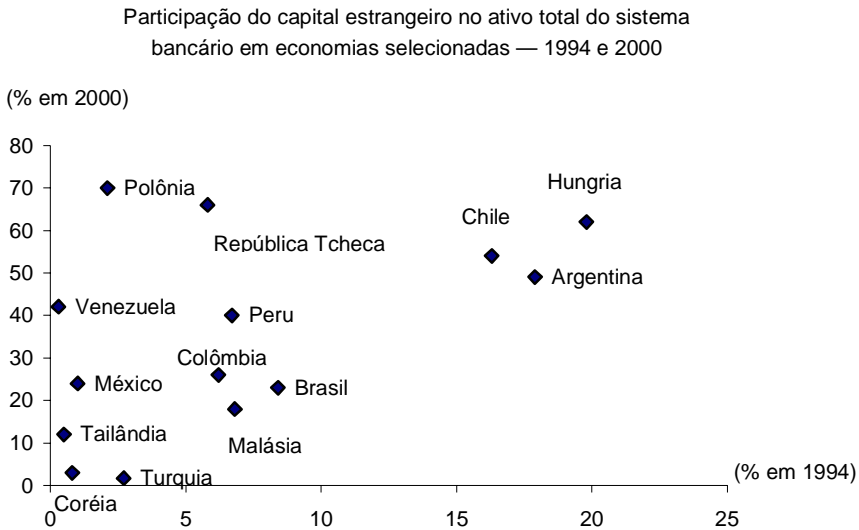
Nesse contexto, os países mais afetados pela instabilidade financeira, em especial os que sofreram crises bancárias abertas, vêm desenvolvendo mecanismos para sanear seus sistemas financeiros. Destacam-se dois conjuntos de medidas: (a) a constituição de instituições específicas, normalmente de natureza pública, para intermediar a reestruturação patrimonial dos agentes endividados, promover fusões e incorporações, administrar falências, etc.; e (b) a utilização de recursos fiscais para a compra de créditos sem retorno (World Econ. Outlook, 1998d; Stone, 1998). O FMI (World Econ. Outlook, 1998) estimou os custos fiscais e quase fiscais de 19 casos de crises bancárias nas últimas duas décadas. Os casos mais graves foram: as crises do Cone Sul — Argentina (1980-82), Chile (1981-85) e Uruguai (1981-84) —, onde tais custos ficaram entre 13% e 55% dos respectivos PIBs, e a recente crise asiática, com estimativas superiores a 30% do PIB. Caprio e 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; Ruud; Wooldridge, 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 operações internacionais dos bancos tendiam a seguir de reboque a internacionalização das atividades das empresas não-financeiras dos seus países de origem (World Bank, 1997; INTERNATIONAL..., 1998c; Borio; Tsatsaronis, 1999; McCauley; Ruud; Wooldridge, 2002; Jeanneau; Micu, 2002).

O acirramento da concorrência nos mercados de origem, as inovações tecnológicas, a maior abertura financeira e as privatizações nos países em desenvolvimento (com atrativos diferenciais de juros ante os mercados centrais), dentre outros motivos, alteraram os incentivos para o reposicionamento das estratégias dos bancos internacionais e de outras instituições financeiras não bancárias (Group of Ten, 2001). O aumento da 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 1 mostra esse processo em economias selecionadas. Verificou-se, na segunda metade dos anos 90, uma rápida desnacionalização dos sistemas bancários dos principais mercados emergentes, especialmente no Leste Europeu e na América Latina. Na Ásia, a crise levou a uma maior participação dos estrangeiros, ainda que em níveis inferiores. Nesse mesmo sentido, Martinez Peria, Powell e

Hollar (2002) estimaram em 13% os créditos de bancos estrangeiros (*cross-border* e fundado localmente em divisas) no total do crédito ofertado ao setor privado nos países em desenvolvimento.⁶ Nos principais países da América Latina, esse valor oscilou, no ano 2000, de 19% no Brasil a cerca de 55% na Argentina e no Peru.

Gráfico 1



FONTE DOS DADOS BRUTOS: INTERNATIONAL capital markets: developments, prospects, and key economic issues. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998c. Sept.

CARVALHO, Eduardo; TUDART, Rogério; ALVES JUNIOR, Antônio José. Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 882).

NOTA: O dado de 2000 da Turquia refere-se a 1999.

⁶ Os autores usaram os dados de haveres de bancos internacionais que se reportam ao Bank for International Settlements (BIS). Disponíveis em <http://www.bis.org> e na base de dados do FMI/International Financial Statistics.

Há argumentos favoráveis à entrada e/ou à maior participação de instituições estrangeiras nos países em desenvolvimento, tais como: (a) a possibilidade de estes estabilizarem os sistemas financeiros domésticos pelo aporte de recursos externos (mais largos e diversificados que nos mercados hospedeiros); (b) o crescimento da oferta de crédito; (c) o aprimoramento da eficiência (em termos de redução de custos para os tomadores finais); e (d) a modernização das práticas bancárias, com reflexos positivos para a estabilidade financeira. Ampliar-se-ia 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 (INTERNATIONAL..., 2000; Dages; Goldberg; Kinney, 2000; Martinez Peria; Powell; Hollar, 2002). Em uma avaliação cuidadosa, o FMI aponta que: "(...) até agora, as evidências sobre a entrada de bancos estrangeiros sugerem 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" (INTERNATIONAL..., 1998c, p. 152).

2 - A consolidação bancária dos anos 90

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 funcionamento dos mercados. O Group of Ten (2001) realizou um detalhado estudo sobre a consolidação do sistema financeiro nas principais economias industrializadas. Evidenciaram-se as transformações destacadas no item anterior deste trabalho. Aqui, pretende-se apontar como tal consolidação está 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: (a) a mudança do regime inflacionário, provocada pelo sucesso inicial do Plano Real; (b) a liberalização econômica; e (c) a ação do Banco Central (Bacen) 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 eficientes. 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 Plano Real, o estoque de operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional (SFN) cresceu 50% em termos nominais e 20% em termos reais (Gráficos 1 e 2 do Anexo).

Os ganhos reais de renda — 40% em termos nominais e cerca de 15% em termos reais —⁷ 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).⁸ A crise mexicana de dezembro de 1994 levou o Banco Central a adotar uma política monetária mais rígida em 1995. Os créditos improdutivos passaram de cerca de 5% nos dois anos que antecederam o Real para mais de 10% nos dois anos seguintes (Gráficos 3 a 5 do Anexo).

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 duas 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,

⁷ Cálculos dos autores, considerando dois indicadores: (a) 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 (b) o índice de salário real da Região Metropolitana de São Paulo, calculado pelo DIEESE. Dados disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br>

⁸ Cálculos dos autores com base nos dados do Banco Central, disponíveis em <http://www.bcb.gov.br>

para menos de 10%. Em contrapartida, nesse 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% em 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 à 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 e retirada dos poupadores. Tal confiança depende de, pelo menos, três fatores: (a) do desempenho econômico-financeiro positivo de cada instituição e do sistema como um todo; (b) da situação macroeconômica geral, corrente e prospectiva; e (c) 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 (World Econ. Outlook, 1998; INTERNATIONAL... 1998c; Miskhin, 2000, 2001; Caprio; Klingebiel, 2003).

No caso brasileiro recente, a liquidação dos Bancos Econômico, em agosto de 1995, e Nacional,⁹ em novembro do mesmo ano, precipitou a adoção de medidas visando ao 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 nº 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 finan-

⁹ Quando da intervenção, essas instituições destacavam-se no *ranking* dos maiores bancos: o Econômico era o oitavo em termos de patrimônio líquido e o décimo em depósitos; o Nacional, o sexto em patrimônio e o quinto em depósitos (BACEN, 2002b, p. 31).

ceiras (BACEN, 1999, 2002b). Posteriormente, essa iniciativa materializou-se na constituição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC)¹⁰. Em novembro de 1995, surgiram outras iniciativas cruciais: (a) a ampliação dos poderes do Bacen para 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 a mudanças societárias — fusões, incorporações ou cisões¹¹ —; (b) o estabelecimento de incentivos fiscais¹² para estimular a incorporação de instituições frágeis pelas mais saudáveis; e (c) a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)¹³, dando condições para acelerar o processo de fusões e incorporações de bancos, especialmente pela constituição de uma linha especial de assistência financeira. Tais medidas atuariam 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.

Segundo o Banco Central (1999, p. 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, Banorte S/A e Banco Bamerindus do Brasil S/A. Além disso, o Proer permitiu a reorganização dos Bancos Antônio de Queiroz S/A e Pontual S/A e a viabilização da compra de carteiras imobiliárias pela CEF. Puga (1999, p. 13) reporta que, em 1998, o

¹⁰ A aprovação do seu estatuto e do seu regulamento deu-se pela Resolução nº 2.211 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 16.11.95. O FGC era um mecanismo previsto no artigo 192 da Constituição Federal de 1988 (BACEN, 1999).

¹¹ O mecanismo legal foi a MP 1.182, de 17.11.95 (atual Lei nº 9.447, de 14.03.97). Foram flexibilizados os critérios de privatização das instituições públicas ou que porventura tenham sido federalizadas.

¹² A MP 1.179 de 03.11.95 (atualmente Lei nº 9.710, de 19.11.98) estabeleceu que: “(...) (a) a instituição incorporadora contabilizasse como prejuízo o valor dos créditos de difícil recuperação da instituição incorporada e (b) 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” (BACEN, 2002b, p. 31).

¹³ Editado em 03.11.95, através da MP 1.179 (Lei nº 9.710/98) e da Resolução nº 2.208 do CMN.

Banco Bozano Simonsen estimou que a assistência recebida pelos bancos privados através do Proer teria ficado em US\$ 21 bilhões, o equivalente a 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)¹⁴. 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). Os custos brutos dos Programas podem ser estimados na ordem de 6% do PIB (BACEN, 2002b).¹⁵ Antes do Proes, havia 35 instituições controladas pelos estados. A maioria dos estados aderiu ao Programa. As exceções foram Mato Grosso do Sul e Tocantins, que não possuíam instituições financeiras sob seu controle, e Paraíba e Distrito Federal. Em um balanço recente, o Banco Central (2002b) aponta que, no âmbito do Proes, foram extintas (ou estão em fase de liquidação) 10 instituições; sete bancos foram privatizados; sete outros foram federalizados para privatização; cinco foram saneados; e 16 outros transformados em agências de fomento.

Se o Proer e o Proes foram importantes no saneamento do sistema financeiro, haveria, também, de se criarem condições para que os bancos estrangeiros pudessem ampliar sua participação no mercado brasileiro. Desde os anos 30, a legislação tornou-se restritiva a essa participação. Mais recentemente, a atual Constituição Federal do Brasil foi explícita nessa limitação. A partir do final dos anos 80, foram sendo constituídos instrumentos legais que

¹⁴ Criado pela MP 1.514, de 07.08.96, e normatizado no Banco Central pela Resolução nº 2.365, de 28.02.97.

¹⁵ 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 Bacen em R\$ 901,4 bilhões. A razão entre esses dois valores é 5,7%. Esse valor também coincide com a estimativa da Bozano Simonsen (Puga, 1999, p. 15), que, em 1998, calculou em US\$ 48 bilhões ou 6% do PIB o montante de títulos federais emitidos para sanear os bancos estaduais.

permitiram uma maior liberalização financeira¹⁶. Porém, somente em 1995, com a Exposição de Motivos nº 311, do Ministério da Fazenda, é que o Governo Federal usou o atributo 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 essa nova orientação, o Banco Central, através da Resolução nº 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 às centralizações de capitais nesse setor, através do Proer e do Proes, o Banco Central passou a apostar no incremento da entrada de grupos estrangeiros no mercado doméstico.

Além disso, em um ambiente de crescente instabilidade financeira nos mercados internacional e local, o Banco Central passou a implementar medidas visando reduzir o potencial de risco sistêmico no Sistema Financeiro Nacional. Já em 1994, o Banco Central havia ratificado o Acordo da Basileia (Resolução nº 2099, de 17.08.94). 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 patrimônio líquido). Em 1997, foi criado o Sistema Central de Risco de Crédito¹⁷, que também obrigou as instituições financeiras a informarem ao Bacen sua carteira de clientes cujos saldos devedores ultrapassassem R\$ 50 mil — equivalendo 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 a operações de crédito com pessoas físicas e jurídicas. Elevaram-se, sucessivamente, os requisitos de capital ponderado pelo risco do padrão básico do Acordo da Basileia de 8%, até os

¹⁶ Esse movimento teve mais força no início dos anos 90. Em 1991, foram criados os Fundos de Privatização-Capital Estrangeiro. Nesse 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 potencializou esse movimento. Na mesma linha, entre 1994 e 1996, foram regulamentados os fundos para aporte externo de recursos em empresas emergentes. A Emenda Constitucional nº 6, de 1995, redefiniu o conceito de empresa nacional, acabando com o viés contra as estrangeiras. Em 1996, foram regulamentados os *depository receipts* (BDRs).

¹⁷ Resolução nº 2.390 do CMN.

atuais 11%.¹⁸ 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 nº 2.554, de dez./98) e alterou os critérios de classificação e provisionamento dos créditos concedidos (Resolução nº 2.682). Buscou-se, ainda, minimizar os riscos associados às variações de preços-chave, como as taxas de juros e o câmbio, bem como de operações com derivativos. Ampliou-se a divulgação das informações econômico-financeiras das instituições, com a disseminação trimestral de estatísticas.¹⁹ Em 2002, entrou em operação o novo Sistema Brasileiro de Pagamentos (SBP) que visa otimizar a eficiência do registro e a 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 (BACEN, 2002, 2002b). Em 1995, o Tesouro Nacional capitalizou o Banco do 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, com isso, 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

¹⁸ Resolução nº 2.784, de 27.11.97.

¹⁹ As Resoluções nº 2.606/99 e nº 2.891/01 normatizaram a exposição às operações com ouro e moeda estrangeira. São fixados limites de exposição com respeito ao patrimônio. A Resolução nº 2.692/00 normatizou, com base nos modelos VaR (Value at Risk), a exposição às flutuações da taxa de juros. A Resolução nº 2.804/00 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 Resolução nº 2.399/97, e os derivativos de crédito, pela Resolução nº 2.933/02. Com respeito à maior transparência das informações, as Resoluções nº 2.723/00 e nº 2.743/00 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 nº 2.990/00 criou a obrigatoriedade de elaboração e remessa ao Bacen de informações financeiras trimestrais (IFT); já a Circular nº 3.047/01 determinou o envio trimestral de documento de estatísticas bancárias internacionais (IBI).

(FCVS)²⁰. Seu passivo técnico, estimado em cerca de R\$ 62 bilhões em 2001 (US\$ 26 bilhões ao câmbio médio daquele ano), foi securitizado.²¹

Em 1999 e 2000, o Banco Central buscou avaliar a situação de solvência dos bancos federais. Constatou-se a existência de comprometimento patrimonial derivado da existência de créditos de baixa liquidez e/ou de difícil recuperação. No período dessas verificações, a regulamentação prudencial do Banco Central foi aprimorada. Os critérios de concessão de crédito e provisionamento foram tornados mais rígidos (Resolução nº 2.682), o que explicitou as dificuldades estruturais. Com vistas a sanear as instituições, de acordo com as 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)²².

As principais medidas de saneamento foram: (a) 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; (b) troca de ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados à taxa de mercado; e (c) aumento de capital, realizado na CEF, no Banco do Nordeste (BNB) e no Banco

²⁰ O Fundo de Compensação de Variações Salariais foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16.06.67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH). Seus objetivos são: (a) 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 (Decreto Lei nº 2.406, de 05.01.88); (b) garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do SFH, permanentemente e em nível nacional (Lei nº 7.682, de 02.12.88); e (c) liquidar as obrigações remanescentes do extinto Seguro de Crédito do SFH (Lei nº 10.150, de 21.12.00).

²¹ Na década de 90, o Governo Federal procurou equacionar esse passivo contingente através da securitização das dívidas do FCVS. Através da MP 1.520/96 e, depois, da Lei nº 10.150, de 21.12.00, autorizou-se 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 1º.01.97, 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

²² Medida Provisória nº 2.155/01 e suas posteriores reedições.

da Amazônia (BASA). O impacto dessas medidas teve o custo fiscal líquido de R\$ 62 bilhões ou 5,2% do PIB.²³ 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 (BACEN, 2002b).

A análise anterior permite perceber que os programas oficiais de saneamento do sistema financeiro — Proer, Proes, Proef — tiveram um papel central na estratégia de fortalecimento desse setor. Foram adotados 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 1994-95 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 80: US\$ 8,9 bilhões em 2000. Essa 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) (INTERNATIONAL..., 2001). Em termos relativos, o ano de 1996 marcou o pico da entrada líquida de capitais nos emergentes: 3,5% do PIB conjunto desses países. A partir da crise asiática, esse indicador caiu para níveis tão baixos quanto os verificados no período da crise da dívida dos anos 80.²⁴

O custo bruto dos programas de saneamento (Proer, Proes, Proef) oscilou entre 10% e 14% do PIB,²⁵ 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.

²³ Estimativa dos autores com base nos dados do Banco Central (2002b).

²⁴ Cálculos dos autores com base nos dados do World Economic Outlook. Disponíveis em: <http://www.imf.org>

²⁵ Estimativas alternativas podem ser encontradas em Caprio e Klingebiel (2002) e em Cepal (2002).

2.1 - Algo mudou? Algumas evidências preliminares

A consolidação bancária ocorrida no Brasil implicou um substancial aumento da participação do capital estrangeiro na área bancária (Tabela 1 e Gráfico 3). 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, o HSBC, o ABM-Amro e o Bilbao Viscaya Arsentaria (BBVA), quanto de grandes bancos privados nacionais, como o Bradesco, o Itaú e o Unibanco (Cunha; Bichara, 2003). 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.

Tabela 1

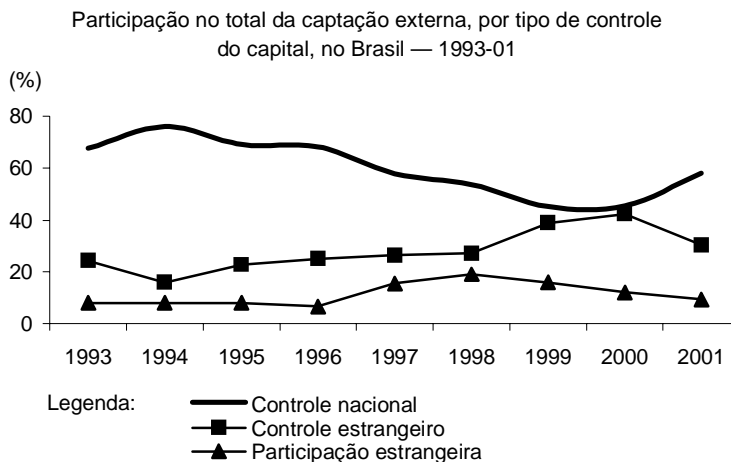
Indicadores selecionados do sistema bancário brasileiro — 1993 e 2001

(%)

DISCRIMINAÇÃO	PATRIMÔNIO		ATIVOS		DEPÓSITOS		OPERAÇÕES DE CRÉDITO	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001	1993	2001
Bancos com controle estrangeiro	7,3	30,7	8,4	29,9	4,8	20,1	6,6	31,5
Bancos privados nacionais	48,2	51,1	40,7	37,2	38,8	35,3	31,5	42,1
Bancos Públicos	44,0	16,1	50,9	32,0	56,3	43,2	61,8	24,8
Bancos Públicos (inclusive 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
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

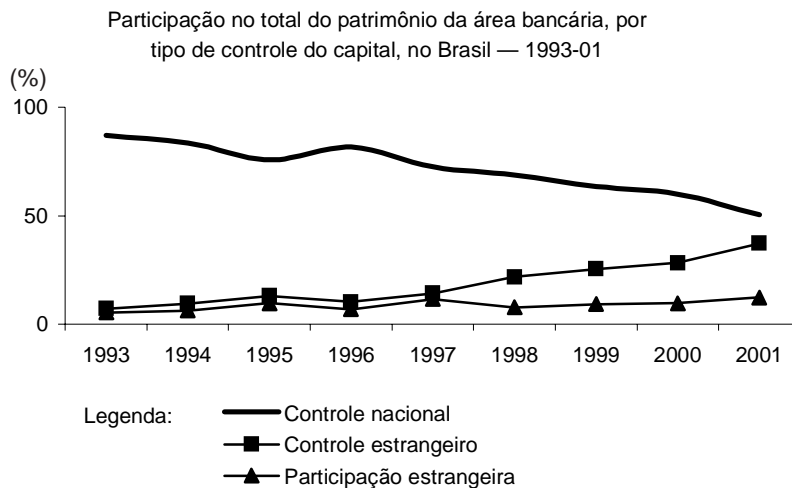
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (COSIF- DEORF/COPEC). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

Gráfico 2



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

Gráfico 3



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

Carvalho, Studart e Alves Junior (2002) destacam o fato de que, no início dos anos 90, o potencial do mercado bancário brasileiro era prospectivamente elevado. Desde a década anterior, os bancos brasileiros conseguiram sobreviver ao ambiente de forte instabilidade macroeconômica, apresentando lucros elevados, baixo volume de crédito e um relativo desenvolvimento operacional. Os autores reportam um estudo do Banco Mundial onde a rentabilidade (retorno sobre o patrimônio líquido médio) do setor no Brasil (62% a.a.) era quase cinco vezes superior à da média das 12 maiores economias latino-americanas. A participação do sistema financeiro na renda brasileira teria praticamente dobrado entre as décadas de 70 e 80 — 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*, isso se verificou. A instabilidade macroeconômica, a partir das sucessivas crises internacionais, refreou o *boom* creditício do início do Plano Real (Gráficos 1 e 2 do Anexo). 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 do que em outros países.²⁶ É nesse contexto que grandes bancos estrangeiros decidiram concorrer, de forma mais intensa, no segmento de varejo do mercado bancário. Destacaram-se, nesse sentido, os espanhóis (Santander e BBVA), os holandeses (AMRO-Bank) e os ingleses (HSBC). A maior concorrência nos mercados de origem, a liberalização financeira e a maior rentabilidade relativa em “outros mercados” pareciam conduzir suas estratégias individuais de extroversão (Calderón; Casilda, 2000, Carvalho; Studart; Alves Junior, 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: (a) os grandes bancos privados nacionais — especialmente Bradesco e Itaú, que estão no topo do *ranking* dos maiores não

²⁶ Estudo da ABM Consulting revela que a rentabilidade média dos seis maiores bancos do Brasil foi de 21% no período 2000-02. Na Inglaterra, foi de 17%; no México e na Espanha, de 15%; nos EUA, de 11%; no Canadá, de 9%; e na Itália, de 8%. Ver **Folha de São Paulo** (2003a).

estatais — são tão ou mais ativos em suas estratégias de conglomeração (Cunha; Bichara, 2003); (b) do ponto de vista das captações de recursos no Exterior (Gráfico 2), os nacionais e com participação estrangeira 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 anticíclica.

Se o período 1996-99 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 para o Bradesco sinalizou o que até agora foi o maior movimento de saída de um banco estrangeiro.²⁷ 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 maior banco 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 brasileiros.²⁸ Bancos como o Sudameris, controlado pela italiana Intesa e pela Fiat, estavam “à venda”. Bancos estrangeiros tradicionais, como Deutsche Bank, Dresdner e J. P. Morgan, estavam vendendo parte de suas carteiras ativas, especialmente *de asset management* para instituições brasileiras. Antes de 2000, notaram-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 (Cunha; Bichara, 2003). Isso sugere que 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), com os bancos privados nacionais reagindo de forma pró-ativa à entrada dos estrangeiros.

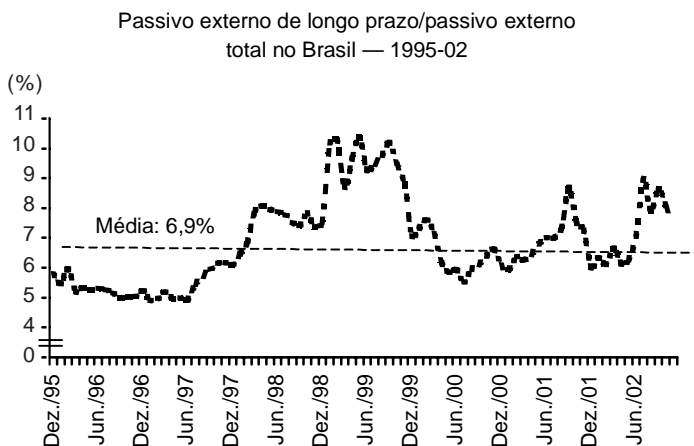
O Gráfico 4 reporta os passivos externos de longo prazo do sistema bancário com relação ao total do passivo. Esse indicador sugere a importância relativa de recursos externos mais estáveis (porque de longo prazo) enquanto *funding* das operações ativas no mercado doméstico. Entre 1995 e 1998, verifi-

²⁷ O negócio envolveu o pagamento de US\$ 585 milhões 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 R\$ 16,8 bilhões em ativos pertencentes a 1,3 milhão de clientes. Com essa operação, o Bradesco consolidou-se como o maior banco privado do País, com 3.366 agências, 14,3 milhões de clientes e R\$ 157 bilhões em ativos. Ver: <http://www.bradesco.com.br> e <http://www.portalexame.abril.com.br>

²⁸ Estimativas da ABM Consulting reportadas pela revista **Exame** (2003).

cou-se um processo contínuo de crescimento daquela participação relativa. Todavia os dados consolidados do Banco Central não permitem perceber se esse efeito se deve à maior atividade dos bancos estrangeiros. É possível constatar que, depois de 1998, houve 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). Esse crescimento foi mais intenso até 1998. Esse fato é relevante na medida em que a expansão/contração do *funding* externo se deu em um período de crescimento do setor bancário. Assim, considerando-se as informações agregadas de captação reportadas no Gráfico 2 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 2002²⁹ —, obtém-se uma evidência indireta de que, em anos recentes, a maior participação de bancos estrangeiros não pode ser apontada como determinante direta de um acesso mais estável a fontes externas de recursos. Essa constatação pouco rigorosa tende a corroborar estudos céticos em relação à capacidade de os bancos estrangeiros estabilizarem a oferta de créditos (e divisas) para os mercados emergentes (Jeanneau; Micu, 2002, Borio; Tsatsaronis, 1999, McCauley; Ruud; Wooldridge, 2002).

Gráfico 4



FONTE: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

²⁹ Ver International Financial Statistics. Disponível em: <http://www.bis.org>

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 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, essa relação atingiu, respectivamente, 26,4% e 24% do PIB, valor este que fora de 35% em 1978 (Carvalho; Studart; Alves Junior, 2002). A diferença entre as taxas das operações ativas e passivas — os *spreads* — tem se situado acima de 30% ao ano. Esse 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 (BACEN, 2002c). Pouca profundidade no mercado de crédito e custos elevados aparecem como características estruturais das economias em desenvolvimento (CEPAL, 2002).

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 90, 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%.³⁰ Com respeito à eficiência, um estudo detalhado para o período 1994-98 (Puga, 1999) 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* o privado, onde o primeiro apresentou, no período, um comportamento nitidamente inferior. Cunha (2002), em uma análise estática para o ano 2001, também não encontrou indicadores de eficiência significativamente superiores dos bancos estrangeiros. Já Carvalho, Studart e Alves Júnior (2002) sugerem que, a partir de 1997, o desempenho em termos de custos operacionais e rentabilidade dos estrangeiros tem sido superior aos dos

³⁰ Cálculos dos autores com base nos dados disponibilizados no *site* do Banco Central. Disponíveis em: <http://www.bcb.gov.br>

nacionais. Todavia isso 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 e Detragiache (1997), por exemplo, consideram haver crise bancária (sistêmica) quando ocorre um dos seguintes fenômenos: (a) créditos improdutivos (inadimplência) acima de 10%; (b) nacionalização de instituições em larga escala; (c) operações de socorro com custos superiores a 2%; e (d) corridas bancárias que levem as autoridades monetárias a adotarem medidas como congelamento de depósitos, feriados bancários, garantias generalizadas, etc. No Brasil, verificaram-se somente o aumento da inadimplência (Gráficos 3, 4 e 5 do Anexo) e operações de socorro a bancos privados e saneamento de bancos públicos com custo (brutos) elevados. Já Caprio e Klingebiel (2003) esperam encontrar redução do capital quando da ocorrência de uma crise. Isto não se verificou no Brasil. World Econ. Outlook (1998), INTERNATIONAL... (1998c), Aziz, Caramazza e Salgado (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-se esperar uma contração nos depósitos, na medida em que os poupadores perdem a confiança nas instituições. Isto também não ocorreu no Brasil.

Entre 1995 e 2002, houve um crescimento real de cerca de 40% dos ativos bancários. O capital do setor cresceu entre 60% e 100% — valores deflacionados pelo IGPM e pelo IPCA respectivamente (Gráficos 6 e 7 do Anexo). Para se colocar em perspectiva, nesse mesmo período o PIB real cresceu cerca de 15%. Os passivos líquidos (depósitos) cresceram, nominalmente, 100%, ou entre 1% e 30% em termos reais (Gráfico 8 do Anexo). 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 1 e 2 do Anexo), ou seja, menos que o PIB. Esse 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.

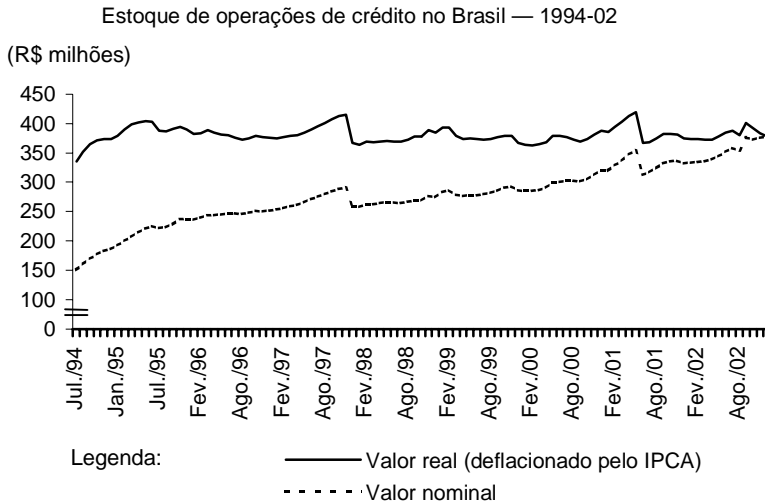
3 - Considerações finais

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 desse setor criaram as condições internas para a maior participação dos estrangeiros no segmento bancário, especialmente no varejo. Esse movimento foi potencializado pelas estratégias de grandes grupos internacionais que passaram a diversificar e a 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. Esse 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, fragilidade fiscal e externa, etc. — e institucionais que transcendem a 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. Isso 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 e a rentabilidade do setor manteve-se elevada. Isso tornou a experiência brasileira relativamente menos traumática do que a da 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 isso tivesse ocorrido, seria de se esperar uma fuga em massa de depósitos e a quebra generalizada de instituições.

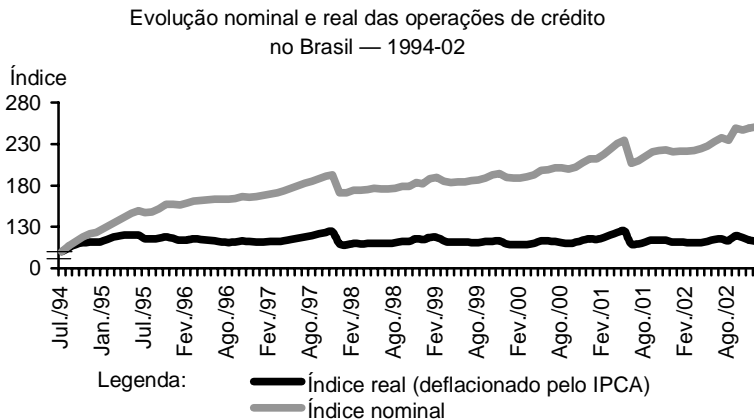
Anexo

Gráfico 1



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br>

Gráfico 2

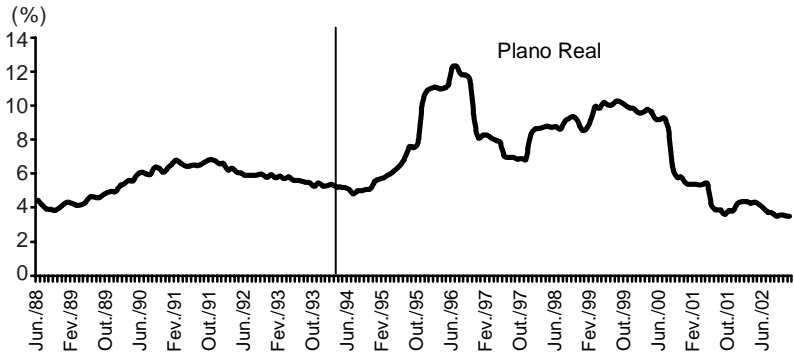


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br>

NOTA: Os dados têm por base jul./94 = 100.

Gráfico 3

Créditos improdutos no Brasil — 1988-02

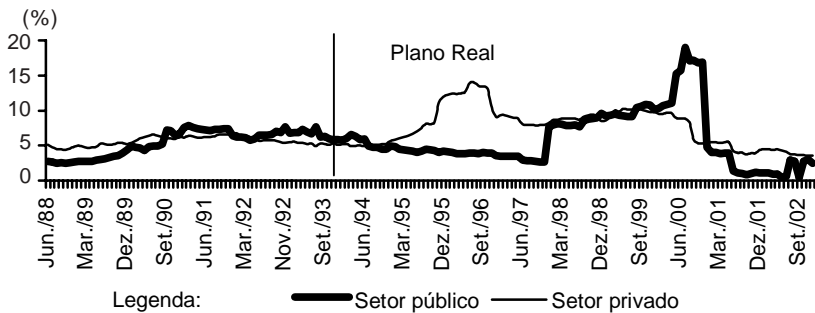


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

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

Gráfico 4

Créditos improdutos nos setores público e privado, no Brasil – 1988-02



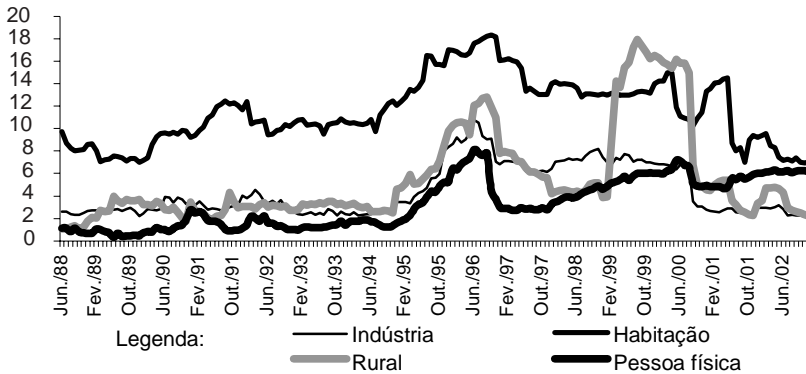
Legenda: — Setor público — Setor privado

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

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

Gráfico 5

Créditos improditivos em setores selecionados da economia brasileira — 1988-02 (%)

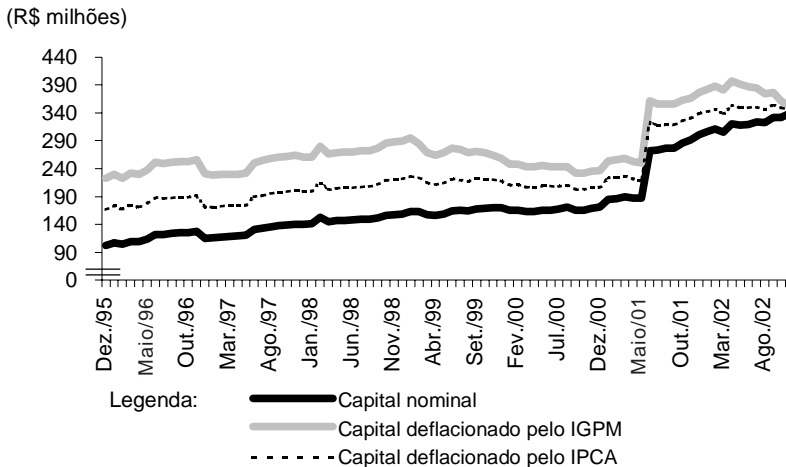


FONTES DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

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

Gráfico 6

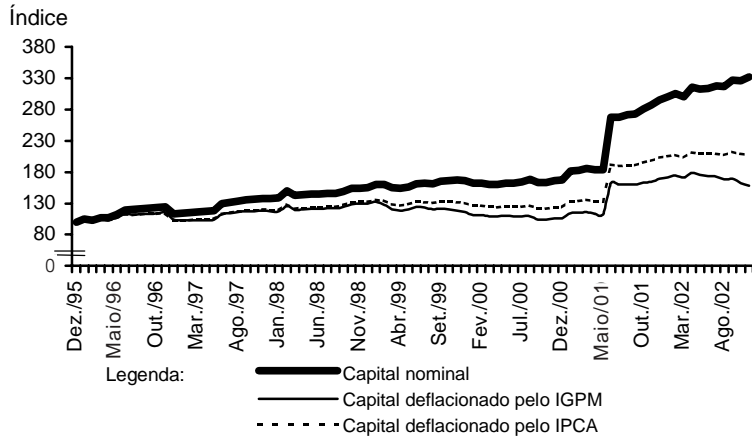
Capital do setor bancário brasileiro — 1995-02



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

Gráfico 7

Evolução nominal e real do capital do setor bancário brasileiro — 1995-02

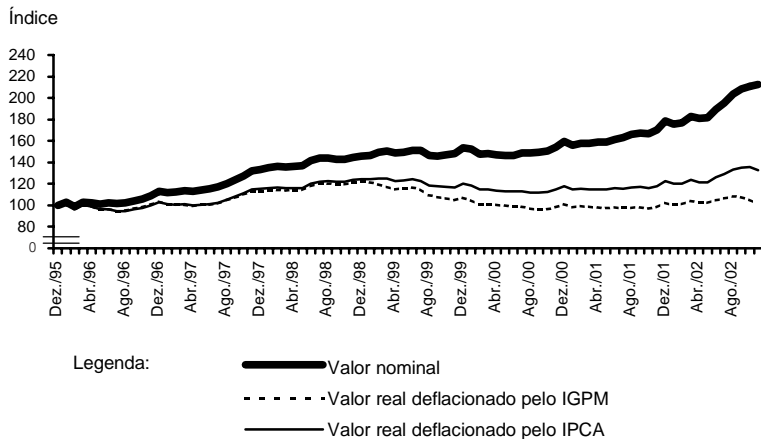


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br>

NOTA: Os dados têm como base dez./95 = 100.

Gráfico 8

Evolução nominal e real dos passivos bancários líquidos (depósitos) no Brasil — 1995-02



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br>

NOTA: Os índices nominal e real têm como base dez./95 = 100.

Referências

ANNUAL REPORT 68TH. Basle: Bank for International Settlements, 1998.

ANNUAL REPORT 69TH. Basle: Bank for International Settlements, 1999.

AKYÜZ, Yilmaz; CORNFORD, Andrew. **Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system**. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development, 1999. (Discussion Paper, n. 143).

AZIZ, Jahangir; CARAMAZZA, Francesco; SALGADO, Ranil (2000). **Currency crises: in search of common elements**. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2000. (IMF Working Paper, WP/00/67).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Economia bancária e crédito: avaliação de 3 anos do projeto juros e spread bancário**. Brasília: BACEN, 2002c.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O sistema financeiro nacional e o Plano Real**. Brasília: BACEN/DEDIP, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de atividades, 1995-2002**. Brasília: BACEN/Diretoria de Fiscalização, 2002b.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de estabilidade financeira**. Brasília: BACEN, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema financeiro nacional 1989-2000**. Brasília: BACEN, 2001.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Core principles for effective banking supervision**. Basle: Bank for International Settlements, 1997.

BARROS, José R. Mendonça de; ALMEIDA JUNIOR, Mansueto F. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. **Política Comparada**, v. 1, n. 2, p. 89-132.

BATENDO em retirada. Exame. 24 jan. 2003. Disponível em: <http://www.portalexame.abril.com.br>

BODIE, Zvi; MERTON, Robert C. **Finanças**. Porto Alegre: Bookman, 1999.

BOLETIM DAS FINANÇAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. Brasília: BACEN/DEDIP, (s/d). maio (diversos números).

BORIO, Claudio; TSATSARONIS, Kostas. Restructuring in the global banking industry. **BIS Quarterly Review**, Basel: Bank for International Settlements. Aug.

BRAGA, José Carlos de Souza. **A temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: Instituto de Economia, 2001.

CALDERÓN, Alvaro; CASILDA, Ramón. La estrategia de los bancos españoles en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, n. 70, p. 71-89, 2000.

CALVO, Guillermo A.; LIEDERMAN, Leonardo; REINHART, Carmem M. Capital inflows and real exchange appreciation in Latin America: the role of external factor. **IMF Staff Papers**, v. 40, n. 1, p. 108-51, 1993.

CANUTO, Otaviano; LIMA, Gilberto. Bancos centrais e integração financeira no Mercosul: o marco geral. **Relatório de Pesquisa CEPAL-IPEA**, 1999a. fev. Mimeografado.

CAPRIO, Gerard; KLINGEBIEL, Daniela. **Episodes of systemic and borderline financial crises**. Washington, D. C.: World Bank, 2003. Mimeografado.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. New competitive strategies of foreign banks in large emerging economies: the case of Brazil. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, v. 52, n. 213, p. 135-169, 2000.

CARVALHO, Carlos Eduardo; STUDART, Rogério; ALVES JUNIOR., Antônio José. **Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas**: a experiência brasileira recente. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 882).

CEPAL. **Growth with stability**: financing for development in the new international context. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2002.

CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O sistema bancário brasileiro**: reestruturação, participação do capital estrangeiro e perspectivas, 2003. Mimeografado.

CUNHA, André Moreira; PRATES, Daniela. **Instabilidade e crises**: os avanços teóricos e as limitações políticas para o desenvolvimento dos países periféricos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO NO NOVO SÉCULO — CENTENÁRIO DO NASCIMENTO DE RAÚL PREBISCH. Rio de Janeiro, 2001.

CUNHA, André. O BRDE e o sistema bancário brasileiro: uma análise comparada. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre: FEE, v. 30, n. 2, p. 191-220, 2002.

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, p. 17-36. New York: FED. Disponível em: http://www.ny.frb.org/rmaghome/econ_pol/800dage.html

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; DETRAGIACHE, Enrica. **Financial liberalization and financial fragility**. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998. June. (IMF Working Paper, 98/83).

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; DETRAGIACHE, Enrica. **The determinants of banking crises: evidence from developing and developed countries**. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1997.

FERNANDEZ-ARIAS, Eduardo. The new wave of private capital inflows: push or pull? **Journal of Development Economics**, v. 49, p. 389-418, 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 23 fev. 2003a, p. B1.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 16 mar. 2003, p. B1.

FRANCO, Gustavo. **Seis anos de trabalho: um balanço**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1999. jan. Mimeografado.

FREITAS, Maria C. P. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, n. 8. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1997.

FREITAS, Maria C. P. **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, 1999.

GROUP OF TEN. **Report on consolidation in the financial sector**, 2001.

HAWKINS, Jonh; MIHALJEK. **The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability an overview**. Basle: Bank for International Settlements, 2001. (BIS Papers, n. 4).

INTERNATIONAL capital markets: developments, prospects and key economic issues. Washington , D. C.: International Monetary Fund, 2001. Aug.

INTERNATIONAL capital markets: developments, prospects, and key economic issues. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2000 Sept.

JEANNEAU, Serge; MICU, Marian. International bank lending to emerging market countries: explaining the 1990's roller coaster. **BIS Quarterly Review**, Mar. Basel: Bank for International Settlements, 2002.

KAMINSKY, G.; LIZONDO, S.; REINHART, C. **Leading indicators of currency crisis**. Washington, D. C.: IMF, 1998. Mimeografado.

KAMINSKY, G.; REINHART. **The twin crises**: the causes of banking balance of payments problems. Mar. Washington D. C.: International Monetary Fund, 1995. (IMF Discussion Papers, n. 544)

KREGEL, J. A. **East Asia is not Mexico**: the difference between balance of payments crises and debt deflations. Geneve: UNCTAD, 1998b. Mimeografado.

KREGEL, J. A. (1998c). **Derivatives and global capital flows**: applications to Asia. The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>) (Working Paper n. 246).

KREGEL, J. A. **Yes, "it" did happen again**: a Minsky crisis happened in Asia, 1998a. Presented at the Eighth Annual Hyman P. Minsky Conference on Financial Structurem Apr., The Jeromy Levy Economic Institute (<http://www.levy.org>) (Working Paper n. 234).

MARTINEZ PERIA, Maria Soledad; POWELL, Andrew; HOLLAR, Ivanna V. **Banking on foreigners**: the behavior of international bank lending to Latin America, 1985-2000. Washington, D. C.: World Bank, 2002.

McCAULEY, Robert N.; RUUD, Judith S.; WOOLDRIDGE. Globalising international banking. **BIS Quarterly Review**, Mar. Basel: Bank for International Settlements, 2002 .

MINSKY, Hyman P. The financial instability hypothesis: a clarification. In: FELDSTEIN, Martin. **The risk of economic crisis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MISHKIN, Frederic S. Anatomy of a financial crisis. **Journal of Evolutionary Economics**, n. 2, p. 115-130, 1992.

MISHKIN, Frederic S. **Financial policies and the prevention of financial crises in emerging market countries**. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2001. (NBER Working Paper, 8087).

MISHKIN, Frederic S. **Moedas, bancos e mercados financeiros**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

OECD. **OECD economic survey: Brazil 2000-2001**. Geneva: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001.

PUGA, Fernando Pimentel. **Sistema financeiro brasileiro**: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. mar. (Texto Para Discussão, n. 68).

RELATÓRIO ANUAL 1998. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ROSS, Stephen. **Corporate finance**. 5. ed. Boston: Irwin, 1998.

SACHS, J. D.. **Creditor panics**: causes and remedies. Research notes in Economics and Statistics for Deutsche Bank Research, 1998. Mimeografado.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório de atividades 2001**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

STONE, Mark R. **Corporate debt restructuring in East Asia**: some lessons from international experience. (IMF Papers On Policy Analysis and Assessment, n. 98/13) Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998. Oct.

WORLD BANK. **Private capital flows to developing countries**: the road to financial integration. Oxford University Press, 1997.

WORLD economic outlook and international capital markets: interim assessment, Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1998d. Dec.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Washington, D. C.: International Monetary Fund, Oct. 1998b.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Washington, D. C.: International Monetary Fund, May, 1998.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Washington, D. C.: International Monetary Fund, May, 1999.