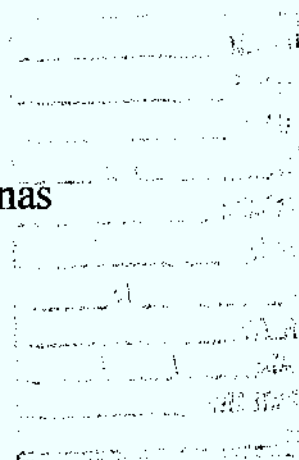




TCC/UNICAMP
B833c
1290003794 1290003794/IE



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



**A consolidação e internacionalização do sistema financeiro
brasileiro: uma análise do recente ciclo de crédito.**

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como requisito para a
conclusão da disciplina Monografia II,
sob orientação da Prof.^a Carla C. L.
Corte.

Luis Fernando Brugnerotto

Campinas - 2008

TCC/UNICAMP
B833c
1290003794/IE

CEDOC/IE/UNICAMP

2008/0627

Índice

Introdução.....	4
Capítulo 1.....	6
A consolidação e internacionalização dos sistemas financeiros: Uma avaliação considerando as especificidades locais.....	6
<u>Introdução</u>	6
1 - A consolidação bancária no contexto internacional: causas e consequências.....	6
2 - As especificidades do processo de consolidação bancária no Brasil.....	11
2.1- O PROER e o PROES.....	13
2.2 - A abertura ao capital estrangeiro.....	18
2.3 - A adoção das premissas do Acordo de Basileia I.....	21
3 - Mudança de cenário no sistema financeiro brasileiro.....	22
<u>Considerações finais</u>	25
Capítulo 2.....	28
O novo ciclo de crédito na economia brasileira entre 2003 e 2008.....	28
<u>Introdução</u>	28
1 – O novo ciclo de crédito entre 2003 e 2008.....	28
2 – O comportamento do crédito direcionado entre 2003 – 2008.....	44
3 – Análise patrimonial dos bancos nas fases do ciclo econômico.....	47
<u>Considerações finais</u>	53
Considerações finais.....	56
Referências Bibliográficas.....	59

Índice de Tabelas

Tabela 1: F&A bancárias com incentivos do PROER.....	13
Tabela 2: Bancos públicos privatizados.....	16
Tabela 3: Bancos adquiridos pelo capital estrangeiro.....	20
Tabela 4: Participação percentual das instituições do segmento bancário nos ativos deste segmento.....	21
Tabela 5: Quantidade de instituições financeiras em funcionamento no Brasil – dez/94 a dez/06.....	23
Tabela 6: Indicadores de concentração bancária: ativos totais.....	24

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Estoque de empréstimos do SFN – Recursos Livres e Direcionados – em % do PIB.....	29
Gráfico 2: Estoque de empréstimos do Sistema Financeiro - Recursos Livres e Direcionados - R\$ milhões set/08 - IGP-DI.....	30
Gráfico 3: Estoque de empréstimos, segundo Controle de Capital - em % do PIB....	31

Gráfico 4: Estoque de empréstimos com recursos livres – Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas - R\$ milhões - set/08 IGP-DI.....	32
Gráfico 5: Composição do crédito com recursos livres do Sistema Financeiro - em %.....	33
Gráfico 6: Empréstimos do Setor Financeiro, por atividade ao setor privado - R\$ milhões set/2008 – IGP – DI.....	34
Gráfico 7 - Empréstimos do Setor Financeiro Privado Nacional ao setor privado, por atividade - R\$ milhões set/2008 - IGP – DI.....	35
Gráfico 8 - Empréstimos do Sistema Financeiro Privado Estrangeiro ao setor privado, por atividade - R\$ milhões - IGP-DI.....	35
Gráfico 9 - Empréstimos do Sistema Financeiro Público ao setor privado, por atividade - R\$ milhões - IGP-DI.....	36
Gráfico 10 - Inadimplência das operações de crédito do SFN recursos livres - em %.....	40
Gráfico 11 - Crédito com Recursos Livres - Prazo Médio – Dias.....	41
Gráfico 12 - Taxa de juros anual - Crédito com recursos livres - em %.....	41
Gráfico 13 -Taxas médias de juros anual – Crédito Pessoal - em %.....	42
Gráfico 14 - Volume de Crédito Consignado - R\$ bilhões set/2008 - IGP-DI - e participação no Crédito Pessoal - em %.....	43
Gráfico 15 - Empréstimos com Recursos Direcionados do Sistema Financeiro, por atividade - R\$ milhões set/08 - IGP-DI.....	46
Gráfico 16 - Empréstimos do SFN ao setor público - R\$ milhões set/2008 - IGP-DI.....	47
Gráfico 17 – Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos dos bancos brasileiros – em %.....	51
Gráfico 18 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos do BB - em %.....	52
Gráfico 19 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos da CEF - em %.....	52
Gráfico 20 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos do BNB - em %.....	53

Índice de Quadros

Quadro 1: Programa de Reestruturação Patrimonial e Financeira (2001).....	18
Quadro 2: Parcerias entre Instituições Financeiras e Redes Varejistas – Financiamento ao Consumo.....	39
Quadro 3: Estrutura Patrimonial dos Bancos na Fase Ascendente do Ciclo.....	49
Quadro 4: Estrutura Patrimonial dos Bancos na Fase Descendente do Ciclo.....	50

Introdução

O sistema financeiro brasileiro, acompanhando a tendência mundial, vem passando por uma série de modificações e reestruturações desde o final da década de 80 e que se estende até os dias atuais. Essas transformações se aceleraram após a adoção do Plano Real em julho de 1994, que estabilizou os preços na economia e mudou significativamente o contexto macro-econômico de então, afetando o sistema financeiro como um todo.

Com o fim dos ganhos obtidos com o *floating*, após o fim do período inflacionário, a maioria das instituições financeiras teve que se adaptar ao novo contexto da economia. Paralelamente, verifica-se um movimento esperado de incorporações e fusões. As transformações que redundaram no processo recente de reestruturação do sistema financeiro brasileiro ocorreram em duas fases, que embora distintas, fazem parte da mesma dinâmica: i) a primeira ocorre logo após a adoção do Plano Real, com a fundamental participação do Estado como gestor do processo em resposta a uma estrutura bancária ineficiente; ii) a segunda é dirigida pelas forças do mercado.

No primeiro fase as principais ações do governo incluíram o saneamento do sistema financeiro público (com a privatização dos bancos públicos estaduais e fortalecimento das instituições federais) através do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), da flexibilização das leis que permitiam a entrada de bancos estrangeiros no sistema bancário nacional, da adequação dos bancos às normas do Acordo de Basileia e de uma recente capitalização das instituições financeiras públicas federais.

A segunda onda de reestruturação e consolidação do Sistema Financeiro Nacional foi liderada por uma resposta agressiva dos bancos privados nacionais. Esse movimento se materializou através da aquisição de instituições financeiras estrangeiras que, ou não adquiriram escala mínima para atuação no mercado de varejo brasileiro ou não se adaptaram à particularidade do sistema financeiro nacional; e da

compra de instituições financeiras públicas estaduais e federais privatizadas. Assim, buscavam aumentar seu poder de mercado em resposta ao ambiente de maior competitividade gerado pela entrada de instituições financeiras estrangeiras.

Fato incontestável é que tanto a participação do Estado Brasileiro, promovendo a consolidação e internacionalização do Sistema Financeiro Nacional, como das instituições privadas, na verdade demonstram ações e reações associadas a dois movimentos que se reforçam mutuamente e que estão presentes em nível global. Os processos de consolidação e internacionalização dos sistemas financeiros.

O objetivo deste trabalho é expor como ocorre a reestruturação e consolidação bancária do Sistema Financeiro Nacional na década de noventa e início dos anos 2000. As principais medidas, ações e processos são apresentadas no primeiro capítulo. A segunda parte deste trabalho analisará as características e principais determinantes do recente ciclo de crédito que vem ocorrendo na economia brasileira a partir de 2003 à luz dos movimentos de consolidação e internacionalização do sistema bancário nacional. Na última seção exporemos as considerações finais.

Capítulo 1

A consolidação e internacionalização dos sistemas financeiros: Uma avaliação considerando as especificidades locais

Introdução

Este capítulo tem como objetivo avaliar como os processos de consolidação e internacionalização financeiras ocorrem no Brasil e quais são suas especificidades locais. Na primeira seção serão expostas as características gerais, as causas e as consequências do processo de consolidação bancária ocorrido internacionalmente. A segunda seção analisará detalhadamente como se desenvolve o movimento de consolidação bancária ocorrido no Brasil, com foco no contexto econômico da época e nas medidas adotadas pelos órgãos gestores e fiscalizadores do sistema financeiro formando o alicerce dessas transformações. Nessa mesma seção será abordado como o processo de resposta das instituições bancárias privadas nacionais à entrada dos bancos estrangeiros culminou em um recente movimento de fusões e aquisições (F&As), caracterizando a segunda onda de consolidação do sistema financeiro nacional. A terceira seção buscará expor os impactos e modificações no Sistema Financeiro Nacional decorrentes da consolidação bancária. Por fim, são apresentadas as considerações finais do capítulo.

1 - A consolidação bancária no contexto internacional: causas e consequências

Paula e Marques (2004, p. 1)¹ definem o processo de consolidação bancária como “o processo resultante de uma fusão ou uma aquisição (F&A), seja dentro de um setor da indústria financeira ou entre setores, que em geral reduz o número de instituições e aumenta o tamanho destas, assim com o grau de concentração de mercado² – é um fenômeno que vem ocorrendo em vários países do mundo”, ainda

¹ PAULA, L. F. e MARQUES, M. B. L. *Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil*. Texto originalmente apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, Jun. 2004.

² Segundo Berger (*apud* Paula, 2002), há três importantes formas de consolidação financeira: i) envolvendo organizações bancárias dentro de um mesmo espaço financeiro; ii) entre espaços

segundo os autores, as maiores evidências empíricas deste fenômeno é o acentuado crescimento das fusões e aquisições financeiras nos anos 90 e anos 2000 principalmente em países desenvolvidos, mas também presente em países emergentes tanto em número, tamanho e valor dos negócios.

Este processo de consolidação financeira é uma reação das instituições financeiras (pelo menos em países desenvolvidos) às recentes modificações ocorridas no âmbito do sistema financeiro internacional. Aronovich (1999)³, Paula e Marques (2004) entre outros autores apontam que a desregulamentação financeira a nível nacional, a maior abertura do setor bancário à competição internacional, os desenvolvimentos tecnológicos em telecomunicações e informática e as mudanças na estratégia gerencial das instituições financeiras são juntas, as principais causas do processo descrito acima.

A desregulamentação financeira a nível nacional, segundo Paula (2002) tem duas implicações distintas no sistema financeiro: em primeiro lugar ela diminui a fronteira legal-institucional entre mercados financeiros dentro de suas fronteiras nacionais e, em segundo lugar ela promove um estreitamento com instituições financeiras internacionais, facilitando sua entrada em mercados anteriormente isolados. Como resultado, aponta-se um estreitamento entre as fronteiras de instituições bancárias e não-bancárias (pois, após a desregulamentação financeira, os produtos de diferentes tipos de instituições passam a competir em um mesmo mercado), um incentivo à entrada de instituições financeiras estrangeiras e a desregulamentação dos serviços financeiros. Assim, instituições que não atuavam em certos mercados, ou mesmo em diferentes localidades geográficas, assumem uma nova dimensão com a flexibilização das leis financeiras, aumentando significativamente a concorrência. Em muitos países emergentes a abertura dos mercados domésticos foi, em certa medida, intencionalmente liderada pelo governo e serviu como auxílio no saneamento de sistemas financeiros problemáticos em resposta às crises internacionais da década de 90.

financeiros envolvendo organizações bancárias; e iii) do tipo universal entre bancos comerciais e outras instituições não-bancárias. Fusões e aquisições (F&As) são, usualmente, as formas como ocorrem as consolidações entre instituições financeiras existentes.

3 ARONOVICH, S. *Reestruturação Bancária Internacional: experiência recente e possíveis desdobramentos*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 195-226, 1999.

Os desenvolvimentos tecnológicos em telecomunicações e informática são outro fator que impulsionou o movimento de consolidação financeira internacional. Dada o aumento do acesso e velocidade de informações possibilitado por essas novas tecnologias e a importância que esse fator tem para o setor bancário, novos segmentos de mercado bem como novos negócios puderam ser desenvolvidos e explorados por essas instituições. De fato Group of Ten⁴ (*apud* Paula e Marques, 2004) aponta que:

(...) essas transformações geraram benefícios às instituições financeiras, através de (i) mudanças na capacidade de distribuição de produtos e serviços, levando a possibilidade de atendimento de um maior número de clientes e a cobertura de áreas maiores com custos bem menores; (ii) criação de novos produtos e serviços financeiros e maior acessibilidade para os clientes de desenvolverem operações globais, minimizando os riscos operacionais deste tipo de transação; (iii) a possibilidade das instituições financeiras de oferecer produtos e serviços que antes não cabia a determinada categoria de instituição⁵; (iv) de produtos financeiros que podem ser mais facilmente padronizados e oferecidos de modo a se adequar ao perfil de risco de cada cliente, mesmo os de pequeno porte; (v) ao nível do varejo, os canais de entrega eletrônica possibilitaram o fornecimento de serviços que passou a tirar vantagem do nome do banco e de sua base de dados de clientes sem a necessidade da presença física nas agências. (Group of Ten, 2001, p. 71-72)

Também houve mudanças no comportamento ou nas estratégias gerenciais de empresas financeiras no mundo todo. As pressões sobre os bancos na manutenção da carteira de clientes aumentaram por um lado, gerando a necessidade de diversificação de riscos e fontes alternativas de captação de recursos (*funding*) e, de outro, tem-se colocado os retornos aos acionistas (*shareholder value*) em primeiro plano nas estratégias gerenciais. Como resultado do aumento da competitividade houve uma queda nas margens de lucro (pelo menos nos países desenvolvidos) e na prestação dos serviços clássicos da intermediação financeira, levando a uma pressão constante por parte de acionistas por um aumento da lucratividade. Os bancos, desta forma, viram-se obrigados a buscar formas alternativas de *funding* tanto em mercados domésticos

⁴ Group of Ten (2001). "Report on Consolidation in the Financial Sector", <http://www.bis.org>, January.

⁵ Neste ponto o autor comenta que bancos passam a oferecer serviços de firmas seguradoras, por exemplo, ao mesmo tempo em que instituições não-bancárias se aventuram em serviços tradicionalmente bancários como concessão de crédito pessoal e emissão de cartões de crédito, etc.

quanto estrangeiros, dando, mais uma vez, força ao movimento de consolidação (Paula e Marques, 2004, p. 7).

O desenho deste processo de consolidação assumiu diferentes faces em diferentes países. Nos países da OCDE, a consolidação financeira tem sido resultado de um processo liderado pelo mercado⁶, como consequência da desregulamentação do mercado doméstico, da abertura à competição externa e dos avanços tecnológicos. Em alguns desses países, de acordo Paula e Marques (2004), houve uma penetração de novas instituições financeiras e não-financeiras⁷ no mercado concesso de créditos bancários. Mais além, investidores institucionais passaram a competir com os bancos no mercado de captação de poupança, tornando as condições muito mais competitivas.

Desta forma, as reações tomadas pelos bancos definem as tendências assumidas pelo processo de consolidação financeira nos países da OCDE. Eles têm procurado investir no mercado de títulos e seguros, dando prioridade a serviços financeiros geradores de renda⁸ e atividades fora do balanço (securitização, derivativos, aceite bancário, etc). A evidência desta modificação do comportamento dos bancos pode ser encontrada na observação do aumento das receitas não-financeiras no balanço destas instituições.

Outra tendência observada, dada a competitividade do mercado, é o declínio das margens de juros líquidas dos bancos. Para esquivar-se dessa situação, essas

⁶ Segundo Hawkins e Mihaljek (*apud* Paula e Marques, 2004, p. 4) existe uma taxonomia para a consolidação bancária, buscando identificar o padrão e a causa da consolidação. São três as identificações possíveis: i) *consolidação dirigida pelo mercado* – na qual as instituições bancárias respondem às pressões competitivas através de uma busca pela diminuição dos custos operacionais, almejando economias de escala e de renda, bem como economias de escopo, através da diversificação da atividade e riscos. A maioria dos casos ocorre em países desenvolvidos; ii) *consolidação como resposta a estruturas bancárias frágeis ou ineficientes* – este caso ocorreu geralmente em países emergentes, após crises bancárias que debilitaram e expuseram as fragilidades e ineficiências do sistema financeiro em questão. Em geral, as ineficiências são um espelho do atraso tecnológico e da baixa competitividade destes mercados. Típico caso dos países da América Latina; iii) *consolidação dirigida pelo governo* – típico caso dos países asiáticos. Este tipo de consolidação foi motivada principalmente como forma de fortalecer o setor bancário, adequar seu capital e viabilizar a sobrevivência de instituições financeiras de menor porte após a crise financeira de 1997-98. Neste caso, os Estados intervieram diretamente no processo de consolidação, como promotores e facilitadores das F&As e incentivando a entrada de bancos estrangeiros.

⁷ Entende-se neste caso instituições de poupança como instituições financeiras e grandes lojas de varejo e firmas de cartão de crédito como instituições e não-financeiras a título de exemplificação.

⁸ *Underwriting*, administração de fundos de pensão, acessórias em processos de F&As, etc.

instituições têm procurado diversificar suas fontes de receitas, neste caso, em particular, através de tarifas e comissões sobre serviços bancários. Outras tendências observadas do processo de reestruturação bancária da década de 90 incluem: i) diminuição do número de instituições com o crescimento do tamanho médio das mesmas (tanto em tamanho dos ativos, depósitos e patrimônio líquido) o que levou a uma concentração do mercado; ii) diminuição de despesas com pessoal e, em certa medida, diminuição do número de agências; iii) concentração de atividades em um conjunto de produtos e serviços e iv) expansão dentro e fora das fronteiras nacionais (Paula, 2002). Cabe ressaltar, ademais, que a forma como a reestruturação vem ocorrendo nos países da OCDE não é homogênea, tanto em número, quanto tamanho e porcentagem do PIB das fusões e aquisições, as mesmas variando de país para país.

Aronovich (1999) faz uma exposição dos custos e benefícios sistêmicos relacionados ao processo de consolidação bancário. Para ele os principais benefícios estão relacionados à crescente eficiência microeconômica e os principais custos devem-se aos maiores riscos macroeconômicos.

Os benefícios que a consolidação pode apresentar sobre o sistema de pagamentos são, para ele, divididos da seguinte forma:

- i) aumento da confiança dos depositantes na estabilidade do sistema financeiro, seja pelo inequívoco benefício da diversificação das fontes de receitas bancárias, seja pela crença de que algumas instituições podem vir a se tornar “muito grandes para falir”;
- ii) redução do montante de pagamentos processados; iii) compensação interbancária mais rápida e mais eficiente em virtude do menor número de instituições envolvidas;
- iv) aumento da eficiência por permitir que os recursos fluam para os mais eficientes processadores de pagamento; v) tendência a acelerar a adoção de sistemas de pagamento eletrônico em lugar dos instrumentos convencionais; e vi) produção de economias de escala no processamento das informações de pagamento e respectivos instrumentos. Espera-se ainda que a consolidação bancária na Europa e nos Estados Unidos estimule as instituições de maior porte a formar redes de compensação bancárias mais eficientes, o que hoje é dificultado pelo nível de fragmentação (Aronovich, 1999, p. 213).

Quanto aos custos envolvidos com a consolidação o autor os apresenta e os enumera da seguinte forma:

i) à medida que o tamanho médio dos bancos cresce, o potencial de custos em caso de falência também é maior; ii) bancos maiores elevam o risco de contágio durante crises bancárias; iii) se os bancos se considerarem “muito grandes para falir”, eles podem assumir posições de risco desnecessariamente altas contando com as salvaguardas da rede de proteção institucional; e iv) os custos sociais em caso de crises bancárias deverão ser maiores por causa do aumento da cobertura da rede de segurança institucionalmente estabelecido (Aronovich, 1999, p. 213).

Berger, Demsetz e Strahan⁹ (*apud* Aronovich, 1999) sugerem que essas companhias “muito grandes para falir”, de acordo com a tendência, irão atrair cada vez mais a atenção de investidores institucionais e de outros bancos, através da relação interbancária o que, eventualmente, melhorará a qualidade da governança corporativa presente nessas instituições mitigando os riscos envolvidos no processo de consolidação bancária. Ainda neste sentido, instituições maiores e mais concentradas, decorrentes do processo de consolidação financeira, são responsáveis por uma piora na concorrência da indústria bancária o que representa outro custo macroeconômico para os agentes da economia.

2 - As especificidades do processo de consolidação bancária no Brasil

O sistema financeiro brasileiro, seguindo uma tendência mundial vem passando por um processo de consolidação e internacionalização, como visto. É relevante destacar que a desregulamentação dos mercados financeiros internacionais, e os avanços tecnológicos foram essenciais neste processo, porém, o processo tal como ocorreu no Brasil teve e ainda tem forte influência de um amplo conjunto de fatores: i) a estabilização econômica – como consequências da adoção do Plano Real, ii) a abertura ao capital estrangeiro, iii) os planos de enxugamento da participação do Estado no sistema financeiro (privatizações dos bancos estaduais) e de reestruturação das instituições bancárias federais (injeção de recursos no Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e, por fim, iv) a adesão aos pilares do Acordo de Basiléia I.

⁹ BERGER, A. N., DEMSETZ, R. S., STRAHAN, P. E. *The consolidation of the financial service industry: causes, consequences, and implications for the future*. New York: Federal Reserve Bank, Dec. 1998 (Staff Report, 55).

Ao ser implementado o Plano Real, com a conseqüente estabilização dos preços econômicos posteriormente, ocorreu uma drástica modificação no cenário macroeconômico brasileiro afetando demasiadamente todas as instâncias industriais. Os ganhos advindos com a arbitragem financeira dos depósitos¹⁰ reduzem-se a zero no período imediatamente posterior, no entanto, o forte crescimento econômico e a remonetização da economia criam condições para que os bancos passem a operar intermediando o crédito bancário e cobrando comissões e tarifas pelos serviços.

A evidência da fragilidade e ineficiência do sistema financeiro brasileiro e das instituições bancárias foi, num primeiro momento, “mascarada” pelo poder de adaptação dos bancos ao novo necessário econômico e o aumento das receitas com a intermediação financeira e ganhos não-juros (serviços e comissões bancárias). No entanto, para combater o “efeito tequila” desencadeado pela crise mexicana de 1995, o governo brasileiro adotou uma política econômica fortemente restritiva com uma brusca elevação da taxa básica de juros. Esta ação provocou uma forte queda no nível do crescimento econômico, elevando sobremaneira a inadimplência no setor bancário e, colocando várias instituições bancárias com forte presença no setor financeiro nacional em dificuldades. Ficou-se, então, evidente o risco de uma quebra sistêmica e a necessidade de um plano para a reestruturação do sistema financeiro brasileiro.

O Banco Central (BC) em resposta à eminente crise foi obrigado a liquidar o Banco Econômico (agosto de 1995) e, em novembro de 1995 quando liquidou o Banco Nacional também adotou medidas preventivas incentivando o processo de consolidação bancária buscando aumentar a solidez e a eficiência do sistema. Sintetizando, a reestruturação do sistema brasileiro esteve calcada na adoção de quatro medidas principais: atração de bancos estrangeiros, liquidação de bancos com problemas de liquidez (PROER), redução da presença do estado no sistema financeiro

¹⁰ No período inflacionário os bancos operavam com elevada lucratividade, principalmente através de dois mecanismos diferentes: a) altos *spreads* praticados, ou seja, a diferença entre o custo do dinheiro e sua aplicação, e b) ganhos obtidos com o *floating*. Esses ganhos advinham dos passivos bancários não-remunerados que, aplicados rendiam às instituições o retorno mínimo correspondente à correção monetária. Para um estudo mais profundo sobre o comportamento dos bancos no período inflacionário ver: PAULA, L. F. R. *Dinâmica da firma bancária em alta inflação*. Revista de Economia Política, v. 17, n.1, jan-mar/ 1997.

com a privatização de bancos estatais (PROES) e adoção dos pilares do Acordo de Basileia I.

2.1- O PROER e o PROES

O PROER – Programa de Estimulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – foi criado em novembro de 1995, com a finalidade de viabilizar o processo de fusões e aquisições de instituições financeiras com problemas de liquidez. A partir deste programa o BC disponibilizou recursos públicos para que instituições sólidas no mercado viessem a adquirir o controle destas instituições com problemas, modernizando-as e sanando a sangria causada pelas mesmas no sistema de pagamentos nacional. Rocha¹¹ (*apud* Paula e Marques, 2004) sumariza as principais medidas tomadas em:

- (i) bancos insolventes passaram a ser assumidos por outras instituições; (ii) houve a regulamentação do Fundo Garantidor de Créditos, com efeito retroativo ao início do Plano Real; (ii) foi majorado o capital mínimo para abertura de novos bancos, desestimulando este procedimento; (iv) foram expandidos os poderes do BACEN no caso de intervenção da instituição financeira.

A tabela abaixo fornece um balanço das F&As ocorridas no Brasil dentro do âmbito do PROER:

Tabela 1:

F&A bancárias com incentivos do PROER

Instituição vendida	Instituição Compradora	Publicação no Diário Oficial da União
Banco Nacional	Unibanco	18.11.1995
Banco Econômico	Banco Excel	30.04.1996
Banco Mercantil	Banco Rural	31.05.1996
Banco Banorte	Banco Bandeirantes	17.06.1996
Banco Martineli	Banco Pontual	23.08.1996
Banco United	Banco Antônio Queiroz	30.08.1996
Banco Bamerindus do Brasil	HSBC	02.04.1997

Fonte: Banco Central (1999: quadro 27 e anexo III). In: Puga (2001, p. 8)

¹¹ ROCHA, F. “Evolução da Concentração bancária no Brasil: 1994-2000”. Banco Central do Brasil. Brasília. Notas Técnicas, n. 11, p. 39. 2001. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>.

Segundo Puga (1999, p.20)¹², o custo estimado do PROER para os cofres públicos como assistência aos bancos privados, foi de aproximadamente US\$21 bilhões (3,8% do PIB) na forma de títulos do Tesouro Nacional em troca de créditos problemáticos. Desse total, US\$ 6,8 bilhões serviram para o saneamento do Banco Econômico, US\$ 6,1 bilhões para o Banco Nacional, US\$ 5,9 bilhões para o Banco Bamerindus, US\$ 1,3 bilhão para o Banco Banorte e US\$ 500 milhões para o Banco Mercantil de Pernambuco.

No âmbito do PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – criado em agosto de 1996, o objetivo era preparar o saneamento dos bancos estaduais para sua posterior privatização. O ajuste fornecido aos bancos estaduais esteve inserido num contexto mais amplo de ajuste fiscal dos Estados da União e de reestruturação da dívida pública.

A promiscuidade no relacionamento entre os bancos públicos e seus controladores (os Governos Estaduais) era o principal argumento favorável à privatização dos bancos estaduais segundo Puga (1999). O grande problema residia no fato do pilar risco de crédito inerente à atividade de intermediação financeira não ser respeitado pelos governos estaduais.

Teoricamente, deveria haver um limite de financiamento que as instituições estaduais poderiam fornecer a seus respectivos governos, no entanto, neste caso em específico, na maioria das vezes estes limites não eram respeitados. Desta forma, o abuso na concessão de crédito, acabava tornando os fluxos de receita dos Estados insuficientes para o pagamento dos compromissos junto às suas instituições financiadoras o que, naturalmente, as levava a ter problemas de liquidez. A autoridade monetária nacional (BC) ciente das implicações que a falência de uma instituição financeira poderia desencadear no sistema de pagamentos brasileiro aliada a pressões políticas dos governadores, via-se obrigada a socorrer estas instituições, fosse através do redesconto, de empréstimos de liquidez ou de injeções diretas de recursos

¹² PUGA, F. P. (1999). “Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial”. Textos para discussão, n. 68, Rio de Janeiro: BNDES, Março.

proporcionando liquidez ao mercado. A emissão de moeda decorrente deste processo dificultava a condução da política monetária e da política econômica.

Mesmo com diversos argumentos favoráveis à manutenção de uma estrutura de bancos públicos¹³ o governo federal optou pela implementação do PROES, dada o custo de oportunidade da manutenção de uma estrutura financeira pública estadual. Os Estados que desejassem incluir suas instituições estaduais dentro do programa do governo federal estariam garantindo a proteção dos depósitos, no entanto, existia a contrapartida da transferência da empresa para o capital privado (privatização) ou da transformação da natureza do banco (banco de fomento). O PROES foi instituído pela Medida Provisória no. 1.514 de agosto de 1996. Puga (1999, p. 16) expõe as principais diretrizes:

- (i) 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais foram condicionados ou à privatização das instituições ou à sua transformação em agências de fomento ou à sua liquidação; (ii) a ajuda federal ficaria limitada a 50% dos recursos necessários caso não houvesse a transferência do controle acionário ou a transformação dos bancos socorridos em agências de fomento (os outros 50% ficariam a cargo dos governos estaduais); (iii) as garantias apresentadas pelos estados, no caso de ajuda federal, deveriam ser apropriadas ao montante do empréstimo; em caso de inadimplência os estados autorizavam o saque, por parte dos credores, dos montantes correspondentes das suas contas bancárias depositárias. O financiamento do governo teria prazo de 30 anos, taxas de juros correspondentes à variação do IGP-DI, acrescida de 6% a.a., e com pagamentos efetuados mensalmente. A partir de julho de 1998 (MP 1.702-26) os estados somente, e tão somente, poderiam dispor dos recursos do PROES se passassem o controle das instituições

¹³ Puga (1999, p. 15) aponta dois fatores favoráveis para a manutenção da estrutura bancária pública: i) necessidade de correção de distorções de mercado e socialização dos ganhos obtidos com a inflação; ii) dimensão geográfica da rede bancária pública, *via-à-vis* a rede bancária privada. O autor também faz uma exposição das idéias críticas a seus argumentos: em CYSNE, R. P. e FARIA, L. F. V. *Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas*. Ensaio Econômico 301. Rio de Janeiro: EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Março, 1997, as diferenças entre o retorno social e o retorno privado de projetos seria mais bem equacionada através do sistema de incentivo e desincentivos – por exemplo, impostos indiretos e subsídios – levando a uma solução através da utilização do sistema financeiro privado; em WERLANG, S. R. C. e FRAGA NETO, A. *Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos*. A última década: ensaios da EPGE sobre o Desenvolvimento Brasileiro nos anos 90. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, a socialização das transferências inflacionárias seria possível através da taxa direta das instituições financeiras sobre o lucro líquido ou de depósitos compulsórios; já em PAPAGEORGIOU, D. *Bancos estaduais: experiências e perspectivas*. Anais do Congresso sobre Bancos Estaduais. Rio de Janeiro: Banco Central, 1992, aponta-se que nos municípios onde não é economicamente viável o estabelecimento de agências de instituições privadas, os Correios poderiam exercer a função de intermediário financeiro, captando poupança e realizando o recebimento de pagamentos.

para o governo federal que, depois do saneamento, deveria necessariamente privatizar ou extinguir tais instituições.

O resultado do processo de privatização das instituições bancárias estaduais foi uma diminuição do número dos bancos e uma elevação do índice de concentração bancária no país. Vale ressaltar que (com exceção dos casos do Bandepe e Banespa, adquiridos pelo ABN Amro e Santander respectivamente) os bancos privados nacionais predominaram nesse processo de fusões e aquisições.

Tabela 2:

Bancos Públicos Privatizados

Instituição	Tipo	Data	Comprador	Valor (R\$ US\$ Milhões) ¹	Crédito Tributário ² (R\$ milhões)
Banerj	Estadual	26.06.1997	Itaú	289	-
Credireal	Estadual	07.08.1997	BCN ³	112	115
Meridional	Estadual	04.12.1997	Bozano, Simonsen	246	-
Bemge	Estadual	14.09.1998	Itaú	499	210
Bandepé	Estadual	17.11.1998	ABN Amro	154	166
Baneb	Estadual	26.06.1999	Bradesco	148	300
Banestado	Federalizado	17.10.2000	Itaú	871	1.447
Banespa	Federalizado	20.11.2000	Santander	3.641	1.411
Paraiban	Estadual	08.11.2001	ABN Amro	30	-
BEG	Federalizado	04.12.2001	Itaú	274	-
BEA	Federalizado	24.01.2001	Bradesco	76	-
Bemge	Federalizado	10.02.2004	Bradesco	27	140
BEC	Federalizado	21.12.2005	Bradesco	302	-

Fonte: Banco Central/Diretoria de Liquidação e Desestatização - Boletim da Situação dos Bancos Estaduais, maio de 2002; Salviano Jr. (2004); Carvalho (2004 e 2005). In: Freitas (2007, p. 18)

Notas:

(1) Convertido pelo dólar do dia da aquisição

(2) Vantagens fiscais concedidas ao banco adquirente

(3) Em outubro de 1997, o BCN foi adquirido pelo Bradesco, que incorporou todas as agências e operações do antigo Credireal.

Segundo dados de Puga (1999, p. 21) no momento do estabelecimento do PROES, o sistema financeiro público era composto por 35 instituições, com 23 sendo bancos comerciais ou múltiplos. Destes, 10 foram extintos, 6 privatizados pelos governos estaduais, 7 federalizados para posterior privatização, 5 reestruturados com recursos do programa e somente 3 que não tiveram participação.

Os custos relacionados ao PROES segundo Bozano Simonsen¹⁴ (*apud* Puga, 1999, p. 21), foram equivalentes a três vezes o montante despendido no PROER, atingindo a cifra de US\$ 48 bilhões (6 % do PIB) em emissões de títulos públicos federais para sanear os bancos estaduais. US\$ 26 bilhões foram usados para o saneamento das dívidas do Estado de São Paulo com o Banespa, US\$ 8 bilhões foram utilizados com a Nossa Caixa, US\$ 4 bilhões com o Banestado, US\$ 1,5 bilhão para o Bemge, US\$ 3 bilhões para o BANERJ e US\$ 3 bilhões para o Banrisul.

Em 28 de junho de 2001 o poder Executivo brasileiro através da Medida Provisória n. 2.196 institui o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Como última etapa do programa de saneamento esta medida significou um processo de continuidade ao saneamento e capitalização do BB, iniciado em 1996¹⁵, e às medidas de saneamento do Sistema Financeiro de Habitação e da CEF. As medidas ainda envolveram o aporte de recursos a outras instituições financeiras federais, entre elas o BNB e o Basa. Segundo Cintra (2006, p. 297) esta legislação procurou adequar os bancos públicos a uma forma de regulação bancária semelhante a dos bancos privados. O discurso oficial propagava que a nova legislação refletiria “padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basiléia” bem como tornaria os bancos públicos federais “mais fortes, mais competitivos e, sobretudo, mais transparentes”, era necessária ainda impor a estes “a mesma disciplina a que estão submetidos os bancos privados”. O novo aporte de recursos às instituições federais foi feito através da mudança nos critérios de requerimento de capital, da injeção direta de recursos do Tesouro Nacional (TN), da assunção por parte do TN de riscos em carteiras de crédito, etc.

Obviamente houveram contrapartidas, segundo Vidotto (2003), a introdução de um sistema de concessões mais moderno e rigoroso, e a reformulação de critérios de gestão foram as exigências das autoridades monetárias. O detalhamento das

¹⁴ BOZANO SIMONSEN. *Brazilian banking in transition*. Outubro, 1998, mimeo.

¹⁵ A capitalização do Banco do Brasil em 1996 ocorreu por meio da emissão de ações no valor de R\$ 8 bilhões (R\$ 6 bilhões do Tesouro Nacional e R\$ 2 bilhões da Previ) com o objetivo de resolver o problema de inadimplência do setor rural.

medidas tomadas no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais está sistematizado no quadro 1¹⁶.

Quadro 1 – Programa de Reestruturação Patrimonial e Financeira (Junho de 2001)

	CEF	Banco do Brasil	Banco do Nordeste	Banco da Amazônia
Adequação às Regras de Provisionamento (Res. 2.682)			Reclassif. ops. carteira própria até 1995. Provisão R\$ 1.375 ml + Provisão adicional de R\$ 375 ml + Enquadramento ops. do FNE pós-98 no valor de R\$ 300 ml	Reclassificação das ops. carteira própria até 1995. Enquadramento das operações do FNO pós 1998.
Capitalização	R\$ 9,3 bi. Créditos do BC junto a CEF, comprados pelo Tesouro Nacional e convertido em capital		Aporte de R\$ 2,1 bi	Autorização para capitalização em até R\$ 1.050 ml => elevação do Patr. Ref. para R\$ 675 ml.
Créditos a Estados, Municípios e Estaduais	Créditos a Estados e Municípios objetos de renegociação em 1993 serão trocados por LFT; total R\$ 13 bi		Permuta de créditos a Estados e Municípios renegociados em 1993 por títulos do TN, libera de provisionamento no valor R\$ 1.375 ml.	Permuta de créditos Est.Mun. renegoc. em 1993 por títulos TN, valor R\$ 311 ml., para quitação débito Fdo. Pensão Capat, vlor R\$ 257 ml
FGTS e FCVS	Liquidação de passivos junto ao FGTS com títulos de CVD, no valor de R\$ 6 bi			
Créditos do PROER	Assunção de dívida R\$ 9,3 bi com BC, pelo TN devido aquisição créditos bancos privados.			
Titulos da Dívida Externa Brasileira		Permuta de títulos brasileiros no exterior por títulos do TN, no total de US\$ 3.059 ml.		
Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios		Extinção da cobrança (risco de crédito) do BB em R\$ 5.244 ml; redução APR em R\$ 2.662 ml.	Será beneficiado. Não especifica valor.	Será beneficiado. Não especifica valor.
Securitização das Dívidas Rurais – Rec. de Terceiros		Desoneratção de risco, aquisição ou dação em pgto. de ops. no valor de R\$ 2.050 ml feitas com recursos, Bndes, fundos, TN; mesma redução dos Ativ. Pond. Risco	Será beneficiado. Não especifica valor.	Será beneficiado. Não especifica valor.
Fundos Constitucionais		Assunção pelo FCO do risco das ops. contratadas até 30.11.98, no valor de R\$ 695 ml. Mesma redução dos Ativos Ponderados pelo Risco (APR)	Assunção de risco pelo FNE das ops. até 30.11.98. Quanto as ops. pós nov-98 (50% do risco), o impacto do novo provisionamento é de R\$ 300 milhões.	Assunção pelo FNO risco ops. até 30.11.98, envolve ops. vlor R\$ 1.432 ml, desobriga provis. R\$ 368 ml. Compartilhado de 50% do risco ops. pós essa data cai provisio R\$ 160 milhões
Funcafé e Prodecer II		Dação em pgto. a União das ops. pelo Funcafé – R\$ 921 ml – e Prodecer II – R\$ 266 milhões. Mesma redução dos APR.		
Programa Esp. Saneamento de Ativos (PESA)		Cessão da carteira de ativos do BB pr o TN em troca de títulos federais. Vir R\$ 4.129 ml, com redução de R\$ 414 ml dos APR.		
Enquadramento de Capital		Inclusão do saldo das ops. do FCO como capital nível II, no valor de R\$ 2.810 ml.	Inclusão do saldo ops. do FNE como capital nível II (não especifica valor)	Inclusão do saldo ops. FNO como capital nível II. Patrimônio de referência aumenta por volta de 50%
Outros			Provisão pr quitar dívidas civis, fiscais e trabalhistas. R\$ 425 ml (GM).	
Resultado	Redução dos APR em R\$ 6.980 ml e o PLE em R\$ 768 ml. Aumento do PR em R\$ 2.810 ml e readequação do CAR pr 11,5%		Readequação CAR (requisito de adequação de capital) de 7,7% para 19%.	Aumento do patrimônio de R\$ 288 ml pr 675 milhões (GM).

1 - FGTS: Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; FCVS: Fundo de Compensação de Variações Salariais; CVD: títulos federais trocados por crédito contra o FCVS; PROER: Programa de Estímulo à Reestrut. e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional; Prodecer: Programa de Desenvolvimento do Cerrado; LFT: Letras Financeiras do Tesouro (TN); APR: ativos ponderados pelo risco; PLE: patrimônio líquido exigido; PR: patrimônio de referência; CAR: requerimento de adequação de capital; FCO: Fundo Constitucional do Centro Oeste; FNE: Fundo Constitucional do Nordeste
Fontes: Página do Ministério da Fazenda na internet, Fotos Relevantes publicados pelas Instituições e Gazeta Mercantil(GM).
Elab.: C.A. Vidotto

Obs.: Extraído de Vidotto (2003).

¹⁶ Cintra (2006) estima que os custos totais deste programa foram de R\$ 29,8 bilhões financiados com novas emissões líquidas de títulos da dívida pública federal.

2.2 - A abertura ao capital estrangeiro

Como já mencionado anteriormente, a flexibilização das leis brasileiras que possibilitaram a entrada do capital estrangeiro no mercado financeiro nacional esteve estreitamente relacionada à exposição de dificuldades financeiras em instituições com alta participação no mercado local (levando a instituição do PROER) ou às diretrizes do governo federal para o saneamento fiscal dos Estados (PROES).

Essa abertura apoiava-se na idéia de que os bancos estrangeiros aumentariam a concorrência no setor bancário brasileiro (melhorando as condições de financiamento) aumentando também, a eficiência do mesmo. Num primeiro momento isso se daria porque os bancos estrangeiros ao terem sua origem em países com maior proporção do crédito sobre o PIB entrariam no mercado brasileiro adotando esta estratégia. Em uma segunda etapa, os bancos estrangeiros ao serem maiores e mais eficientes poderiam captar recursos no exterior a um custo mais baixo. Isso geraria um aumento na oferta de crédito, redução dos *spreads* e juros bancários e também alongamento de prazos (Carvalho *et al*, 2002, *apud* Oshiro, R., 2007, p. 62).

Infelizmente, estudos mais recentes em outras áreas¹⁷ já comprovaram que a hipótese de que a entrada dos bancos estrangeiros traria uma maior eficiência e competitividade para o sistema bancário nacional, acabou por não se verificar. Como balanço final, verificou-se que as especificidades nacionais prevaleceram e os bancos estrangeiros adotaram uma estratégia adaptativa procurando “imitar” o padrão de atuação das instituições financeiras privadas nacionais.

Dentro dos padrões legais, a abertura do sistema financeiro brasileiro ao ingresso de instituições financeiras estrangeiras deu-se através da Exposição de Motivos no. 311 de 1995, na qual ficou estabelecido ser de interesse nacional o ingresso ou aumento da participação de instituições financeiras estrangeiras no

¹⁷ A verificação empírica das hipóteses de eficiência e maior competitividade trazida pela entrada das instituições bancárias estrangeiras não são objeto de estudo deste trabalho e, por isso, manter-se-á o foco na consolidação do sistema bancário brasileiro. Para uma discussão mais aprofundada acerca da entrada dos bancos estrangeiros no Brasil e seus efeitos sobre o sistema financeiro nacional ver FUCIDJI, J. R.; VASCONCELOS, Marcos Roberto. *Uma Avaliação dos Efeitos da Entrada de Bancos Estrangeiros no Setor Bancário Brasileiro*. *Análise Econômica*, v. ano 21, n. 39, p. 163-188, Porto Alegre, 2003. Disponível em www.ufrgs.br/fce/rae/edicoes_antiores/pdf_edicao39/artigo08.pdf

sistema financeiro nacional – inicialmente esse recurso foi utilizado para o saneamento de instituições problemáticas (Banco Excel - Econômico e Bamerindus). Os novos pedidos de entrada e aumento de capital feitos por instituições estrangeiras decorrentes da introdução desta medida foram avaliados individualmente caso a caso.

Em decorrência desse processo as principais fusões e aquisições com a participação de instituições estrangeiras estão representadas no quadro abaixo:

Tabela 3:

Bancos Adquiridos pelo Capital Estrangeiro			
Instituição	Tipo	Data	Capital
Bamerindus	HSBC	1997	Inglês
Banco Geral do Comércio	Santander	1997	Espanhol
Banco Noroeste	Santander	1997	Espanhol
Excel-Econômico	Bilbao Vizcaya	1998	Espanhol
Bandepe	ABN Amro	1998	Holandês
Banco Real	ABN Amro	1998	Holandês
Banco América do Sul	Sudameris	1998	Italiano/Francês
Grupo Meridional	Santander	2000	Espanhol
Banespa	Santander	2000	Espanhol
Banco Sudameris	ABN Amro	2003	Holandês

Fonte: Paula e Marques (2004). Elaboração própria.

No decorrer dessas fusões e aquisições protagonizadas pelos bancos estrangeiros no Brasil é relevante destacar que o título de maior banco estrangeiro em território nacional mudou de mãos em várias oportunidades. No momento que o HSBC adquiriu o Bamerindus, esta instituição passou a ser o maior banco estrangeiro no sistema financeiro nacional até novembro de 1998, quando, após a aquisição do Banco Real e do Bandepe, o ABN Amro toma-lhe este posto. Esta posição alternar-se-ia novamente em novembro de 2000, no momento em que o Santander adquiriu o Banespa. Mais recentemente, com a compra do Banco Sudameris, o ABN Amro, passou mais uma vez a ser o maior banco estrangeiro no sistema financeiro brasileiro. O Santander por fim, ao adquirir as operações globais do ABN Amro, torna-se o maior banco estrangeiro no Brasil em 2006.

Outra tendência muito interessante e particularmente específica do caso brasileiro, trata-se da reação protagonizada pelas instituições bancárias privadas

nacionais (notadamente Bradesco, Itaú e Unibanco) no processo de consolidação bancária no final dos anos 90 e início dos anos 2000. Em uma segunda onda de consolidação¹⁸ essas instituições vêm liderando o processo de fusões e aquisições; o Itaú comprou o BANERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro), o BEMGE (Banco do Estado de Minas Gerais), o Banestado (Banco do Estado do Paraná), o Banco Fiat, o Banco BBA e o BEG (Banco do Estado de Goiás); o Bradesco adquiriu o BCN/Credireal, o Boavista, o Banco Ford, o Mercantil de São Paulo o Bilbao Vizcaya, o Baneb (Banco do Estado da Bahia), o BEA (Banco do Estado do Amazonas), o BEM (Banco do Estado do Maranhão) e o BEC (Banco do Estado do Ceará); já o Unibanco efetuou a compra do Nacional, do Bandeirantes e da financeira Fininvest.

Desta forma, com um papel extremamente ativo no processo de privatizações e fusões e aquisições, os bancos privados nacionais vêm mantendo sua hegemonia dentro do sistema financeiro nacional com 47,1% dos ativos totais da indústria bancária.

Tabela 4:

Participação percentual das instituições do segmento bancário nos ativos deste segmento

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bancos Públicos	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	36,6	32,0	34,7	37,2	34,4	32,5	29,6
Bcos Públicos (+ Caixas Estaduais)	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	4,5
Banco do Brasil	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	14,5
Caixa Econômica Federal	16,4	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5	12,1	10,7
Bancos Privados	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,1	66,0	68,8
Bcos Privados Nacionais	38,9	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	47,1
Bcos com Controle Estrangeiro	8,7	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	21,7
Cooperativas de Crédito	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cosif - Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

2.3 - A adoção das premissas do Acordo de Basiléia I

Como já foi colocado, o governo brasileiro adotou uma série de medidas no período pós Plano Real buscando aumentar a solidez do sistema financeiro brasileiro. Entre elas esteve a adoção das premissas do Acordo de Basiléia I (Resolução no.

¹⁸ Desta vez, ao contrário de meados da década de 90 em diante, o processo de fusões e aquisições vem sendo liderado pelas instituições do mercado como uma forma de aumentar o seu poder de mercado e, também aumentar sua eficiência através da busca por economias de escala, escopo e renda.

2.099, de 1994), na qual o governo estipulou medidas de capital mínimo ponderado pelo risco das operações ativas das instituições financeiras. Inicialmente esta alíquota era de 8%, sendo posteriormente elevada para 10% e, eventualmente para 11%. Esta medida teve papel importante no processo de consolidação do sistema financeiro brasileiro, uma vez que criou dificuldades para instituições de menor porte por trabalharem com uma alavancagem mais elevada que seus similares de maior porte. Isso estimulou ainda mais o processo de F&As, dado que sem condições de fazer novos aportes de capital, instituições menores não tiveram outra saída a não ser a venda dos bancos, associação com novos parceiros ou diminuição dos negócios.

Alguns autores ainda defendem [Puga (1999) e Rocha (2001)] que a implementação das exigências de capital do acordo de Basileia I foram adotadas privilegiando a solidez do sistema, sem muita atenção à defesa dos princípios da concorrência ou ao estabelecimento de requisitos mínimos de *desempenho* de capital (aumento da oferta de serviços, redução no nível do *spread* bancário, e dilatação do prazo médio das operações).

3 - Mudança de cenário no sistema financeiro brasileiro

O processo de consolidação e internacionalização bancária no Brasil apesar de ainda continuar ocorrendo, possibilita a observação de alguns fatos e a verificação de algumas modificações estruturais do sistema financeiro nacional. Como no mundo todo, o processo de fusões e aquisições gera uma estrutura financeira com um número menor de instituições no sistema financeiro, e um aumento do tamanho médio das empresas consolidadas bem como do grau de concentração do mercado em contrapartida.

A tabela 5 serve para ilustrar como todos os processos discutidos acabam por consubstanciar um novo padrão de sistema financeiro que passa a vigorar no país:

Tabela 5:

Quantidade de instituições financeiras em funcionamento no Brasil - dez/94 a dez/06

Tipo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Banco Múltiplo	210	205	194	180	174	169	163	153	143	141	139	138	137
Banco Comercial ¹	34	35	38	36	28	25	28	28	23	23	24	22	21
Banco de Desenvolvimento	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4
Caixa Econômica	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Banco de Investimento	17	17	23	22	22	21	19	20	23	21	21	20	18
SCFI	42	43	48	49	44	42	43	42	46	47	46	50	51
SCTVM	240	227	219	202	194	193	187	177	161	147	139	133	116
Sociedade Corretora de Câmbio	47	48	39	37	39	39	41	43	42	43	47	45	48
SDTVM	376	333	283	238	210	190	177	159	151	146	138	134	133
SAM	77	80	75	80	83	81	78	72	65	58	51	45	41
SCI, APE e SCIR ²	27	23	22	22	21	19	18	18	18	18	18	18	18
Cia Hipotecária	-	-	3	3	4	6	7	7	6	6	6	6	6
Agência de Fomento ³	-	-	-	-	3	5	8	9	10	11	12	12	12
Sub-Total	1.078	1.019	952	877	830	796	775	733	693	666	646	628	606
Cooperativa de Crédito	946	980	1.018	1.120	1.198	1.253	1.311	1.379	1.430	1.454	1.436	1.439	1.452
SCM ⁴	-	-	-	-	-	4	11	23	37	49	51	55	56
Total	2.024	1.999	1.970	1.997	2.028	2.053	2.097	2.135	2.160	2.169	2.133	2.122	2.114

Fonte: Banco Central do Brasil. Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro. Departamento de Organização do Sistema Financeiro. Unicidade

(1) Inclui as Filiais de Bancos Estrangeiros.

(2) Inclui Sociedades de Crédito Imobiliário Repassadoras (SCIR) que não podem captar recursos junto ao público.

(3) Em Jan/1999 foi constituída a 1ª Ag. Fomento, nos termos da Res. 2.574, de 17.12.1998.

(4) Em Out/1999 foi constituída a 1ª SCM, nos termos da Res. 2.627, de 2.8.1999.

Siglas: SCFI = Sociedade de crédito, financiamento e investimento; SCTVM = Sociedade corretora de títulos e valores mobiliários; SDTVM = Sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários; SAM = Sociedade de arrendamento mercantil - Leasing; SCI = Sociedade de crédito imobiliário; APE = Associação de poupança e empréstimo; SCIR = Sociedade de Crédito Imobiliário Repassadora; SCM = Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

Por intermédio dos dados é possível verificar dois movimentos: i) com o fim do período inflacionário, muitas instituições não sobrevivem e já no final de 1996 há uma queda percentual de 12% em comparação com dezembro de 1994 no número sub-total de instituições financeiras; ii) um segundo momento de redução no número de instituições financeiras no Brasil se dá com as reformas implementadas pelo governo e o processo de consolidação bancária, assim, entre o final de 1996 e fins de 2001, há uma variação percentual negativa ainda mais expressiva, atingindo a cifra de 23%, mostrando que este processo foi bastante agressivo internamente. A partir de então até os dias atuais, a segunda onda de consolidação bancária foi responsável por uma redução, mais modesta, de 18% no número sub-total de instituições. Do outro lado da moeda, percebe-se através da tabela 5 que houve a criação de algumas Cias. Hipotecárias e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; o surgimento de 12 Agências de Fomento em consequência da instituição do PROES e ainda um grande crescimento no número de Cooperativas de Crédito (506 entre dez/94 e dez/06, representando um crescimento de 53,5%) também são percebidos na tabela acima.

Quanto ao grau de concentração do mercado podemos observar a mesma tendência internacional se verificando no mercado financeiro brasileiro a partir da tabela abaixo:

Tabela 6:

Indicadores de concentração bancária: ativos totais
Total do setor bancário

Período		RC2	RC5	RC10	RC20
1994	I	33,68	48,45	63,37	75,86
	II	33,41	49,91	62,82	75,70
1995	I	29,57	48,14	62,54	75,44
	II	30,46	50,44	63,39	75,34
1996	I	27,50	48,28	60,30	72,12
	II	29,14	50,95	62,73	75,56
1997	I	29,13	50,51	62,12	76,67
	II	30,76	51,46	63,74	78,77
1998	I	32,02	51,86	64,63	78,48
	II	34,64	55,81	69,77	83,31
1999	I	33,77	55,75	68,99	82,11
	II	33,03	54,72	69,27	83,30
2000	I	32,49	53,91	69,48	84,44
	II	31,47	57,09	74,58	88,22

Fonte: Banco Central, Informações de Instituições Financeiras. In: Rocha (2001)

Tomando-se os ativos dos cinco mais grupos bancários (RC5) sobre o total dos ativos do sistema financeiro no período compreendido entre 1994 e 2000, observa-se claramente uma elevação nos valores do índice apontando para um aumento no nível de concentração no mercado financeiro brasileiro. Este valor sai de 48,45% dos ativos totais pertencentes às cinco maiores instituições em 1994 para a cifra de 57,09% no segundo semestre de 2000, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 18%. A mesma tendência pode ser observada para o índice das dez e vinte maiores instituições (RC10 e RC20) no mercado brasileiro. Uma ressalva neste índice deve ser feita com relação ao ano de 1996: com a entrada de novas instituições bancárias estrangeiras e a diminuição da participação dos bancos estaduais no sistema bancário brasileiro, há uma inversão momentânea nessa tendência de concentração e, no período em questão ocorre certa desconcentração do mercado. No entanto, a partir deste período reverte-se esse processo e a tendência à concentração passa a permanecer novamente.

Considerações finais

No capítulo que se apresentou, buscou-se analisar o panorama geral do processo de consolidação e internacionalização do sistema financeiro internacional como ponto de partida para o posterior estudo do caso brasileiro.

Como pôde ser verificado, a desregulamentação dos serviços financeiros a nível nacional, a abertura dos sistemas financeiros nacionais à competição estrangeira, os desenvolvimentos tecnológicos em telecomunicações e informática, bem como as mudanças nas estratégias gerenciais das instituições financeiras foram os principais impulsionadores do processo de consolidação financeira. A evidência deste processo é o aumento do número de fusões e aquisições entre empresas do segmento, com a conseqüente redução do número de firmas, aumento do tamanho das mesmas, aumento do grau de concentração no mercado e aumento da competitividade. As principais motivações das empresas que buscam esse processo é o aumento do poder de mercado e o aumento da eficiência da firma bancária através de economias de escala (aproveitando o sistema de agências, a infra-estrutura de *software* e os sistemas de distribuição de informação eletrônica para atingir um maior número de clientes), de escopo (na qual a mesma empresa consegue oferecer mais serviços em diferentes mercados, inclusive onde a empresa bancária tradicionalmente não atuava) e de renda (através da venda cruzada de diferentes serviços financeiros para um mesmo cliente).

Outras tendências observadas são o aumento das receitas não-juros (tarifas e comissões bancárias) no balanço dos bancos – em conseqüência do aumento da competitividade na prestação de serviços bancários clássicos como a intermediação financeira - e a diminuição das margens de juros líquida (pelo menos em economias maduras). A expansão dentro e fora das fronteiras nacionais também é observada como forma de diversificação de mercado e aumento da competitividade.

No Brasil o que se observa num primeiro momento é um processo de consolidação e internacionalização do sistema financeiro em resposta a uma estrutura bancária frágil e ineficiente, que ocorreu com a estabilização da economia após a implementação do Plano Real e os efeitos da crise mexicana de 1995. Nesse momento, com as dificuldades enfrentadas por diversas instituições nacionais

importantes no sistema financeiro e o risco de contágio sistêmico para o sistema de pagamentos como um todo, fica evidente a necessidade de formulação de um plano para a reestruturação e solidificação do sistema bancário nacional.

Desta forma, após o Banco Central intervir em duas instituições de grande porte (Banco Econômico e Banco Nacional), institui-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (junho de 2001), adotou-se as premissas do Acordo de Basileia I e abriu-se o sistema financeiro nacional à entrada de instituições financeiras estrangeiras. Essas medidas tinham como principal objetivo fortalecer o sistema financeiro nacional e internalizar os avanços tecnológicos disponíveis nos principais mercados internacionais, como forma de aumentar a eficiência do sistema.

Dentro deste papel, supunha-se que a introdução de instituições bancárias estrangeiras desempenharia papel central, pois, proporcionaria uma expansão do crédito, uma redução dos *spreads* bancários e um alongamento dos prazos médios dos empréstimos. Passados mais de dez anos do início deste processo, os estudos acadêmicos e a verificação empírica dos fatos, infelizmente, mostram que atuação das instituições financeiras estrangeiras não aponta para a propaganda dispersada pelo “discurso oficial”, mas resultou na acomodação dos novos concorrentes ao padrão de competição oligopolista presente no mercado interno (Cintra, 2007, p.21).

Resumindo, a experiência desta primeira e segunda ondas na consolidação bancária brasileira seguiram os padrões da tendência internacional. Houve um aumento significativo da participação das instituições estrangeiras no sistema financeiro brasileiro, com a contrapartida da redução do setor bancário público estadual (através das privatizações), bem como uma redução no número de instituições, aumento do seu tamanho e elevação do grau de concentração das empresas remanescentes do sistema.

Apesar da recente reestruturação do Sistema Financeiro Nacional ter mantido o padrão de competição oligopolística existente no período anterior às mudanças

ocorridas na década de 90, a consolidação do sistema bancário nacional tornou as instituições financeiras presentes no Brasil mais sólidas e preparadas para um nível de concorrência mais elevado com competidores estrangeiros. Desta forma, a existência de bancos sadios e preparados serviu de alicerce fundamental para a formação do novo ciclo de oferta de crédito que vem se verificando recentemente, que provavelmente não se verificaria caso o contrário. Este assunto é objeto de estudo do próximo capítulo deste trabalho.

Capítulo 2

O novo ciclo de crédito na economia brasileira entre 2003 e 2008

Introdução

Assim como apontam diversos autores, a recente retomada do crescimento econômico brasileiro a partir do início do Governo Lula está diretamente relacionada com o novo ciclo de crédito do Sistema Financeiro Nacional. O objetivo principal deste capítulo é descrever as características deste recente movimento e seus determinantes. Para isso, este capítulo está dividido em quatro outras seções fora esta introdução. Na primeira seção colocar-se-ão questões sobre o novo ciclo de crédito da economia brasileira no período compreendido entre 2003 e 2008 com especial foco sobre o crédito com recursos livres. A segunda seção irá analisar o comportamento do crédito direcionado no mesmo período. Na terceira seção, são analisadas as modificações na estrutura patrimonial dos bancos nos ciclos econômicos. Por fim, na última seção serão apresentadas as considerações finais do capítulo com especial atenção na sustentabilidade do recente ciclo de crédito.

1 – O novo ciclo de crédito entre 2003 e 2008

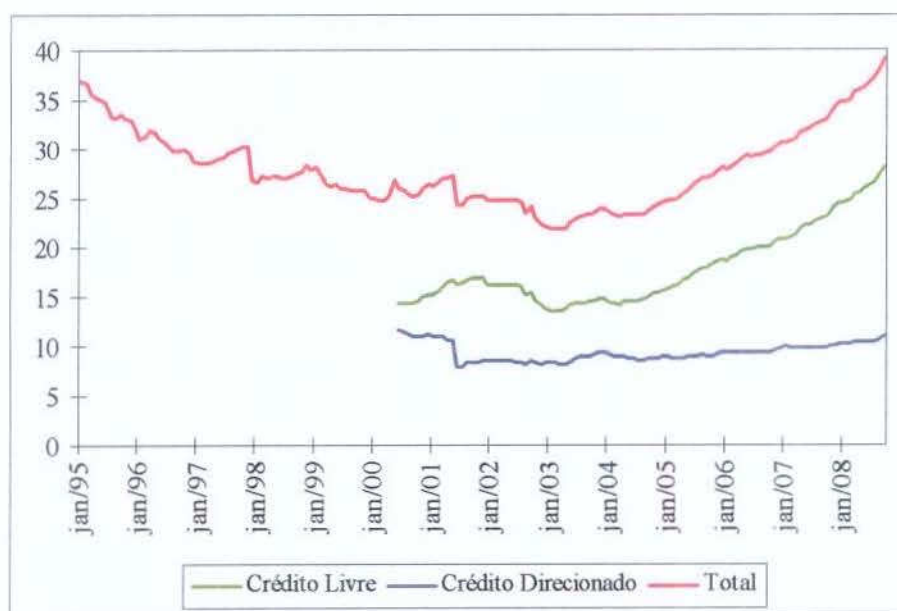
A partir de 2003 a estabilização dos preços chaves da economia brasileira¹⁹ e dos preços internos possibilitou aos bancos nacionais a viabilização, movidos pela lógica da concorrência, da expansão do crédito na economia nacional. Assim, como qualquer outra firma capitalista, essas instituições orientaram suas decisões de portfólio na busca por maiores lucros, tendo sempre como pano de fundo a avaliação da relação liquidez *versus* rentabilidade dos ativos.

Assim, refletindo esse movimento, como se observa no gráfico abaixo a razão do estoque de crédito sobre o Produto Interno Bruto (PIB) na economia brasileira, subiu de 21,9% (R\$ 536,69 bilhões – Gráficos 1 e 2) em abril de 2003 para 39,1% (R\$

¹⁹ Entende-se por preços chaves neste trabalho a taxa de câmbio e a taxa de juros básica da economia (SELIC). Esta última no período citado ainda apresentava um movimento de elevação importante, porém, as expectativas futuras com relação à mesma já apontavam um cenário mais otimista no futuro próximo por parte dos principais agentes do mercado.

1.148,90 bilhões) em setembro de 2008, superando inclusive os 36,8% de janeiro de 1995 do período imediatamente posterior à estabilização da economia com a introdução do Plano Real. Em termos percentuais isto representou uma crescimento bastante expressivo de 114,07% no período compreendido entre abril de 2003 e setembro de 2008.

Gráfico 1 – Estoque de Empréstimos do SFN – Recursos Livres e Direcionado – em % do PIB



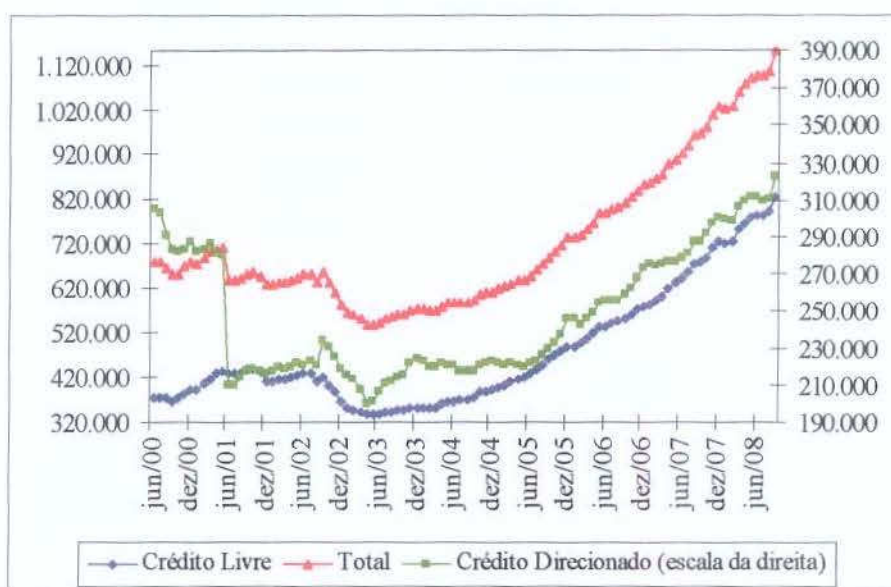
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Este novo ciclo de crédito, assim como apontam Cintra (2006), Oliveira (2006) e Oliveira e Racy (2006) foi claramente liderado pelo movimento do crédito com recursos livres (Gráfico 1). O crédito livre passou de R\$ 336,41 bilhões em abril de 2003, o equivalente a 13,7% do PIB e 62,7% do crédito total da economia, para R\$ 825,96 bilhões, corresponde a 28,11% do PIB e 71,90% do crédito total, representando um fortíssimo crescimento de 145,52%.

Oliveira e Racy (2006) também ressaltam que este novo ciclo de crédito tem sido impulsionado principalmente pela estratégia do sistema financeiro privado nacional de expandir os empréstimos ao setor privado (Gráfico 3), sendo acompanhada pelos bancos públicos e em menor grau pelos bancos privados estrangeiros em sua estratégia. Entre abril de 2003 e setembro de 2008, enquanto a relação crédito/PIB dos bancos privados nacionais aumentou de 8,3% para 17,4% (aumento de 9,1 p.p.), nos bancos públicos e estrangeiros a variação foi bem menos

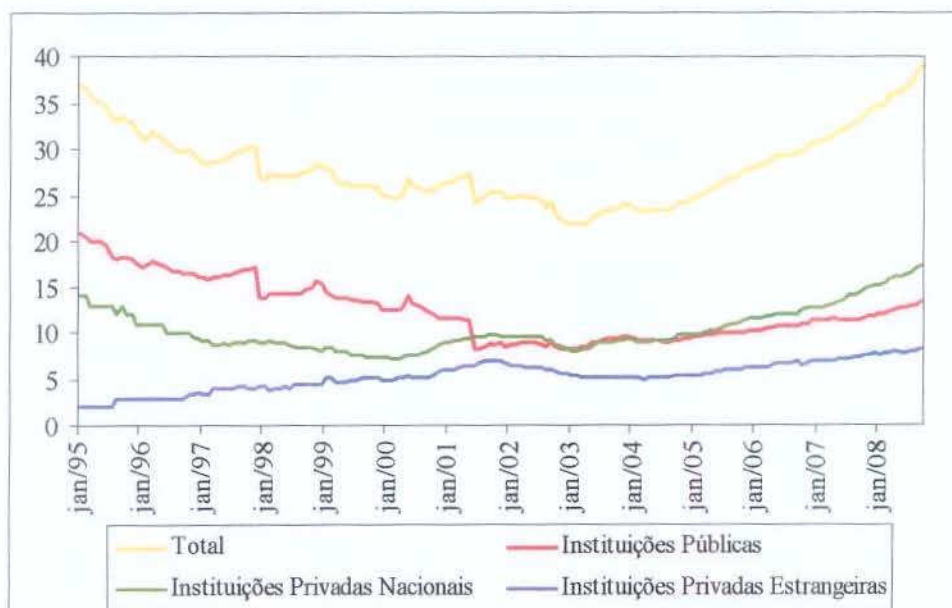
significativa. No primeiro segmento a relação vai de 8,5% para 13,4% do PIB (aumento de 4,9 p.p.) e no segundo de 5,2% a relação vai para 8,3%. (aumento de 3,1 p.p.). Em termos de estoque de empréstimos com recursos livres os bancos privados tiveram um crescimento agregado a todos os setores de 152,5%, com estoques aumentando de R\$ 202,2 bilhões em abril de 2003 para R\$ 511,3 bilhões em setembro de 2008. Nos setores público e privado estrangeiro os estoques passam de R\$ 207,5 bilhões e R\$ 126,64 bilhões para R\$ 394,8 bilhões e R\$ 242,7 bilhões respectivamente, o que representa um crescimento importante, porém menor, de 90,25% e 91,64% nos dois segmentos no período analisado.

Gráfico 2 - Estoque de empréstimos do Sistema Financeiro - Recursos Livres e Direcionados - R\$ milhões set/08 - IGP-DI



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 3 - Estoque de empréstimos, segundo Controle de Capital - em % do PIB

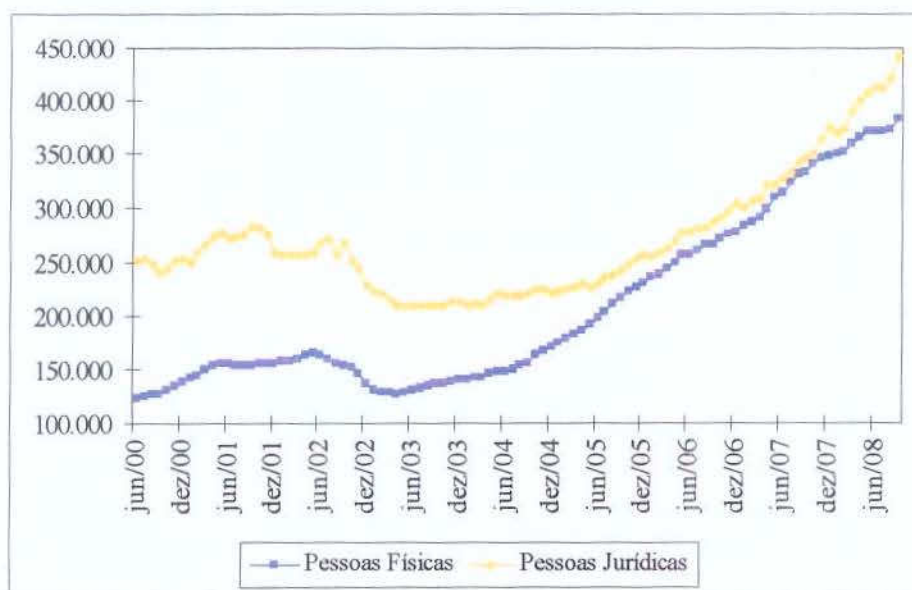


Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

É válido ressaltar que esse crescimento bastante expressivo dos créditos com recursos livres teve uma importante modificação em sua composição, em abril de 2003 o estoque de crédito destinado às pessoas físicas totalizava um valor de R\$ 127,60 bilhões (Gráfico 4), representando 37,93% do total, enquanto que o estoque de empréstimos para pessoas jurídicas somava uma quantia de R\$ 208,80 bilhões, equivalente a 62,07% do total. Passados mais de cinco anos, em setembro de 2008, as pessoas físicas absorviam um montante de R\$ 383,5 bilhões²⁰, pouco mais de 46,4% do total, um aumento de 200% sobre o estoque e de 8,4 pontos percentuais em termos de participação sobre o total dos recursos livres; já os recursos destinados às pessoas jurídicas somavam um montante de R\$ 442,4 bilhões, representando 53,5% do total do recursos livres, um aumento de 111% sobre o estoque. Dessa forma, assim como os autores citados acima já apontaram, podemos concluir que o novo ciclo de crédito no período recente foi fundamentalmente direcionado para o financiamento das famílias.

²⁰ Esse valor é correspondente a 12,9% do PIB e faz parte de uma longa trajetória de crescimento do crédito pessoal na economia brasileira desde a implementação do Plano Real (jun/94) quando esta modalidade representava cerca de 1% do PIB. Em contrapartida, o crédito destinado ao setor público e à habitação, que representavam cada um aproximadamente 6% do PIB em junho de 1994, passaram a ser responsáveis por somente 0,7% e 2% do PIB em setembro de 2008 respectivamente.

Gráfico 4 - Estoque de empréstimos com recursos livres – Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas - R\$ milhões - set/08 IGP-DI



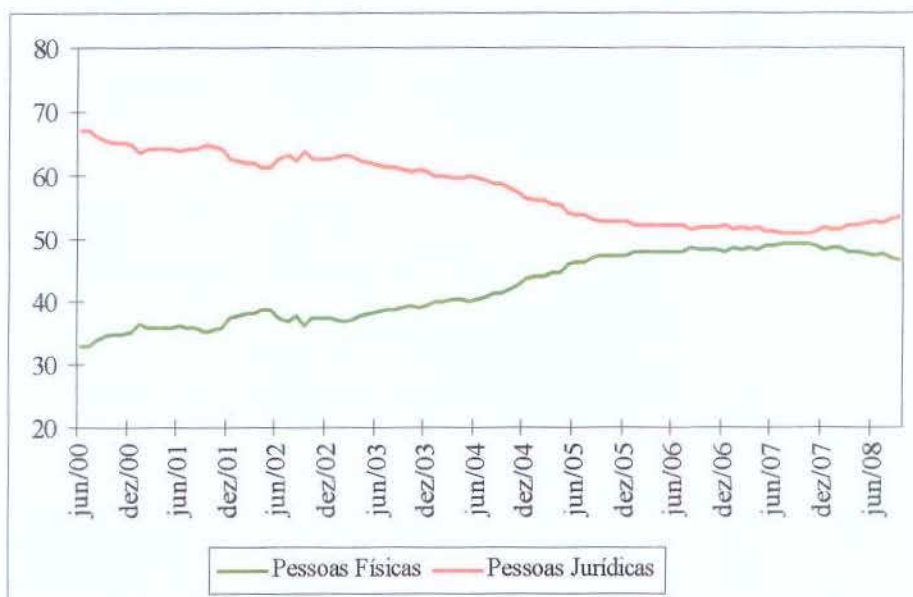
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Até bastante recentemente, dado o baixo dinamismo e a elevada incerteza presente na economia brasileira, seja ela em função do baixo crescimento econômico verificado ou relativo às dúvidas com relação à política macroeconômica que o Governo Lula viria a adotar, a demanda creditícia por parte do setor produtivo industrial - influenciada diretamente pelo estado de confiança da economia, das expectativas de lucro do setor privado, das perspectivas de crescimento de vendas e do risco crescente com o grau de endividamento – situou-se em um patamar bastante restrito por um período de tempo relativamente extenso.

No entanto, uma observação importante a ser feita é uma tendência secundária no comportamento do crédito com recursos livres observada mais recentemente. A partir de uma comparação entre julho de 2007 (período em que a participação relativa do estoque de crédito para as pessoas jurídicas encontra-se em seu patamar mais baixo, 50,65% do total – Gráfico 5) e setembro de 2008, podemos verificar que há um crescimento de 18,22% no estoque de empréstimos para as pessoas físicas frente a um crescimento de 32,86% no estoque de empréstimos para as pessoas jurídicas. Isso aponta para uma aceleração no movimento de concessão de crédito para esse setor. Assim, podemos inferir que, apesar do forte financiamento ao consumo das famílias, há, em paralelo um novo movimento de investimento por parte do setor produtivo em

novos equipamentos e na formação bruta de capital fixo²¹, dado o aumento do dinamismo da economia e a redução da incerteza com relação às expectativas de realização de lucro, vendas e geração de renda futuras.

Gráfico 5 - Composição do crédito com recursos livres do Sistema Financeiro - em %



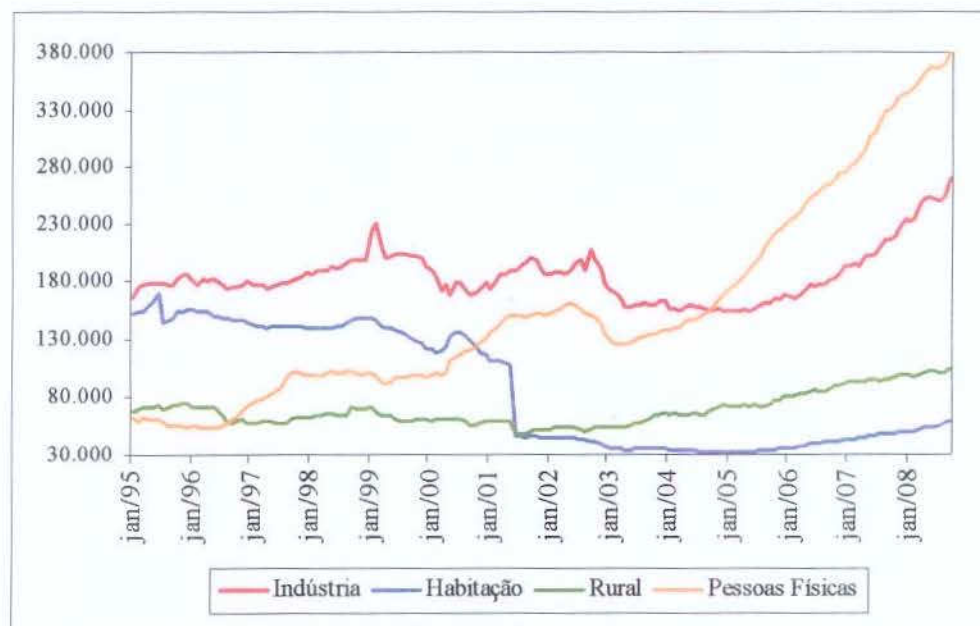
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Cintra (2006) ainda ressalta que a recuperação no crédito pessoal iniciou-se já a partir do ano de 2003, antes mesmo da economia representar os primeiros sinais de recuperação. Neste ano, o produto interno bruto permaneceu praticamente estagnado e renda média do trabalhador declinou. Assim como o crédito pessoal, todas as demais operações de crédito com recursos livres destinadas ao setor privado apresentaram significativo aumento (Gráfico 6). O crédito rural ao setor privado nacional teve um crescimento real de 92,3%, o estoque de depósitos saiu de um valor de R\$ 53,1 bilhões em abril de 2003 para R\$ 102,7 bilhões em setembro de 2008. Em menor amplitude, porém, não com menor relevância, o crédito destinado ao financiamento imobiliário passou de R\$ 34,2 bilhões para R\$ 58,2 bilhões, resultando em uma expansão real de 70,1%. Com relação ao crédito destinado ao setor industrial privado de R\$ 156,5 bilhões a cifra atinge R\$ 269,5 bilhões em setembro de 2008, representando um expressivo aumento de 72% no período analisado. O crédito

²¹ CASARIN, Marcos Felipe. *Investimento*. In.: *Economia & Conjuntura*. Rio de Janeiro: Grupo de Conjuntura do Instituto de Economia/UFRJ, ano 8, n. 86, julho de 2008.

comercial registrou ainda um crescimento real de 114,8% sobre abril de 2003, saindo da casa dos R\$ 56 bilhões para os R\$ 120,7 bilhões.

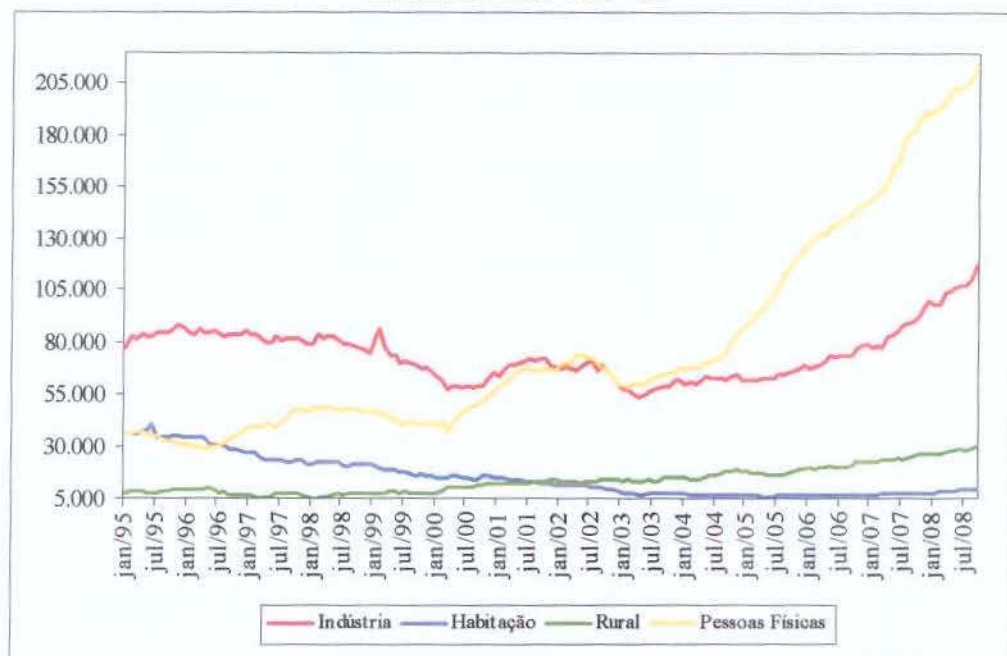
Gráfico 6 - Empréstimos do Setor Financeiro, por atividade ao setor privado - R\$ milhões set/2008 - IGP - DI



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

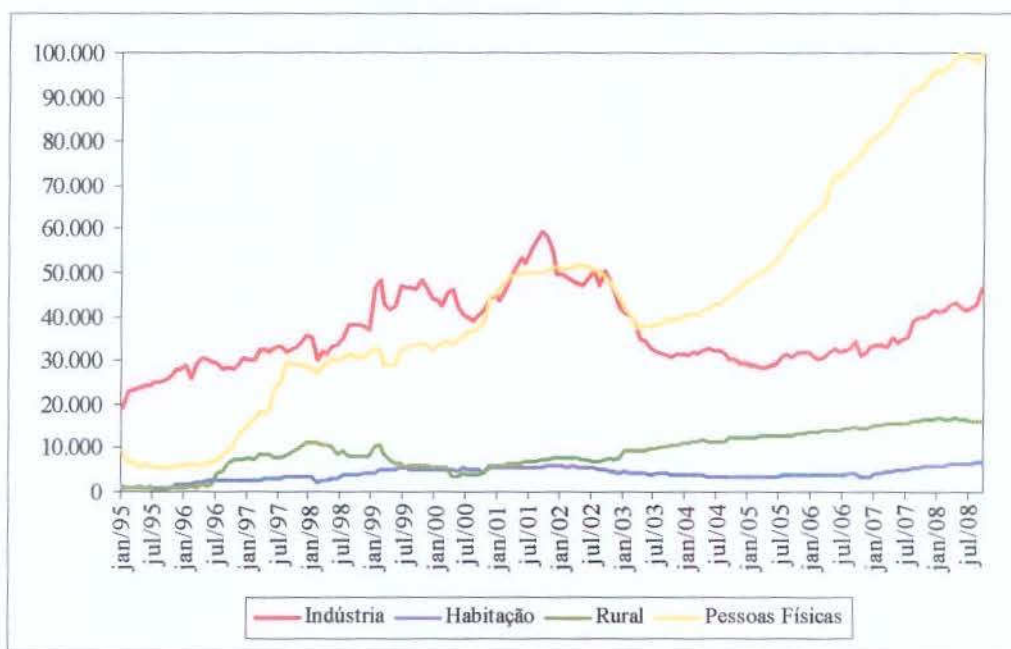
Desagregando o destino das operações de crédito do SFN entre os sistemas financeiro público, privado nacional e privado estrangeiro todas as modalidades de crédito crescem em todos os segmentos (Gráficos 7, 8 e 9) como podemos observar abaixo. Dentro da rubrica pessoas físicas este movimento é claramente liderado pelo setor privado nacional. O estoque de empréstimos cresce impressionantes 260% entre abril de 2003 e setembro de 2008, passando de um montante de R\$ 59,3 bilhões para R\$ 213,6 bilhões. Um movimento semelhante no segmento privado estrangeiro e público também é percebido, no entanto, a amplitude é reduzida. O estoque de empréstimos varia de R\$ 37,7 bilhões para R\$ 99,8 bilhões no primeiro, um crescimento não desprezível de 164%. Já no setor público os estoques saltaram de R\$ 26,6 bilhões para R\$ 67 bilhões, representando uma expansão de 130%.

Gráfico 7 - Empréstimos do Setor Financeiro Privado Nacional ao setor privado, por atividade - R\$ milhões set/2008 - IGP - DI



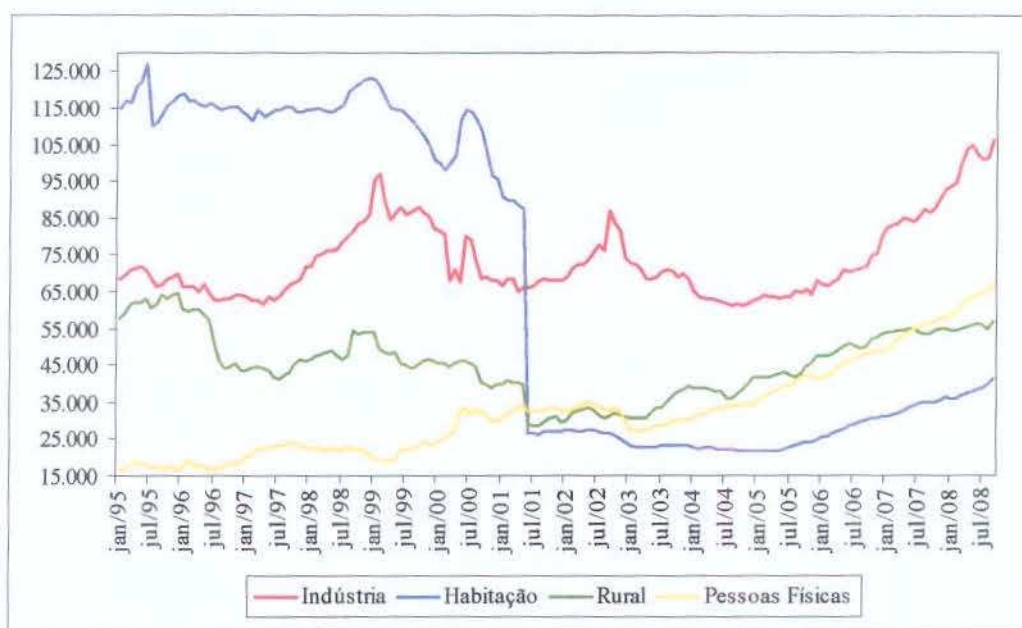
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 8 - Empréstimos do Sistema Financeiro Privado Estrangeiro ao setor privado, por atividade - R\$ milhões - IGP-DI



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 9 - Empréstimos do Sistema Financeiro Público ao setor privado, por atividade - R\$ milhões - IGP-DI



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Já no crédito destinado à indústria, tanto os segmentos privado nacional quanto o público tiveram um desempenho importante e semelhante. Entre abril de 2003 e setembro de 2008, no primeiro deles, os estoques de empréstimos saem de R\$ 53,4 bilhões para R\$ 116,82 bilhões (Gráfico 7) crescimento de 118,6%, no segundo estes partem de R\$ 68,2 bilhões para R\$ 106,2 bilhões (Gráfico 8), o que representa um aumento de 55,6%. Bem atrás destes segmentos está o privado estrangeiro com estoques de R\$ 46,5 bilhões em setembro último, o que representa um crescimento de apenas 33,6% no período.

Observando os dados do crédito com recursos livres destinados às pessoas jurídicas desagregadamente entre abril de 2003 e setembro de 2006 podemos analisar melhor quais foram as modalidades responsáveis por essa expansão. Das treze modalidades existentes duas apresentaram uma queda no estoque de concessões. A carteira *hot money* e desconto de notas promissórias recuaram 37% e 45% respectivamente, uma possível explicação para esse comportamento poderia residir no fato de que essas carteiras possuem elevadas taxas de juros e prazo bastante curto. De qualquer maneira, os recursos captados por essas modalidades são bastante restritos, representando juntas somente 0,23% do total para as pessoas físicas em setembro de 2008. Nas modalidades em que há referência no preço de moedas estrangeiras, temos

um comportamento heterogêneo durante o período analisado, bem como entre as modalidades. Os recursos destinados para as *export notes* reduziram-se à zero em setembro de 2006 e assim permanecem desde então; os adiantamentos sobre contratos de câmbio (ACC) sofrem uma redução de 20,7% em relação abril de 2003 atingindo seu menor valor em setembro de 2006 (R\$ 29,80 bilhões) quando voltam a recuperar-se atingindo a mesma cifra equivalente ao início do período analisado, com R\$ 36,5 bilhões. Por fim, a modalidade repasses de moeda após atingir o mínimo valor em maio de 2005, com uma redução de 19,1% sobre os estoques de abril de 2003 volta a recuperar-se e atualmente apresenta um crescimento de 30,1% sobre a mesma, com estoques de R\$ 28,7 bilhões. As razões para esse comportamento são claras em Cintra:

(...) Com o encolhimento das linhas de crédito externas às empresas e bancos brasileiros causado pelas incertezas sobre as diretrizes macroeconômicas do candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da volatilidade cambial e da maior aversão ao risco cambial por parte das empresas contratantes o saldo das operações externas caiu (...) (...) mesmo após a redução da aversão ao risco pelo investidor internacional e a acentuada queda do risco-país, os agentes econômicos brasileiros reduziram suas dívidas em moeda estrangeira. (Cintra, 2006, p. 306).

Essa redução do financiamento externo ao setor privado industrial brasileiro foi compensada no período por alternativas internas de captação. Todas as modalidades restantes no âmbito do empréstimos às empresas apresentaram crescimento sobre abril de 2003: capital de giro (262,3%), aquisição de bens (201,2%), outras operações (158,3%), desconto de duplicatas (67,6%), financiamento imobiliário (39,8%), financiamento à importação (39,1%) e vendedor (4,3%). Essas modalidades apresentam taxas de juros mais baixas às das modalidades *hot money* e desconto de notas promissórias e correspondiam em setembro de 2008 a 77% do estoque total de empréstimos às pessoas jurídicas.

Os estoques de empréstimos com recursos livres destinados ao setor rural, como era de se esperar, dada a grande participação do Banco do Brasil no crédito agrário, provêm em grande parte do segmento financeiro público com R\$ 56,6 bilhões em setembro de 2008, o que representa 55,17% do total de empréstimos ao setor (R\$ 102,7 bilhões) e um crescimento de 84,5% comparado com abril de 2003 (Gráfico 9).

Seguindo o segmento público no estoque de empréstimos estão o segmento privado nacional e o privado estrangeiro com 28,9% (R\$ 29,7 bilhões) e 15,8% do total (R\$ 16,3 bilhões) com um crescimento de 123% e 73,9% respectivamente. Na rubrica habitacional, o segmento financeiro público é, mais uma vez, o grande responsável pelo aumento dos estoques destinados ao setor. No período compreendido entre abril de 2003 e setembro de 2008 as concessões acumuladas do segmento elevam-se em 83,9% para R\$ 41,4 bilhões²². Nos segmentos privado nacional (35,3%) e estrangeiro (57,4%) esse crescimento foi bastante mais tímido.

De acordo com Cintra (2006), este novo ciclo de crédito iniciado no primeiro semestre de 2003, que está sendo liderado pelo setor privado com a forte expansão dos recursos livres concedidos às famílias, pode ser explicado pelo comportamento ativo dos bancos varejistas dentro da lógica concorrencial em sua busca por índices de lucratividade mais elevados e ampliação das vantagens de mercado em relação aos concorrentes. Sob essa orientação as instituições de varejo teriam adotado diferentes estratégias.

Em primeiro lugar as grandes instituições varejistas compraram financeiras: o Bradesco comprou a Finasa; o Unibanco a Fininvest; o HSBC a Losango e o Itaú criou a Taii.

Em segundo lugar, os bancos realizaram parcerias com rede de lojas varejistas visando o financiamento do consumo. Esse movimento deu-se em duas diferentes vertentes. Na primeira, ocorre simplesmente o financiamento das vendas da loja varejista através das instituição bancária. Na segunda, o banco juntamente com a instituição de vendas no varejo criam juntas uma sociedade de crédito, financiamento e investimento com controle compartilhado, objetivando o financiamento das vendas da instituição varejista. Em ambas as situações, o grande benefício à instituição bancária reside na possibilidade desta poder utilizar-se do cadastro dos clientes existentes para oferecer novos produtos e serviços bancários, por exemplo,

²² Este crescimento deve-se principalmente à política ativa de concessão de empréstimos da Caixa Econômica Federal destinada ao financiamento imobiliário. Apesar deste forte crescimento e dessa nova política da entidade pública, o estoque de empréstimos do Sistema Financeiro Nacional ao setor habitacional sobre o Produto Interno Bruto ainda encontra-se em patamares bastante inferiores aos verificados antes da introdução do Plano Real. Em janeiro de 1995 esta relação era de 7,8% *vis-à-vis* os 2% de setembro de 2008.

fornecimento de crédito pessoal, imobiliário, veicular, emissão de contas correntes, cartões de crédito, seguro pessoal, veicular, etc. No quadro abaixo resumimos as principais parcerias realizadas no interregno recente.

Quadro 2 – Parcerias entre Instituições Financeiras e Redes Varejistas – Financiamento ao Consumo

Lojas	Bancos parceiros
Magazine Luiza	Unibanco
Ponto Frio	Unibanco
Sonae	Unibanco
Lojas Americanas	Itaú
Cia. Brasileira de Distribuição (Pão de Açúcar)	Itaú
Lojas Colombo	Bradesco
Casas Bahia	Bradesco
EletroZema	Bradesco
Grupo Ponte Irmãos	Bradesco
HP	Bradesco/Finasa
Panashop	HSBC
Telha Norte (materias de construção)	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Carrefour	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Submarino	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Fast Shop	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Fnac	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Casa & Vídeo	Cetelem Brasil (BNP Paribas)
Casa & Construção	Alfa/BGN/Pan Americano
Pierre Alexander Cosmético	Pan Americano
Lojas Maia (eletroeletrônicos no Nordeste)	Banco do Brasil
Ri-Happy (rede de lojas de brinquedos)	Banco do Brasil
Todeschini	Banco do Brasil
Dicico (materiais de construção)	Banco do Brasil

Fonte: Banco Central, Mattos (2006) e jornais.

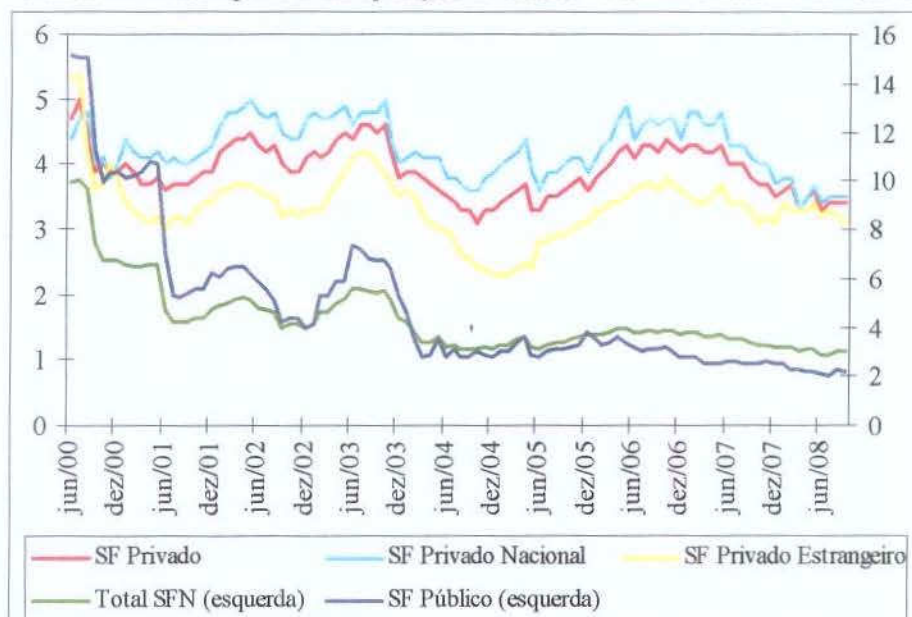
Nota: Extraído de Cintra (2007).

Esta estratégia tem especial significância no comprometimento das redes de comércio varejistas com a concessão de crédito ao consumidor, o que pode significar uma potencialização das vendas para Barros e Baer²³ (*apud* Cintra 2006). Mais além, para Oliveira e Racy (2006), a aquisição de bancos de nicho, financeiras e a parceria com grandes e médias redes de varejo²⁴ possibilitaram aos grandes bancos uma expansão criteriosa na concessão de crédito ao consumidor, dado que existia uma carteira de clientes com histórico conhecido. Desta forma, diferentemente da expansão ocorrida no pós Real, não ocorreu uma deterioração da qualidade da carteira de crédito dessas instituições (Gráfico 10).

²³ Barros, Maria Cristina Mendonça; Baer, Monica. O que o crédito pode significar para 2005? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2004. p. B2.

²⁴ Sobre este processo de parcerias e aquisições, ver Bancos... (2004a; 2004b) e Parcerias... (2005).

Gráfico 10 - Inadimplência das operações de crédito do SFN recursos livres - em %



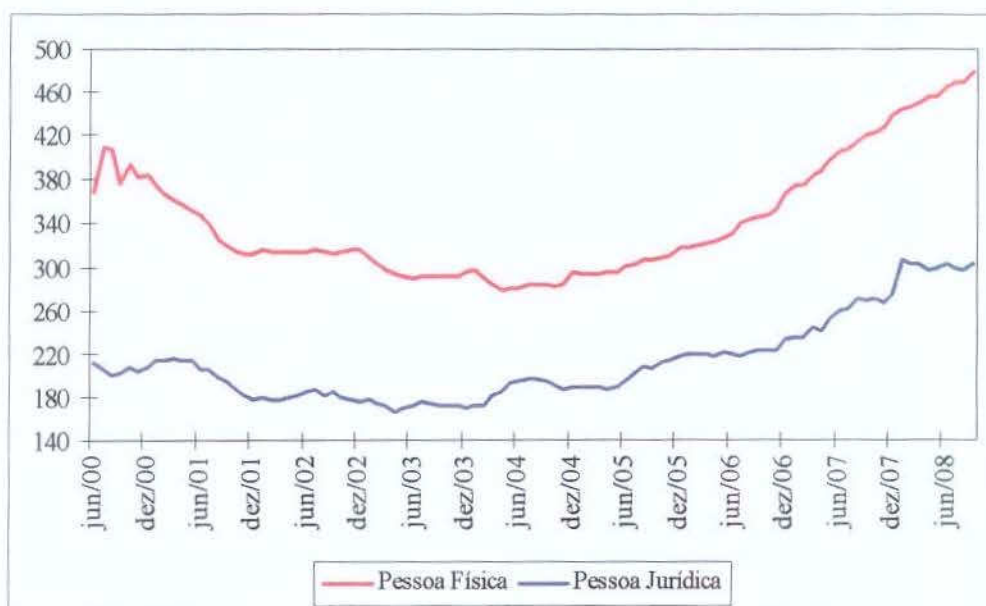
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Obs.: Percentual do saldo em atraso acima de 90 dias em relação ao total.

Para os autores esse movimento ainda foi importante para que os bancos pudessem obter ganhos de escala nas operações, bem como para a popularização de serviços bancários junto a um público cativo por recursos e muitas vezes não-bancarizado.

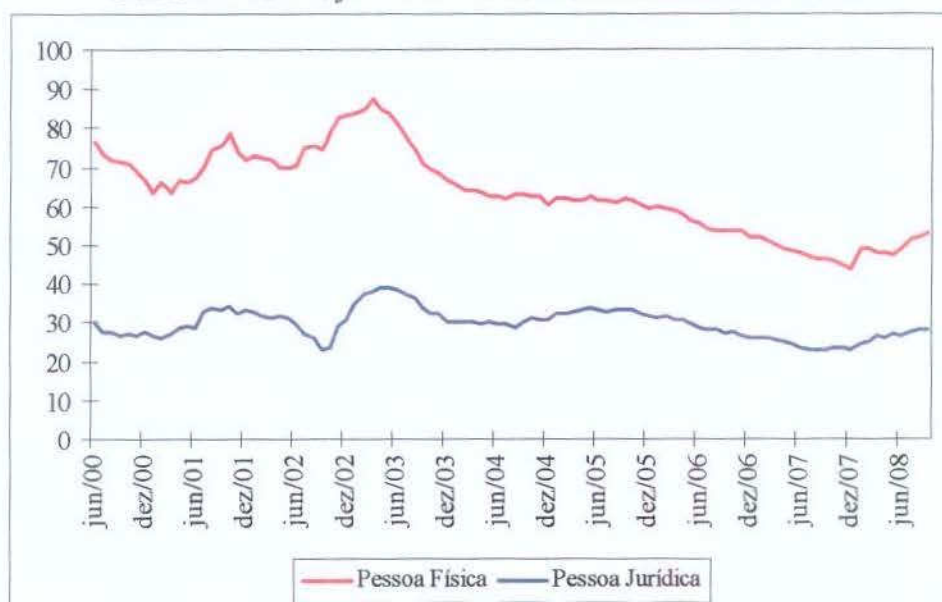
Em terceiro lugar, houve uma ampliação dos prazos médios dos financiamentos (Gráfico 11) e uma leve redução nas taxas de juros praticadas nas operações de crédito com recursos livres tanto para as pessoas físicas quanto para as pessoas jurídicas (Gráfico 12) em consequência do aumento da confiança por parte dos agentes financeiros na solvência dos devedores. Desta forma, os altos custos com juros envolvidos no financiamento do consumo puderam ser compensados no bolso da camada mais pobre da população através da dissolução em prazos mais longos. É emblemático o financiamento ao consumidor fornecido por redes de varejo como as Casas Bahia em que produtos são financiados em até 36 parcelas. O financiamento de veículos é outro caso evidente, na qual existe a possibilidade de pagamento em até 72 prestações.

Gráfico 11 - Crédito com Recursos Livres - Prazo Médio - Dias



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 12 - Taxa de juros anual - Crédito com recursos livres - em %

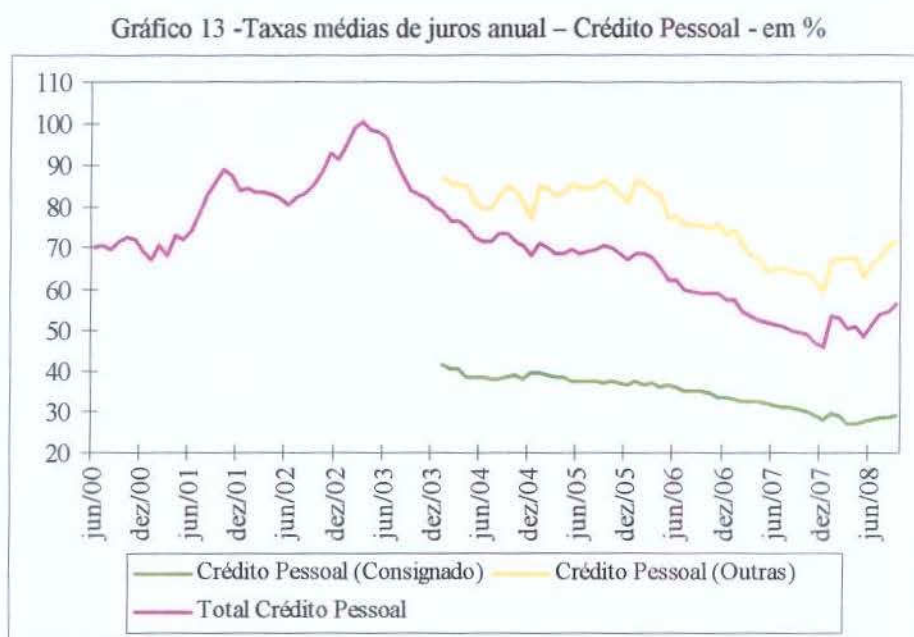


Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

A quarta estratégia adotada pelas instituições bancárias foi consequência da perspectiva de expansão do crédito que desencadeou o desenvolvimento e introdução de novas tecnologias de informação. Os empréstimos orientados por técnicas de gestão de risco (utilizando informações sobre tipo de devedor e empréstimo) permitiram que os bancos pudessem aprovisionar o mínimo de capital necessário para cumprir as determinações do Acordo de Basiléia, aumentando a eficiência na alocação

de recursos captados e tornando-os menos dependentes de processos subjetivos de análise e julgamento dos gerentes.

Em quinto lugar está a introdução de uma *inovação financeira* materializada na concessão de crédito consignado em folha de pagamento²⁵. Este tipo de operação por ter como garantia o desconto das parcelas na folha de pagamento do devedor, reduz sobremaneira o risco de inadimplência e, portanto, as taxas de juros. O gráfico 13 permite-nos observar esta enorme discrepância entre as taxas médias de juros entre os contratos de crédito pessoal consignado face aos outros contratos de crédito pessoal no sistema financeiro nacional.



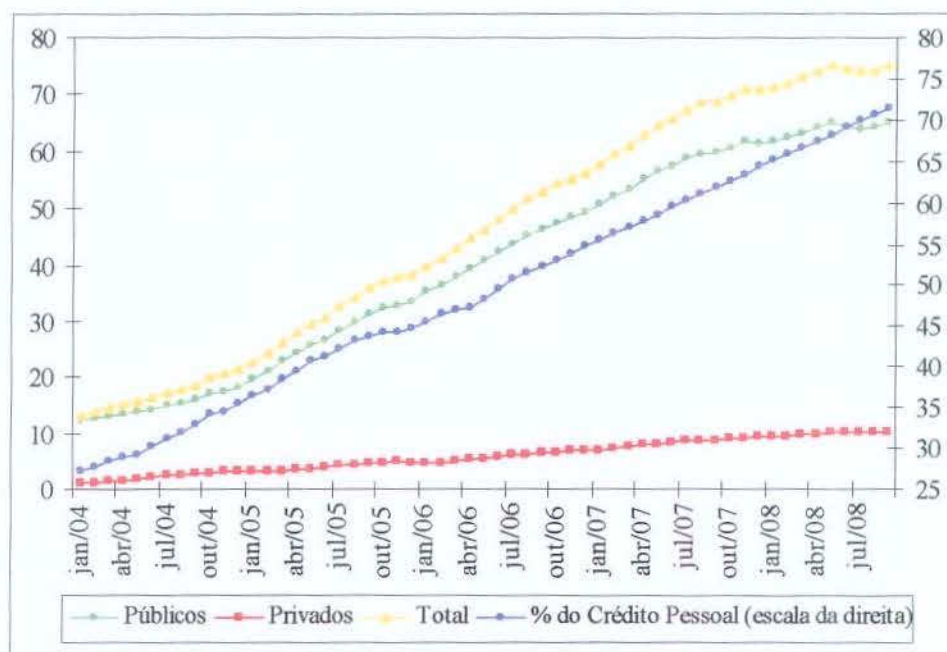
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

A título de exemplificação, em setembro de 2008 os contratos firmados de empréstimos consignados pactuaram uma taxa média de 28,8% a.a. enquanto nos demais contratos de crédito pessoal a taxa média foi de 71,9% a.a. Como consequência, o estoque de empréstimos com desconto em folha de pagamento sai de R\$ 13,3 bilhões em janeiro de 2004 (27,3% do total do crédito pessoal – Gráfico 14) para R\$ 75,5 bilhões em setembro de 2008 (71,5% do total do crédito pessoal),

²⁵ A modalidade crédito consignado com desconto em folha de pagamento foi criada com a Medida Provisória 130, de 17.09.2003, transformada na Lei 10.820 de 17.12.2003, cuja regulamentação foi estabelecida pelo Decreto 4.961 de 20.01.2004. Como o empréstimo tem como colateral uma garantia líquida e segura, reduzindo o risco de inadimplência, as taxas de juros praticadas nesta modalidade são bem menores do que as observadas nas demais.

caracterizando um incrível aumento de 466,1% no período. A forte presença do funcionalismo público na composição dos estoques de crédito consignado é reflexo da garantia jurídica de vínculo empregatício desta categoria trabalhista, o que torna a inadimplência neste segmento praticamente nula e aumenta sua atratividade para as instituições financeiras.

Gráfico 14 - Volume de Crédito Consignado - R\$ bilhões set/2008 - IGP-DI - e participação no Crédito Pessoal - em %



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Para Farhi (2006) a forte expansão inicial do crédito consignado foi reflexo de tomadores que buscavam uma alternativa mais barata para quitar dívidas com custo de financiamento mais elevado, como por exemplo, do cartão de crédito, cheque especial, entre outras dívidas. Concomitantemente, esta nova modalidade também possibilitou a entrada de novos consumidores no mercado, como aposentados, que puderam expandir seu consumo²⁶.

Por fim, a forte expansão do crédito destinado às pessoas físicas ainda é também uma resultante de uma estratégia adotada pelos grandes bancos buscando um

²⁶ Cintra (2006) e Farhi (2006) ressaltam ainda que dado o universo relativamente restrito dos tomadores de crédito consignado, concedida em sua maioria a funcionários públicos e aposentados, o crescimento desta modalidade tende a apresentar um índice mais moderado no futuro. Sobre o impacto do crédito consignado na eficácia da política monetária no período recente ver Farhi (2006).

aumento na dimensão geográfica no fornecimento de seus serviços através da ampliação de correspondentes bancários (tais como farmácias, supermercados, lojas de material de construção, lotéricas, etc) e, secundariamente, pela ampliação no número de agências. Desta forma, os bancos vêm modificando o papel das agências, tornando-as um espaço estratégico para a contratação de negócios (empréstimos, investimentos, contratação de apólice de seguros, etc), deslocando a parte operacional das atividades para os postos de atendimento eletrônico e os correspondentes bancários que apresentam uma estrutura de custo bastante menos onerosa.

2 – O comportamento do crédito direcionado entre 2003 – 2008

Por crédito com recursos direcionados entendemos neste trabalho o total dos recursos disponíveis no Sistema Financeiro Nacional em que as partes contratantes e provedoras não necessariamente pactuam as taxas e disponibilidades livremente entre si²⁷. No Brasil, ele está relacionado às exigibilidades sobre os depósitos bancários à vista e da caderneta de poupança. Segundo a legislação nacional, 25% dos depósitos à vista juntamente com 40% dos depósitos da poupança rural devem ser destinados ao setor agrícola. A gestão destes recursos é realizada pelo Banco do Brasil. 65% dos recursos captados em poupança pelas instituições bancárias devem também ser destinados ao financiamento habitacional.

Mais recentemente em junho de 2003, o governo brasileiro criou uma lei que busca beneficiar o profissional liberal com pequena atividade autônoma e o microempreendedor, obrigando as instituições bancárias a destinarem 2% dos depósitos à vista a essas duas categorias de tomadores. Para fazer frente à colocação deste volume de recursos o Banco do Brasil criou o Banco Popular do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia desenvolveram o CrediAmigo (Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado) e a Caixa Econômica Federal consolidou uma parceria junto a uma sociedade de crédito ao microempreendedor chamada Fácil.

Como fonte de recursos destinados ao crédito direcionado ainda existem os fundos para-fiscais. Os mais relevantes são o Fundo de Garantia por Tempo de

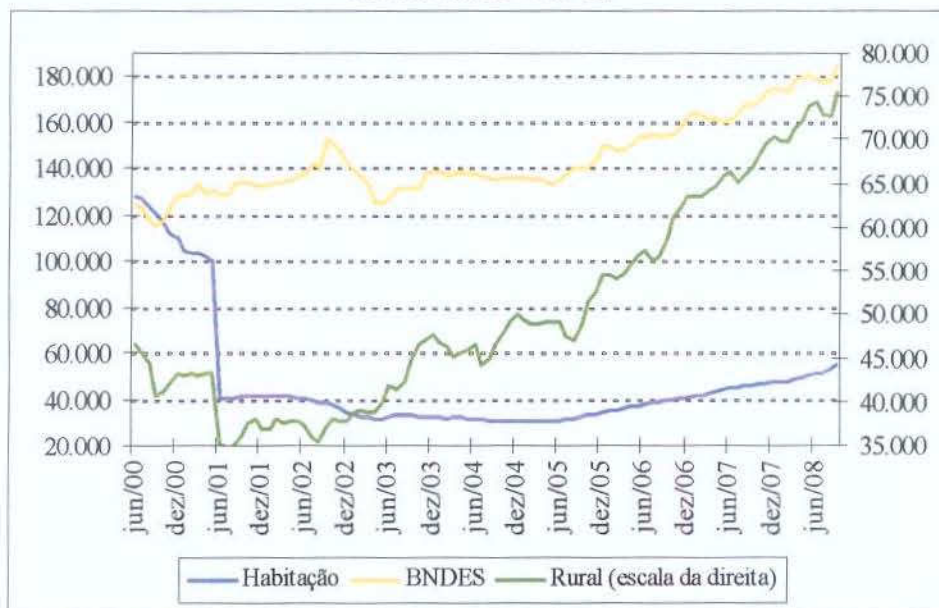
²⁷ O contrário corresponde aos recursos financeiros livres do Sistema Financeiro.

Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo Constitucional do Nordeste, o Fundo Constitucional da Amazônia e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste. Os recursos provenientes do primeiro são administrados pela Caixa Econômica Federal como fonte para o financiamento do crédito imobiliário e do saneamento urbano. O FAT é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e é destinado, predominantemente, para o investimento produtivo em máquinas e equipamentos industriais e no desenvolvimento da infraestrutura econômica. Os fundos de desenvolvimento regional do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste são administrados respectivamente pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), pelo Banco da Amazônia (Basa) e pelo Banco do Brasil e financiam projetos de desenvolvimento nas respectivas regiões.

Apesar do recente ciclo de crédito da economia brasileira ter sido liderado pelo aumento do estoque de crédito com recursos livres destinados principalmente ao financiamento das famílias, o crédito direcionado também apresentou um crescimento importante no período analisado. Entre abril de 2003 e setembro de 2008 houve um crescimento de 61,24%, o estoque de recursos direcionados passaram de R\$ 200 bilhões (8,2% do PIB) para R\$ 322,93 bilhões (11% do PIB), ver gráficos 1 e 2 acima.

Em termos desagregados o créditos concedidos ao setor rural e à habitação foram os dois segmentos que puxaram a expansão do crédito direcionado com 94,6% e 71,7% de aumento real entre abril de 2003 e setembro de 2008. O crédito rural passa de R\$ 38,8 bilhões (Gráfico 15) (19,37% do crédito dirigido e 7,2% do crédito total) para R\$ 75,5 bilhões (23,4% do crédito dirigido e 6,6% do crédito total). O estoque de créditos concedidos à habitação cresce em R\$ 22,87 bilhões, atingindo o montante total de R\$ 54,78 bilhões, que representa 17% do crédito dirigido e 4,77% do estoque total de crédito na economia. Os repasses e desembolsos diretos do BNDES foram as rubricas que menos avançaram no período (47,6%), elevando o estoque de concessões em R\$ 59,49 bilhões e perdendo 5,2 p.p. de participação dentro do total do crédito direcionado. No entanto, o estoque total dessas concessões ainda constitui a carteira mais importante do crédito direcionado brasileiro com R\$ 184,4 bilhões, o que representa 57,10% dos recursos dirigidos e 16% total na economia.

Gráfico 15 - Empréstimos com Recursos Direcionados do Sistema Financeiro, por atividade - R\$ milhões set/08 - IGP-DI



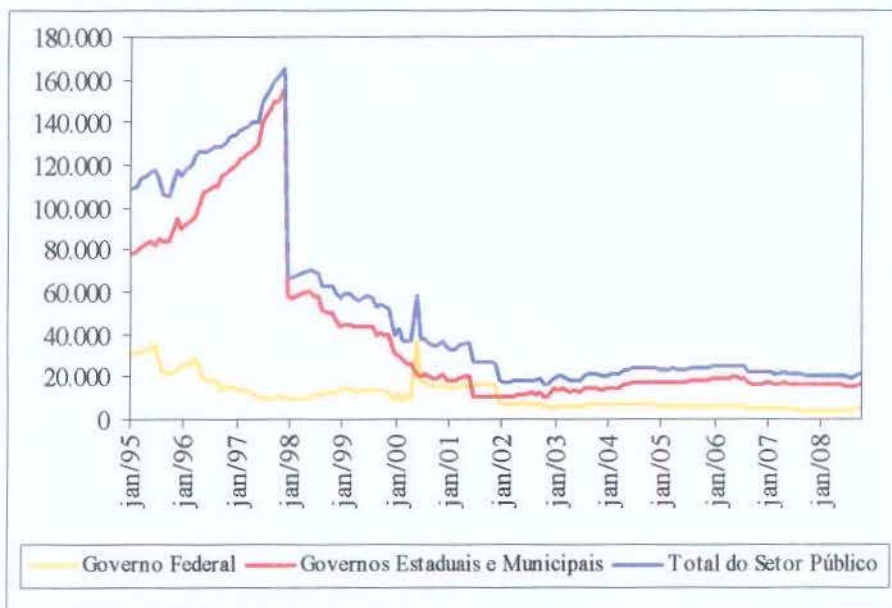
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Decorre, portanto, que a diminuição da participação do crédito direcionado no total de crédito concedidos pelo Sistema Financeiro Nacional (37,3% em abril de 2003 para 28,1% em setembro de 2008) é consequência do ritmo de crescimento mais acelerado na concessão dos empréstimos com recursos livres ao invés da queda na concessão dos empréstimos com recursos direcionados. Ademais, os créditos direcionados atingiram o patamar de 11% do PIB em setembro de 2008, fato que, isoladamente, não suficiente para igualar os 11,7% do PIB de junho de 2000 quando dispomos dos primeiros dados para a série.

O PROER, o PROES, o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, a reestruturação da dívida pública de Estados e Municípios e a privatização foram, segundo Cintra (2006, p. 312), responsáveis por uma drástica redução no estoque de empréstimos realizados pelo Sistema Financeiro Nacional ao setor público nas três esferas (Gráfico 16). Em novembro de 1997, esses estoques somavam o montante de R\$ 165,56 bilhões, o que correspondia a 6% do PIB; já em setembro de 2008, esta mesma rubrica era equivalente a R\$ 21,8 bilhões, equivalente a 0,7% do PIB e somente 1,85% do total de estoque de crédito no sistema financeiro. Esse afastamento do setor público do sistema de crédito nacional é, no entanto, compensada pelo financiamento indireto realizado pelas instituições financeiras ao

manter em sua carteira de ativos títulos da dívida pública do Tesouro Nacional. Os gráficos 17, 18, 19 e 20 expõem esse movimento ocorrido no final da década de 90 até o final de 2001.

Gráfico 16 - Empréstimos do SFN ao setor público - R\$ milhões set/2008 - IGP-DI



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

3 – Análise patrimonial dos bancos nas fases do ciclo econômico

Dentro da perspectiva pós-keynesiana, os bancos, como qualquer outra firma capitalista, orientam suas decisões de portfólio na expectativa de maiores lucros e levando em conta sua preferência pela liquidez e sua avaliação da riqueza financeira em condições de incerteza que caracterizam uma economia monetária. Para Paula e Junior (2000):

No enfoque pós-keynesiano, os bancos estão atuando no estágio V da evolução bancária elaborada por Chick (1992), ou seja, pressupõe a existência de um banco central em sua função de emprestador de última instância e o desenvolvimento de técnicas de administração de passivo por parte dos bancos. *Os bancos – nesta perspectiva – são vistos como agentes ativos que administram dinamicamente os dois lados de seu balanço*, o que significa que eles não tomam o seu passivo como dado, na medida em que procuram influenciar as preferências dos depositantes, através do gerenciamento das obrigações e da introdução de inovações financeiras (Paula e Junior, 2000, p. 141).

Os bancos a partir desta lógica têm um papel crucial na fase expansionista do ciclo econômico sancionando as demandas de crédito dos agentes econômicos, o que possibilita a amplificação do ciclo de inversão produtiva e, conseqüentemente o crescimento. Nesse sentido, os bancos respondem positivamente às expectativas otimistas dos empresários aumentando a participação dos créditos concedidos em seu portfólio de aplicações.

Essa postura bancária tem influência direta na estrutura patrimonial da instituição financeira. O lado do ativo no balanço dessas empresas passa a privilegiar aplicações com maiores índices de rentabilidade à liquidez, aumentando os prazos das aplicações e submetendo-se a ativos com maiores riscos. Observa-se ainda o aumento de operações creditícias com a diminuição da participação de títulos e valores mobiliários do governo nacional no sentido oposto no total dos ativos. Assim, há uma queda na relação ativos líquidos sobre ativos ilíquidos do balanço dos bancos. O maior arrojo das instituições financeiras aumenta sua exposição aos riscos intrínsecos da intermediação financeira, sejam eles o risco de crédito, de juros e de liquidez.

As técnicas de administração do passivo dos quais as instituições financeiras se utilizam na expansão do ciclo são complementares à atuação dos bancos na colocação de empréstimos ao setor produtivo. Elas possibilitam a maior alavancagem das operações de crédito, modificando a composição do passivo numa direção conveniente e aumentando o volume de recursos captados junto ao público. Paula e Junior (2000) apontam duas técnicas neste sentido: o gerenciamento de reservas e a introdução de inovações financeiras.

Segundo os autores, no primeiro caso o principal objetivo é obter mais recursos livres para financiar os empréstimos. Para isso, as instituições financeiras induzem seus clientes a aplicar seus recursos em obrigações que exigem uma quantidade menor de reservas e depósitos compulsórios. Em geral os principais instrumentos utilizados pelas instituições financeiras no gerenciamento das reservas são o manejo da taxa de juros, a utilização da propaganda, a distribuição de prêmios e bonificações, etc.

No segundo caso, os bancos buscam adotar uma política agressiva de captação de depósitos, para financiar sua alavancagem e capacidade de fornecer empréstimos. Para isso, lançam novos produtos ou serviços e novas formas de oferecer os serviços já existentes – as chamadas *inovações financeiras*²⁸. Essas são resultado da tentativa de contornar as restrições e regulamentações das autoridades monetárias bem como da busca de recursos de terceiros para o financiamento de suas aplicações ativas. No geral, o resultado desse comportamento ativo dos bancos no lado de seu passivo financeiro é a alavancagem de seu patrimônio líquido e a diminuição da utilização de recursos próprios para financiar sua carteira de ativos.

As idéias colocadas acima estão resumidamente apresentadas no quadro abaixo:

Quadro 3 – Estrutura patrimonial dos bancos na fase ascendente do ciclo.

ATIVO		PASSIVO	
Disponibilidades (-)	menos líquido	Depósitos a vista	importância da administração de passivo
Títulos públicos e privados (-)		Depósitos a prazo	
Empréstimos (+)		Empréstimos	
- Curto prazo (-)		(redesconto, interbancário)	
- Longo prazo (+)		Patrimônio líquido (-)	

Obs.: o sinal (+) e (-) significa aumento ou diminuição da importância relativa da rubrica
 Fonte: Extraído de Paula e Junior (2000).

Na fase descendente do ciclo econômico a incerteza dos empresários e demais agentes econômicos com relação à estabilidade dos preços chaves da economia (taxas de juros e câmbio) aumenta. Os bancos como uma firma capitalista adotam o mesmo tipo de comportamento e passam a atuar de modo defensivo aumentando a preferência por ativos com maior liquidez à rentabilidade, reduzindo de modo geral a concessão de empréstimos. Agregadamente, estas ações amplificam o quadro de crise instaurado, pois dificultam a rolagem das dívidas de agentes devedores aumentando a

²⁸ Num dos artigos aqui abordados, Oliveira e Racy (2006) consideram a introdução do crédito consignado aprovado por lei no final de 2003, bem como a aquisição de financeiras e bancos de nicho, e parcerias com grandes e médias redes de varejo por parte de grandes bancos duas importantes inovações financeiras.

inadimplência do sistema financeiro e dificultando a situação de firmas e indivíduos mais expostos. Do lado do ativo esta maior preferência pela liquidez é expressa através da redução da participação de ativos com maior prazo de maturação - em geral créditos ilíquidos de longo prazo - no total dos recursos aplicados, com um movimento simultâneo de investimento em aplicações mais líquidas em títulos públicos de dívida do governo e disponibilidades imediatas. O gerenciamento ativo das obrigações dos bancos, por sua vez, perde importância na fase descendente do ciclo. O que ocorre, na verdade, é uma diminuição da alavancagem nas operações bancárias e aumento do patrimônio líquido sobre o total do passivo.

Quadro 4 – Estrutura patrimonial dos bancos na fase descendente do ciclo

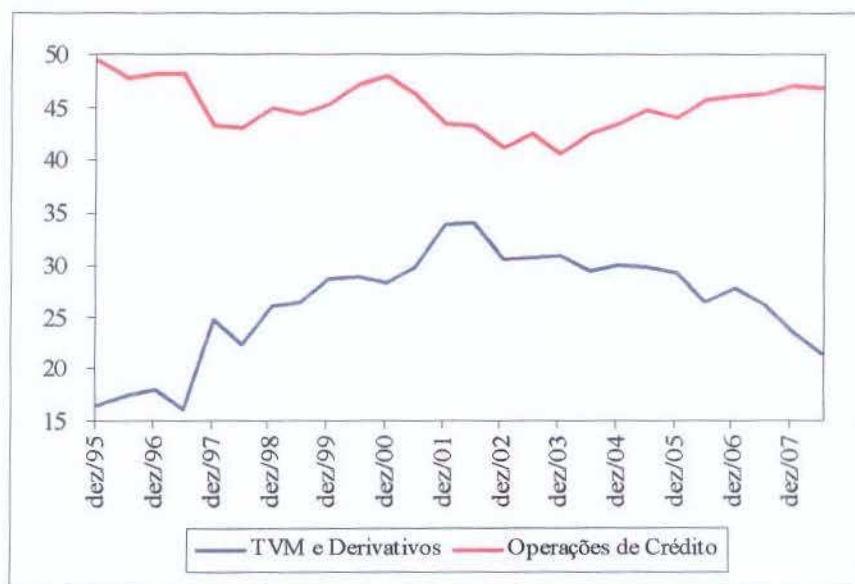
ATIVO		PASSIVO	
Disponibilidades (+)	↑ mais líquido	Depósitos a vista	diminui
Títulos públicos e privados (+)		Depósitos a prazo	importância
Empréstimos (-)		Empréstimos	da administração
- Curto prazo (+)		(redesconto, interbancário)	de passivo
- Longo prazo (-)		Patrimônio líquido (-)	

Obs.: o sinal (+) e (-) significa aumento ou diminuição da importância relativa da rubrica
 Fonte: Extraído de Paula e Junior (2000).

Como resultado, os bancos assumem posições mais conservadoras e diminuem sua exposição aos riscos inerentes à atividade de intermediação financeira (crédito, juros e liquidez) evitando ao máximo o descasamento de taxas e prazos de maturação entre investimentos e obrigações. Neste quadro, a transmissão para o lado real da economia é sentido através da redução na concessão de crédito aos agentes, limitando a capacidade de expansão do investimento e do produto. A reversão deste ciclo não será possível até que perdurem as expectativas pessimistas com relação ao futuro.

Dentro do atual contexto do novo ciclo de crédito e da melhora das expectativas instauradas na economia brasileira a partir de 2003, a observação de dados empíricos sobre a estrutura patrimonial dos bancos permite-nos elucidar alguns exemplos acerca do comportamento dos bancos em ciclos econômicos. O gráfico 17 apresenta a participação de títulos, valores mobiliários (TVM) e derivativos e das operações de crédito no ativo dos 50 maiores bancos brasileiros:

Gráfico 17 – Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos dos bancos brasileiros – em %



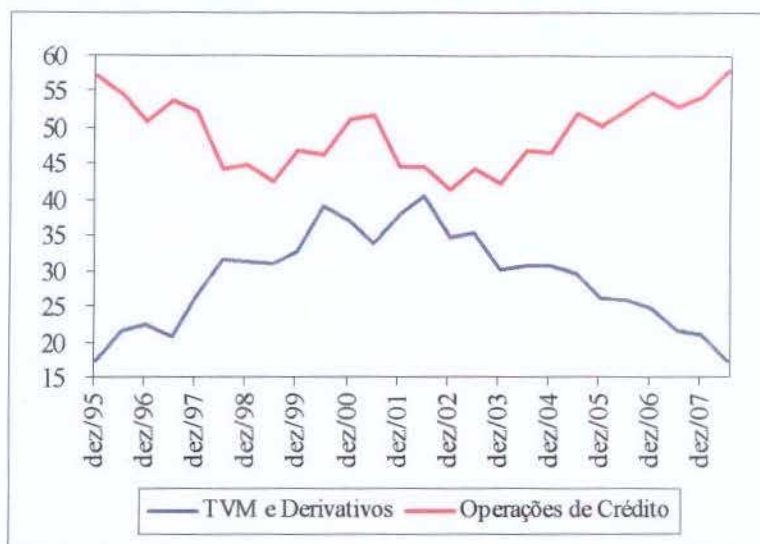
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

As operações de crédito elevam-se 5,68 p.p. entre dezembro de 2002 e os últimos dados disponibilizados pelo Banco Central em junho de 2008. Essas operações passam a representar 46,86% do total do ativo das 50 maiores instituições bancárias brasileiras face aos 41,18% anteriores. Em compensação, na outra ponta da estrutura ativa dos bancos, os investimentos em TVM e derivativos financeiros apresentam uma queda de 9,26 p.p., passando de 30,56% para 21,3% do total no período analisado. Fica clara, assim, a maior disposição dos bancos em sancionar a demanda dos agentes por crédito durante o ciclo econômico expansivo.

A análise da estrutura patrimonial do Banco do Brasil, da CEF e do BNB (Gráficos 18, 19 e 20), também mostram o mesmo movimento ocorrido no setor bancário como um todo – em especial no BB e com menor intensidade na CEF e BNB²⁹.

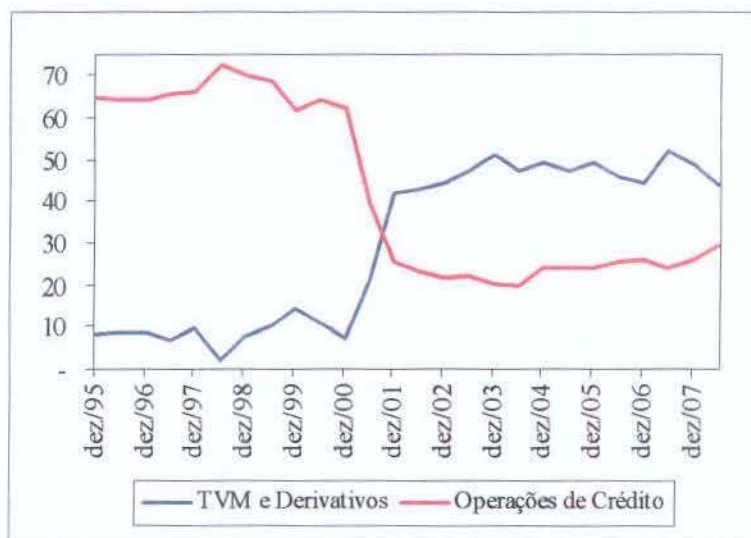
²⁹ Para uma discussão sobre o recente comportamento das Instituições Financeiras Públicas Federais, ver Andrade, Rogerio P. de; Deos, Simone S. de. *A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal "privado"?* Texto para Discussão. Campinas: IE/UNICAMP, n 136, out. 2007. ISSN 0103-9466.

Gráfico 18 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos do BB - em %



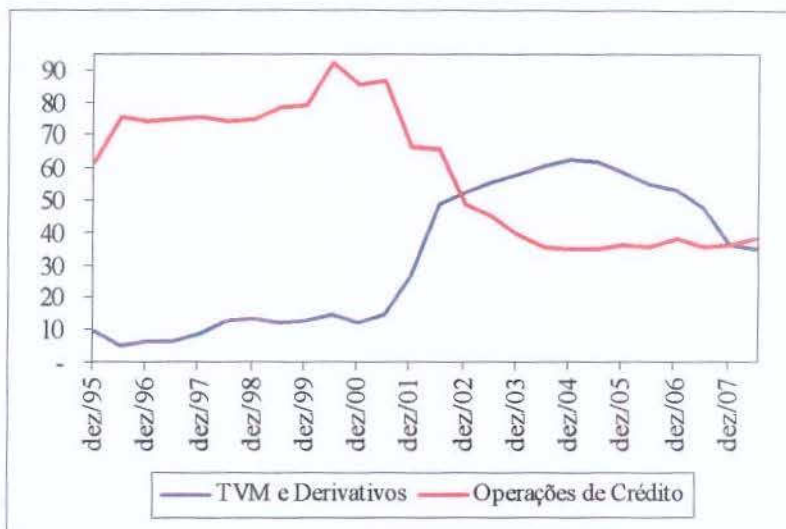
Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 19 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos da CEF - em %



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

Gráfico 20 - Participação de TVM e derivativos e das operações de crédito nos ativos do BNB - em %



Fonte: Banco Central do Brasil. Séries Temporais. Disponível em www.bacen.gov.br

4 – Considerações Finais

Diante da reversão das expectativas pessimistas sobre o futuro da economia brasileira no início de 2003 e da perspectiva de queda da taxa básica de juros a partir de 2003, os bancos no Brasil perceberam que passariam a operar num contexto macroeconômico diferente daquele que prevaleceu no período pós Plano Real o possibilitou o início de um novo ciclo de crédito que se acelera a partir de abril do ano em questão. O objetivo deste capítulo consistia em apresentar as principais características deste movimento bem como seus determinantes. Sendo assim, concluímos que o recente ciclo foi especialmente liderado pelo movimento ascendente das concessões de crédito com recursos livres destinados ao financiamento das famílias. Em segundo plano, observou-se também, que desde julho de 2007 a concessão de empréstimos com recursos livres destinados às pessoas jurídicas cresce mais rapidamente que os próprios empréstimos destinados às pessoas físicas, caracterizando o recente movimento de inversão produtiva dos empresários brasileiros.

A desagregação dos empréstimos com recursos livres entre os sistemas financeiros privado nacional, privado estrangeiro e público mostrou também que são os bancos privados nacionais os líderes deste processo recente, tendo sua estratégia

sido acompanhada pelos bancos públicos e, em menor proporção, pelos bancos estrangeiros.

A ação dos bancos em busca de vantagens de mercado sobre seus concorrentes foram, segundo Cintra (2006), as razões principais para o aumento de empréstimos destinados às pessoas físicas no interregno 2003 – 2008 e se manifestaram em diferentes estratégias. Em primeiro lugar houve a compra de financeiras por grandes bancos. Em segundo lugar, esses realizaram parcerias com redes de lojas varejistas visando o financiamento das vendas da rede associada. A terceira estratégia foi uma ampliação dos prazos médios de financiamento e ligeira redução das taxas de juros praticadas (compensando em parte as ainda altas taxas de juros com prestações acessíveis a uma parcela maior da população). Em quarto lugar, dadas as perspectivas de expansão do crédito, foram introduzidos sistemas de gerenciamento de riscos, tornando os bancos menos dependentes das avaliações subjetivas dos gerentes o que permitiu uma alocação mínima de recursos para o cumprimento das determinações de Basileia e uma alocação dos recursos disponíveis mais eficiente. A quinta ação foi a introdução do crédito consignado com desconto em folha de pagamento que reduziu de forma crucial as taxas de juros dos empréstimos, dado o menor risco das operações e, permitiu a entrada de novos consumidores no mercado. Por fim, houve uma ampliação da rede física de prestação de serviços através da expansão da rede de correspondentes bancários, que bancarizou uma parcela da população e facilitou a expansão de escala das instituições de varejo.

Pudemos ainda observar que o crédito consignado, principalmente através das concessões aos setores rural e habitacional também tiveram seus estoques expandidos no período. No entanto, dado o fato que este crescimento ocorreu em menor ritmo se comparado ao crescimento das concessões com recursos livres, o crédito direcionado perdeu importância relativa no estoque total de empréstimos do Sistema Financeiro. Ficou claro também que o setor público passa a ser financiado pelas instituições financeiras de forma indireta – pois os bancos passam a manter em sua carteira de ativos títulos da dívida pública do Tesouro Nacional - após a reestruturação da dívida de Estados e Municípios e do processo de privatização.

O recente ciclo de crédito no Brasil deve ainda ser entendido como um subproduto da necessidade dos bancos de expandir o crédito para manter seus níveis de rentabilidade dentro do arcabouço pós-keynesiano. Nesta visão, os bancos são agentes que gerenciam ativamente os dois lados de seu balanço. Assim, os bancos utilizam-se de *técnicas de administração do passivo* como o gerenciamento de reservas e a introdução de *inovações financeiras*. Em consequência, no período atual, este processo tem implicado em mudanças na estrutura patrimonial do sistema bancário brasileiro com um aumento importante dos empréstimos bancários no ativo total dos bancos em contraposição à diminuição dos títulos e valores mobiliários e derivativos por outro lado.

Os bons resultados da fase ascendente do crédito brasileiro dependerão daqui em diante do patamar das taxas de juros e das expectativas de sustentação e crescimento do produto e da renda. Mais além, para Cintra (2006, p. 318), a consolidação do crescimento sustentado terá de articular as condições macroeconômicas existentes com o poder das instituições financeiras em ampliar a oferta de crédito de longo prazo para a acumulação produtiva. Neste sentido o autor aponta como positivo a existência de instituições financeiras públicas federais consolidadas e financeiramente sadias (BNDES, BB, CEF, BNB e o Banco da Amazônia) e a preservação do sistema de crédito dirigido, que podem vir a ser uma das vertentes da política de desenvolvimento econômico e social.

Considerações Finais

As mudanças no cenário macroeconômico internacional nos fins da década de 80 e durante a década 90, bem como a implementação do Plano Real em 1994 modificaram as características da economia brasileira de forma irreversível ao curso das últimas duas décadas.

O Sistema Financeiro Nacional no âmbito deste movimento já vinha passando por uma reestruturação antes da introdução do Plano Real, mas é após a implementação deste que há uma grande virada no processo de consolidação e internacionalização do Sistema Financeiro Brasileiro. Entretanto, é muito importante ressaltar que as modificações ocorridas internamente estiveram inseridas dentro de uma tendência global à internacionalização e consolidação dos sistemas financeiros nacionais. A desregulamentação dos serviços financeiros a nível nacional, a abertura dos sistemas financeiros nacionais à competição estrangeira, os desenvolvimentos tecnológicos em telecomunicações e informática, bem como as mudanças nas estratégias gerenciais das instituições financeiras são as principais características globais e nacionais deste processo.

Como resultado geral, observou-se um aumento do número de fusões e aquisições entre empresas do segmento, com a conseqüente redução do número de firmas, aumento do tamanho das mesmas, aumento do grau de concentração no mercado e aumento da competitividade. As motivações que impulsionaram as firmas bancárias nesse sentido são o aumento do poder do poder de mercado e aumento da eficiência operacional através de economias de escala, de escopo e de renda.

No Brasil a consolidação e internacionalização do Sistema Financeiro Nacional ocorreu em duas fases distintas: i) logo após a implementação do Plano Real; ii) fins da década de 90 e início dos anos 2000. Na primeira fase houve o Estado participou ativamente estimulando a consolidação e internacionalização do Sistema Financeiro Nacional em resposta a uma estrutura bancária ineficiente. Através da instituição do PROER, do PROES, do estímulo à entrada de instituições financeiras estrangeiras no SFN, da adequação dos bancos às normas do Acordo de Basileia I e de

diversas capitalizações das instituições financeiras públicas federais o Governo Nacional dirigiu seus esforços no sentido de um Sistema Financeiro mais sólido e eficiente. A materialização destes objetivos vieram a ser um dos firmes alicerces para o ciclo de crédito verificado na economia brasileira recentemente.

A segunda onda de reestruturação e consolidação do Sistema Financeiro Nacional foi liderada pelo mercado. Instituições financeiras privadas nacionais lideraram um movimento de fusões e aquisições mais recente, com a compra de instituições financeiras estrangeiras que deixaram o mercado nacional e de instituições financeiras públicas privatizadas, mantendo importante participação no mercado interno.

Para verificar os impactos dessas modificações no potencial de financiamento ao setor produtivo real da economia, analisamos o recente ciclo de crédito entre 2003 e 2008 do Governo Lula. A principal constatação é que esse movimento recente na concessão de recursos verificado no interregno dos último cinco anos esteve diretamente associado à necessidade dos bancos em manter seus níveis de rentabilidade – em resposta a queda nas taxas básicas de juros. Este ciclo foi claramente liderado pelo movimento ascendente do crédito com recursos livres destinado ao consumo das famílias com um expressivo aumento do crédito pessoal. Os principais atores deste movimento foram as instituições financeiras privadas nacionais seguidas em menor amplitude pelas instituições financeiras públicas e privadas estrangeiras.

Assim, de um ponto de vista mais geral, podemos concluir que a consolidação e internacionalização do Sistema Financeiro Nacional não foram suficientes para uma alteração estrutural nos níveis de financiamento de longo prazo da economia brasileira. A entrada de competidores estrangeiros, bem como as maiores e mais eficientes instituições financeiras nacionais simplesmente acomodaram-se ao padrão de concorrência oligopolista do mercado doméstico.

O recente ciclo de crédito na economia brasileira dependerá, daqui em diante, do patamar das taxas de juros e das expectativas de sustentação e crescimento do produto e da renda. Cintra (2006, p. 318) destacou ainda de fundamental importância

para a consolidação do crescimento sustentado, a articulação das condições macroeconômicas existentes com o poder das instituições financeiras em ampliar a oferta de crédito de longo prazo para a acumulação produtiva. Felizmente, para isso, o Brasil ao menos pode contar com um sólido Sistema Financeiro e estruturas de direcionamento de crédito preservadas.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, ROGERIO P. de; DEOS, SIMONE S. de. *A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”?* Texto para Discussão. Campinas: IE/UNICAMP, n 136, out. 2007. ISSN 0103-9466.

ARONOVICH, S. *Reestruturação Bancária Internacional: experiência recente e possíveis desdobramentos*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 195-226, 1999.

BANCOS encontram no varejo alternativas para a rede de agências. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 17 maio. 2004a. Finanças e Mercados, Caderno B, p. 1.

BANCOS miram carteiras de consumo. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 14 dezembro 2004b. Finanças e Mercados, Caderno B, p. 1.

BARROS, MARIA. C. M.; BAER, MONICA. O que o crédito pode significar para 2005? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2004. p. B2.

BERGER, A. N., DEMSETZ, R. S., STRAHAN, P. E. *The consolidation of the financial service industry: causes, consequences, and implications for the future*. New York: Federal Reserve Bank, Dec. 1998 (Staff Report, 55).

BOZANO SIMONSEN. *Brazilian banking in transition*. Outubro, 1998, mimeo.

CARVALHO, C. E., STUDART, R. e ALVES JR, A. J. *Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente*. Texto para discussão, 882, IPEA. Brasília, maio de 2002.

CASARIN, M. FELIPE. *Investimento*. In.: Economia & Conjuntura. Rio de Janeiro: Grupo de Conjuntura do Instituto de Economia/UFRJ, ano 8, n. 86, julho de 2008.

CINTRA, MARCOS A. M. *A reestruturação patrimonial do sistema bancário brasileiro e os ciclos de crédito entre 1995 e 2005*. In: CARNEIRO, RICARDO

(Org.) A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora UNESP, p. 173-205, outubro/2006. Também disponível no Boletim *Política Econômica em Foco*, n. 7. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/Instituto de Economia/Unicamp, nov/2005-abril/2006, p. 292-318. Disponível na página eletrônica – <http://www.eco.unicamp.br/cecon>.

CINTRA, MARCOS A. M. *As transformações no sistema financeiro brasileiro entre 1995 e 2006*. Campinas: CERI/IE Unicamp, Relatório de Pesquisa, 2007.

CHICK, V. *The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest*. In *On Money, Method and Keynes: selected essays*. London: MacMillan, 1992.

CYSNE, R. P. e FARIA, L. F. V. *Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas*. Ensaio Econômico 301. Rio de Janeiro: EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Março, 1997.

FARHL, MARYSE. *O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária*. In: CARNEIRO, RICARDO (Org.) A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora UNESP, p. 173-205, outubro/2006. Também disponível no Boletim *Política Econômica em Foco*, n. 7. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/Instituto de Economia/Unicamp, nov/2005-abril/2006. Disponível na página eletrônica – <http://www.eco.unicamp.br/cecon>.

FREITAS, M. C. P. *Relatório I: Transformações institucionais do Sistema Bancário de Crédito*. In: Projeto de pesquisa: O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento. Subprojeto VIII. Crédito Bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais. Projeto CECON-BNDES (não publicado). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, p. 95. 2007.

FUCIDJI, J. R.; VASCONCELOS, Marcos Roberto. *Uma Avaliação dos Efeitos da Entrada de Bancos Estrangeiros no Setor Bancário Brasileiro*. *Análise Econômica*, v.

ano 21, n. 39, p. 163-188, Porto Alegre, 2003. Disponível em www.ufrgs.br/fce/rae/edicoes_anteriores/pdf_edicao39/artigo08.pdf.

GROUP OF TEN. “*Report on Consolidation in the Financial Sector*”, <http://www.bis.org>, January. 2001.

HAWKINS, J. & D. MIHALJEK. “*The banking industry in the emerging markets economies: competition, consolidation and systemic stability*”. BIS Papers no. 4. Basle: BIS. 2001

OLIVEIRA, GIULIANO C. DE. *O comportamento recente do crédito e da estrutura patrimonial de grandes bancos no Brasil (2002-2005): uma abordagem pós-keynesiana*. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória: Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/Universidade Federal do Espírito Santo, 13 a 16 de junho de 2006. Disponível na página eletrônica – <http://www.sep.org.br>

_____ e RACY, JOSÉ CAIO. *Uma análise da retomada do crédito bancário no Brasil no período recente (2003-2006)*. In: X Encontro de Economia da Região Sul, 2007, Porto Alegre. ANPEC-SUL, 2007.

OSHIRO, R. *Uma Avaliação do Sistema Financeiro: A importância do mercado de crédito e do mercado de capitais no Brasil*. Monografia de conclusão de curso – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Instituto de Economia, 2007.

PAPAGEORGIOU, D. *Bancos estaduais: experiências e perspectivas*. Anais do Congresso sobre Bancos Estaduais. Rio de Janeiro: Banco Central, 1992.

PARCERIAS vão predominar no segmento financeiro. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 17 março 2005. Finanças e Mercados, Caderno B, p. 1.

PAULA, L. F. R. *Dinâmica da firma bancária em alta inflação*. Revista de Economia Política, v. 17, n.1, jan-mar/ 1997.

PAULA, L. F. R. *Consolidação bancária: tendências recentes nos países desenvolvidos e na União Européia*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2002.

PAULA, L. F. R. e JUNIOR, A. J. A. *Comportamento dos bancos, percepção de risco e margem de segurança no ciclo minskiano*. Revista Análise Econômica, Porto Alegre: UFRGS, v.21, n.39, 2003.

PAULA, L. F. R. e MARQUES, M. B. L. *Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil*. Texto originalmente apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, Jun. 2004.

PUGA, F.P. *“Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial”*. Textos para discussão, n. 68, Rio de Janeiro: BNDES, Março. 1999.

ROCHA, F. *“Evolução da Concentração bancária no Brasil: 1994-2000”*. Banco Central do Brasil. Brasília. Notas Técnicas, n. 11. 39 p. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. 2001.

VIDOTTO, CARLOS AUGUSTO. *Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa*. Niterói: Departamento de Economia/UFF, 2003 (mimeo).

WERLANG, S. R. C. e FRAGA NETO, A. *Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos*. A última década: ensaios da EPGE sobre o Desenvolvimento Brasileiro nos anos 90. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1993.

Sites:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Site: <http://www.bacen.gov.br>

IPEADATA. Site: <http://www.ipeadata.gov.br>