

Universidade Estadual de Campinas

Unicamp

1290000539  
IE  
TCC/UNICAMP W822r



Reestruturação e Perspectivas do Sistema Bancário Privado no Brasil  
(1990 –1997)

Trabalho de Monografia

Maria Luisa de Carvalho Woge

Orientadora: Maria Alejandra Caporale Madi ✓

Campinas, Dezembro de 1999 ✓

TCC/UNICAMP  
W822r  
IE/539

**CEDOC/IE**

# ÍNDICE

## I – Introdução 1

## II – Capítulo Primeiro : Bancos Privados no Brasil (1990-1994),3

1. Caracterização da estrutura ativa e passiva dos bancos comerciais e múltiplos, 4
- 1.2 Fontes de Recursos – Passivo, 4
- 1.3 Aplicações de Recursos – Ativo, 5
  - 1.3.1 Créditos e Títulos,5
    - 1.3.1.1 Títulos e Valores Mobiliários (TVM), 7
    - 1.3.1.2 Operações de Crédito, 7
  - 1.3.1 Ativo Fixo (Permanente) ,10
  - 1.3.2 Ativo Circulante, 10
  - 1.3.3 Moeda Estrangeira, 11
  - 1.3.4 Reservas, 11
- 1.4 Desempenho das Instituições Financeiras Privadas no Brasil, 12
  - 1.4.1 Demonstrativo de Resultados, 13
- 1.5 Conclusão, 22

## III – Capítulo Segundo : O Ajuste do Sistema Bancário Brasileiro (1994-1997), 25

- 2.1 Reação do Banco Central aos Problemas do Sistema Bancário, 34
- 2.2 O Acordo da Basiléia, 37
  - 2.2.1 O processo de Adoção das Normas do Acordo da Basiléia pelo Bacen, 38
- 2.3 Proer: Natureza, Impactos e Dilemas,41
  - 2.3.1 Eficácia e Custos, 42
- 2.4 Desempenho dos Bancos Privados Após a Estabilização Econômica, 46
  - 2.4.1 Desempenho dos Bancos Privados Brasileiros em 1995, 47
  - 2.4.2 Desempenho dos Bancos Privados Brasileiros em 1996, 50
  - 2.4.3 Desempenho dos Bancos Privados Brasileiros em 1997, 52
- 2.5 Conclusão, 54

## IV – Capítulo Terceiro : Transformações e Perspectivas do Sistema Bancário, 57

- 3.1 Regulação e Supervisão Bancária: Mudanças Recentes e Impactos no Brasil,58
- 3.2 Os Princípios Propostos pelo BIS, 61
  - 3.2.1 Impactos sobre o Brasil, 62
- 3.3. A Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro, 63
  - 3.3.1 A Estratégia dos Bancos Estrangeiros para o Brasil,65
- 3.4 Análise dos Quatro Maiores Bancos Privados Nacionais, 66
  - 3.4.1 Tamanho, 66
  - 3.4.2 Crescimento Nominal, 67
  - 3.4.3 Alavancagem, 67
  - 3.4.4. Atividades Bancárias ,67
  - 3.4.5 Outras Atividades ,68
  - 3.4.6 Racionalização das Despesas Administrativas, 68

3.4.7	Formação do Resultado,	68
3.4.8	Rentabilidade do Capital Próprio,	68
3.5	Intermediação, Tecnologia e Riscos,	69
3.5.1	Tecnologia,	70
3.5.2	Intermediação,	71
3.5.3.	Riscos,	71
3.6	A Importância da Qualidade,	72
3.7	Concentração e Economias de Escala no Setor Bancário no Brasil,	74
3.8	Perspectivas,	76
3.9	Conclusão,	81
V	–Conclusão,	85
Bibliografia		

## Introdução

Levando-se em conta o número e a variedade de países que recentemente apresentaram algum tipo de problema com seu sistema bancário, pode-se constatar que a possibilidade de crise bancária tornou-se um dos problemas macroeconômicos mais importantes na década de 90. Ao mesmo tempo, a existência de uma supervisão de bancos confiável passou a ser considerada um dos requisitos críticos para a consolidação da estabilidade monetária. Tanto uma situação de recessão pode ser agravada por uma crise bancária, como esta pode ser a origem das dificuldades macroeconômicas. O Brasil não ficou imune a estas turbulências, seja devido aos efeitos do Plano Real sobre a saúde financeira dos bancos (política monetária restritiva, aliada aos efeitos da desregulamentação bancária ocorrida a partir de 1989, que permitiu o surgimento de um número excessivo de instituições financeiras), seja devido ao aparecimento de problemas bancários, os quais ficaram camuflados pelo longo período de inflação elevada e que vieram à tona com a estabilidade.

Os bancos são empresas peculiares. De um lado, operam no sistema de “reserva fracionária”, ou seja, emprestam parte do que recebem como depósito à vista. De outro, funcionam altamente alavancados, isto é, seus patrimônios líquidos são muito inferiores ao total dos ativos. Os riscos de insolvência e de iliquidez afetam de maneira significativa estas empresas. Diversos fatores aumentaram tais riscos nos últimos anos. Para começar, houve inegável aumento da concorrência na indústria bancária. Entre 1990 e 1994, o número de bancos que receberam depósitos do público cresceu 6,5% e o número de agências, 7,9%; analogamente os intermediários financeiros não-bancários aumentaram 53,2% e os fundos mútuos de investimento, que oferecem aplicações competitivas com os depósitos bancários, tiveram um incremento de 276%.<sup>1</sup> Devido ao acréscimo da competição, os bancos passaram a pagar taxas de juros mais elevadas na captação de recursos e, por outro lado, expandiram suas carteiras de empréstimo algumas vezes às custas da diminuição da qualidade dos créditos.

A maior competição pode ter induzido a um comportamento mais arriscado por parte dos bancos. A suposição, baseada em episódios anteriores, de que o Estado acabaria por cobrir eventuais prejuízos e impediria as falências, talvez tenha

---

<sup>1</sup> Conjuntura Econômica, Carta do Ibre, p.3, dezembro de 1995.

contribuído também para o comportamento. A isso se deve adicionar as dificuldades de ajuste do sistema a um ambiente de baixa inflação. Os bancos são especialmente beneficiados pela inflação, pois estão autorizados a emprestar a juros a maior parte do que recebem como depósitos não-remunerados.

## Capítulo Primeiro

### Bancos Privados no Brasil (1990-1994)

O objetivo deste capítulo é caracterizar a evolução dos bancos comerciais e múltiplos, no período que vai de 1990 a 1994.<sup>2</sup> Será analisada a estrutura ativa e passiva dessas instituições, além do comportamento das receitas, lucros e da taxa de rentabilidade.

A análise feita pelo autor refere-se ao sistema bancário como um todo mas, como os bancos de varejo representaram cerca de 90% das instituições financeiras do sistema financeiro privado durante o período analisado, consideramos válida a utilização destes dados para a presente análise.

Em 1990, os bancos múltiplos já eram as instituições mais representativas no conjunto do sistema financeiro nacional, respondendo por 77,5% das instituições financeiras privadas. Os bancos comerciais representavam 11,5% das instituições, respondendo juntamente com os bancos múltiplos por 89% das instituições. Durante o período estudado, os bancos múltiplos aumentaram gradativamente sua participação, chegando a responder por 94% das instituições financeiras privadas em 1995.

**Tabela 1.1**

#### Brasil: Distribuição dos Ativos Totais dos Bancos Privados por Tipo de Instituição (1990 - 1994)

Posição em final de período (porcentagem)

<b>Tipo de Instituição</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Bancos Múltiplos	77,5*	77,5	80,3	83,3	83,4
Bancos Comerciais	11,5	11,9	10,9	9,7	7,7
Bancos de Bancos de Investimento	4,3	5,5	4,8	4	5
Soc. Crédito Imob.	5,8	4,1	3,1	2,2	2,2
Soc. Crédito Fin. e Inv.	0,9	1	0,9	0,8	1,7
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Central do Brasil . Suplementos Estatísticos dos Boletins Mensais de março e setembro de 1995 e 1996, apresentados em Vieira (1998).

<sup>2</sup> A metodologia será semelhante à utilizada por ENEAMIR VIEIRA(1998). Este autor tabulou de forma sintética as informações contábeis divulgadas pelo BCB.

## **Caracterização da estrutura ativa e passiva dos bancos comerciais e múltiplos**

### **1. 2. Fontes dos Recursos - Passivo**

No ano de 1990, quando houve o bloqueio da liquidez e a política econômica ganhou contornos recessivos, o Passivo Total representava 4,4% do PIB, a preços de 1995, R\$129,8bilhões. Neste ano, a conta Depósitos representava 54, 6% do Passivo Total, como mostram os dados da Tabela 1.4, seguida das contas Capital Próprio e Captações Externas (15, 9% e 15,8% respectivamente).

Em 1991 , o Passivo total caiu, em relação ao ano anterior (de R\$129,8 bilhões para R\$126,3 bilhões ), mantendo-se a participação relativa das contas (houve queda da conta Depósitos, mas que foi compensada pelo aumento do Capital Próprio e das Captações Externas). Isto decorreu do fato de a economia apresentar-se estagnada e da manutenção de uma política monetária restritiva, uma vez que o Governo decidiu não mais recorrer a choques econômicos para controlar a inflação.

Em 1992, o Passivo total teve um aumento de R\$ 21 bilhões , passando para R\$147,3 bilhões , aumentaram todos os saldos do Passivo, dando destaque para Depósitos e Captações Externas (R\$ 11, 5 bilhões e R\$4,9 bilhões , respectivamente).

Em 1993, ano marcado por medidas de política monetária restritiva, (aperfeiçoamento das regras de recolhimento do compulsório), tendo sido, contudo, menos recessiva a linha geral da política econômica. O PIB cresceu 4,1%, aumentou o poder aquisitivo dos salários e reduziu-se a taxa de juros. Esta retomada da atividade econômica fez aumentar o total do Passivo das instituições financeiras privadas em R\$ 19,4 bilhões , passando para R\$166,7 bilhões. O principal crescimento foi na conta Depósitos, seguido pela conta Captações Externas.

Em 1994, o aumento na atividade econômica foi acompanhado de restrições severas ao crédito. No terceiro trimestre, com a ocorrência da crise cambial mexicana, houve queda no fluxo de capitais para economias como a brasileira , que teve dificuldades para conseguir renovação de empréstimos

tomados no exterior.

Com isso, diminui o Passivo das instituições financeiras privadas de R\$ 166,7 bilhões (final de 1993) para R\$ 161,9 bilhões (final de 1994). A queda foi pequena, mas mudou bastante a composição do Passivo: ocorreu uma queda de R\$14,5 bilhões nas Captações Externas, compensada em parte com incrementos de R\$5,5 bilhões nos Outros Passivos, R\$ 3,0 bilhões no Capital Próprio e R\$1,6 bilhões na conta Depósitos.

As contas Depósitos, Capital Próprio, Captações Externas e Repasses, conjuntamente, tiveram participação entre 89,8% e 96% durante o período analisado. Durante o período analisado (1990-1994), os Depósitos representaram a principal fonte de recursos do sistema bancário no Brasil (participação em torno de 50%).

### **1.3. Aplicações dos Recursos - Ativos**

O volume total de recursos operacionalizados pelos bancos privados no Brasil, a preços de 1995, era de R\$161,6 bilhões (1988), apresentando tendência declinante até 1991, quando baixou para R\$ 126,5 bilhões, voltando a crescer em 1992, até alcançar R\$189,2 bilhões, no final de 1995. A aplicação desses recursos esteve fortemente concentrada na conta Créditos e Títulos, cuja participação no total dos Ativos foi cerca de 70%, durante quase todo o período. Dentre as contas do Ativo, podemos destacar:

#### **1.3.1Créditos e Títulos**

Conta mais importante do Ativo das instituições financeiras, corresponde à 70% destas aplicações. Abrange várias formas de concessão de crédito: empréstimos, financiamentos, arrendamento mercantil (Operações de Crédito), aquisições de títulos e valores mobiliários (TVM), transações no mercado aberto e interbancário, nas quais as instituições privadas podem tomar/conceder crédito de/para as instituições financeiras oficiais. Até 1991, apresentou tendência declinante, atingindo neste ano seu ponto mais baixo: R\$ 77,2 bilhões. Foi também neste exercício, segundo ano da crise econômica do Plano Collor, no qual o total dos recursos bancários atingiu seu

menor valor : R\$126,5 bilhões .

Esta conta começou a se recuperar em 1992, sendo esta recuperação interrompida no final de 1993, onde o saldo era de R\$124,7 bilhões , passando para R\$113,6 bilhões no final de 1994 e atingindo R\$131 bilhões no encerramento de 1995. Seu comportamento foi semelhante ao do total dos Ativos.

Em 1990, a conta Créditos e Títulos estava dividida em :

1. Carteira de Títulos e Valores Mobiliários (TVM) , constituída, em grande medida, de títulos compulsórios relativos aos haveres financeiros bloqueados pelo Plano Collor ;
2. Operações de Crédito (representavam 60, 9% do total, em 1988, caindo sua participação nos dois anos seguintes).

Em 1991, decresceu o volume de negócios das instituições financeiras privadas, caindo em R\$21 bilhões o saldo das aplicações em TVM. R\$9,2 bilhões destes recursos foram destinados às instituições financeiras oficiais, que se tornaram devedoras nas transações interfinanceiras. As operações de crédito também tiveram seu saldo baixo, durante todo o período, mas aumentaram sua participação (para 62, 4% do total de Créditos e Títulos) porque o total caiu de maneira acentuada.

Em 1992, extinguiram-se as reservas compulsórias decorrentes do Plano Collor, e a reversão da tendência de queda dos negócios bancários permitiu um aumento de 26, 5% nas Operações de Crédito, de 63, 0% nos Créditos à instituições financeiras oficiais, além de elevar em R\$8,1 bilhões o saldo da carteira de TVM. As Operações de Crédito continuaram representando 60% do total de Títulos e Créditos.

Em 1993, houve uma retomada da atividade econômica, o que favoreceu a expansão dos negócios bancários. Houve um aumento de R\$13,9 bilhões nas Operações de Crédito ; de R\$15 bilhões nos recursos emprestados às instituições financeiras oficiais e diminuição de R\$4,2 bilhões no saldo da TVM . No total, houve um aumento de R\$20,8 bilhões na conta Créditos e Títulos .

Em 1994, apesar das restrições ao crédito, as Operações de Crédito mantiveram crescimento, subindo de R\$74,9 bilhões , em 1993, para R\$79 bilhões, em 1994. O saldo da carteira TVM aumentou em R\$6 bilhões , passando para R\$29,7 bilhões . Houve queda expressiva nos créditos às instituições financeiras oficiais, que diminuíram R\$21,2 bilhões .

Em 1995, houve crescimento do volume de negócios. O saldo de Créditos e Títulos retomou o valor de 1993; as Operações de Crédito atingiram R\$88,4 bilhões (valor mais alto da série); aumentou o crédito concedido às instituições financeiras oficiais (R\$10,8 bilhões) e houve diminuição na carteira de TVM.

### **1.3.1.1 Títulos e Valores Mobiliários (TVM)**

A carteira de TVM foi dividida em dois blocos :

1. Títulos federais, estaduais e municipais; recolhimentos compulsórios (decorrentes do Plano Brasil Novo) e o item Outros. Neste bloco estão fundamentalmente os títulos públicos. Este bloco representa 80% do total da TVM, e os títulos federais são o maior componente deste bloco, bem como do total da TVM. Os títulos federais mostraram baixa participação no Ativo Total das instituições financeiras privadas. Não sendo comum o Governo apresentar reduções expressivas nas suas necessidades de financiamento, presume-se que os títulos públicos devem estar no item Outros, quando este se mostra expressivo .
2. Certificados de Depósitos Bancários (CDB's), debêntures, Letras Hipotecárias Imobiliárias e Ações. Este bloco é composto de itens mais representativos dos títulos privados. Tem participação mais modesta no total da carteira de TVM. O principal item é a CDB(entre 10 a 20 %), seguida pelas debêntures (cerca de 8%) .

### **1.3. 1.2 Operações de Crédito**

Dados do FMI e do BIS revelaram que as Operações de Crédito do sistema financeiro brasileiro, por prestadores finais, tiveram predominância das instituições financeiras oficiais até 1990, ano em que a participação destas instituições nos depósitos dos bancos privados caiu para 11%. No decorrer do período, as instituições privadas aumentaram sua representatividade, passando a responder por 44, 8% do total das Operações de Crédito.

Os bancos privados reverteram a sua situação no interbancário,

tornando-se repassadores de recursos para as instituições financeiras oficiais, que chegaram a representar 20,9% do total de Créditos e Títulos das instituições financeira privadas. Os principais supridores de crédito oficiais foram o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, representando mais de 30% das Operações de Crédito de todo o sistema financeiro nacional no período .

A participação dos empréstimos ao setor público, no total das Operações de Crédito do sistema financeiro, caiu progressivamente, atingindo 15,6% em 1995. Ocorreu um redirecionamento do crédito, passando a maior parcela dos recursos para o setor privado (R\$ 204, 8 bilhões contra R\$ 37, 8 bilhões do setor público, em 1995). Ocorreu uma reversão do fenômeno de “estatização do crédito “. Além do maior risco envolvido nas operações com órgãos públicos, a redução dos negócios com este setor decorreu fundamentalmente das restrições impostas pela autoridade monetária ao endividamento público.

Estas operações destinaram-se fundamentalmente ao setor privado. No ano de 1995, 96, 2% das Operações de Crédito das instituições financeiras privadas estavam destinadas às empresas de capital privado. Até 1990, a Habitação era o segmento que recebia a maior parcela dos créditos concedidos. A partir de 1991 a participação dos créditos para este setor foi, progressivamente, perdendo importância até chegar a 11, 8 %, quando já era o segundo segmento em importância. A segunda maior aplicação das instituições financeiras privadas foi na Indústria. A participação desta na concessão de créditos cresceu até 1993, quando representou 51, 8%. Desde 1991, foi o segmento que mais recebeu crédito. No final de 1994, os créditos à Indústria caíram para 26, 1%, com ligeira recuperação em 1995.

À partir de 1990 os créditos ao Comércio começaram ganhar importância, seguindo tendência crescente, representando 20, 4 % dos créditos concedidos , em 1995. Até 1991, as restrições ao crédito às pessoas físicas eram bastante elevadas. Neste ano tais restrições foram abrandadas, ocorrendo expansão do crédito às pessoas físicas, mas este ainda tinha pequena representação no total de créditos . Depois da estabilidade monetária, atingida com o Plano Real em 1994, os créditos às pessoas físicas passaram a ter maior participação no total das operações dos bancos privados, chegando no final de 1994 a 15, 5 % do total das Operações de Crédito. Normalmente esta modalidade de empréstimo, embora envolva maior

risco, possibilita maiores margens de lucro para as instituições financeiras .

Quanto ao crédito rural, as instituições financeiras destinaram reduzida parcela de empréstimos, por tratar-se de operações de médio e longo prazos que envolvem riscos cujas variáveis determinantes são bastante complexas. As operações neste segmento resultaram, em grande medida, do cumprimento das destinações mínimas ao setor agrícola definidas pela autoridade monetária.

Nos dois últimos anos analisados (1994 e 1995) foi notório o destino dado dos empréstimos para a indústria e o comércio. Esse segmentos absorveram 41,7% em 1994; e 54,3% dos créditos concedidos em 1995. O segundo item em importância foi Créditos Imobiliários e Operações de Créditos a pessoas físicas que, somados, representaram 30,6% em 1994; e 23,5% em 1995.

Concluimos que as instituições financeiras destinaram cerca de 70% dos seus recursos, oriundos fundamentalmente de Depósitos, Captações Externas e Repasses, para agentes econômicos públicos ou privados tomadores de crédito no mercado financeiro . Essas transferências foram realizadas nas três formas básicas de concessão de crédito :

- a) Operações de Crédito, que engloba as diversas transações de empréstimos e financiamentos;
- b) aquisição de Títulos e Valores Mobiliários, modalidade em que o agente financiado toma os recursos mediante a colocação de títulos de sua emissão no mercado financeiro ;
- c) Crédito à Instituições Financeiras Oficiais, (para o período de 1991-1995) .

As Operações de Créditos responderam por 55% a 70% dos recursos intermediados, atendendo principalmente o setor privado, enquanto as aquisições de TVM e os Créditos às Instituições Financeiras Oficiais, que juntas representaram entre 30% a 45% dos Créditos e Títulos, constituíram basicamente o suprimento de recursos para o setor público.

Quanto aos emprestadores finais , embora tenha subido continuamente, a participação das instituições financeiras privadas no total das Operações de Crédito, estas operações continuaram sendo realizadas, majoritariamente pelas instituições financeiras oficiais.

### **1. 3. 2. Ativo Fixo (Permanente)**

Segunda conta mais importante do Ativo dos bancos privados, oscilou em torno de 10% do total das aplicações. A maior variação se deu no ano de 1991, decorrência de dois fatores :

- O total dos recursos dos bancos privados atingiu o montante mais baixo;
- neste ano houve correção monetária menor que no ano de 1990.

Em termos absolutos, o Ativo Fixo subiu de R\$11,7 bilhões (1990) para R\$19,7 bilhões (1991). Nos três anos seguintes manteve-se relativamente estável e, em 1995, teve um aumento considerável (R\$23,2 bilhões , contra R\$19,2 bilhões , em 1994). Esse crescimento do Ativo Permanente vem desde de 1986, conseqüência dos investimentos em automação e modernização tecnológica, além da diversificação patrimonial (caracterizada por investimentos em empresas não-financeiras).

Como são ativos destinados a garantir a operacionalidade dos bancos, ou investimentos fora do âmbito operacional, têm como contrapartida, normalmente, o Capital Próprio (recursos dos acionistas). Durante o período analisado, houve um aumento da relação entre Ativo Fixo e Capital Próprio, ou seja, aumentou a imobilização do Capital Próprio. Até 1991, essa relação atingiu 70, 6%, sendo que a partir de 1992 o Ativo Fixo cresceu num ritmo menor do que o Capital Próprio, de forma que a parcela deste destinada àquele reduziu-se até o final de 1995, quando chegou a 57, 1%.

### **1. 3. 3 Ativo Circulante**

De curto ou de longo prazos, são recursos que os bancos privados efetivamente repassaram a terceiros ou mantiveram em Reservas. Até 1991 verificou-se um declínio deste ativo, que acompanhou tendência dos totais do Ativo e do Passivo. Nos anos de 1992 e 1993 houve crescimento deste, que caiu ligeiramente em 1994. Em 1995 ocorreu uma retomada do Ativo Circulante, que atingiu a cifra de R\$166 bilhões .

O Capital Próprio, líquido do Ativo Fixo, correspondeu a menos que 10% dos Ativos Circulantes de curto e longo prazos das instituições financeiras privadas. Isto se explica pelo fato dos bancos serem intermediadores de recursos e não emprestadores de Capital Próprio. Revela também o grau de

alavancagem líquida bastante superior à alavancagem tradicional (cinco vezes superior ao Capital Próprio, comparado com dez vezes o Capital Próprio do período analisado).

O Capital Próprio livre dos Ativos Fixos (ativos cíclicos, ou mantidos em Reservas) foi de montante reduzido, comparando-se com o total do volume de recursos. Isto aponta as instituições financeiras como canalizadoras de recursos, essencialmente de terceiros, para agentes deficitários tomadores de crédito.<sup>3</sup>

#### **1. 3. 4 Moeda Estrangeira**

A posição ativa em moeda estrangeira representa o saldo líquido da carteira de câmbio somado aos recursos que as instituições financeiras possuem no exterior (nas filiais ou em outras instituições) . Em 1991 representavam 12, 7%do Ativo Total, e apresentaram um crescimento relativo, pois de 1990 para 1991, diminuiu o Ativo das instituições financeiras. Em 1992, diminuiu o saldo desta conta, recuperando-se em 1994 e caindo significativamente em 1995, fator decorrente da valorização da moeda brasileira em relação ao dólar (caiu de R\$16,4 bilhões , em 1993, para R\$9,1 bilhões , em1994. Mas, na verdade, a perda foi de apenas R\$ 1 bilhões).

#### **1. 3. 5 Reservas**

Esta conta abrange disponibilidades e recolhimentos compulsórios. Ao longo do período analisado, representou algo em torno de 5% do total do Ativo das instituições financeiras privadas. Só em 1994, com o aumento do recolhimento compulsório (elevação das alíquotas e criação de novas formas de recolhimento) essa participação subiu para 10,2%, o que representou R\$16,5 bilhões .

Em 1995, mesmo com o abrandamento da política monetária, o saldo das reservas ainda ficou em R\$12,5 bilhões (6, 9% dos Ativos), um valor bastante elevado quando comparado a 1993. Fora 1994, o nível das

---

<sup>3</sup> Em 1994/1995, diminuiu o grau de alavancagem dos bancos, devido ao enquadramento do setor financeiro nos termos do Acordo da Basileia, que passou a fazer maiores exigências de capital mínimo.

Reservas foi bastante reduzido, especialmente se considerarmos que esta conta inclui os recolhimentos e encaixes compulsórios. Isto evidencia o elevado grau de utilização da moeda bancária, característica do sistema financeiro brasileiro, que permite aos bancos manter pequenas as disponibilidades para atender à demanda por moeda manual, o que proporcionou maior margem de concessão de empréstimos.

#### **1. 4 Desempenho das Instituições Financeiras Privadas no Brasil**

O lucro das instituições financeiras privadas está relacionado à diferença entre a taxa de juros cobrada nos empréstimos e a taxa paga na captação, multiplicada pelo volume de empréstimos realizado, e não ao patamar absoluto das taxas de juros. Isto sugere a possibilidade de a atividade bancária ter lucro até mesmo mais alto em períodos de taxas de juros mais moderadas do que quando estas estão elevadas.

Taxas de juros altas, decorrentes de políticas monetárias restritivas, reduzem o volume de crédito disponível, obrigando os intermediários financeiros a oferecer também taxas mais altas na captação. Reduzem a atividade econômica e o volume de empréstimos realizados pelos bancos, que enfrentam ao mesmo tempo maior inadimplência.

Quando as taxas de juros são mais baixas, o custo e captação é menor, bem como as taxas cobradas nos empréstimos bancários. Eleva-se o nível da atividade econômica e o volume de crédito concedido pelos bancos. Portanto, com taxas de juros menores, o lucro bruto dos bancos pode até ser maior. Nesta condição, a inadimplência é menor e os bancos são mais seletivos na concessão de empréstimos, por haver maior demanda por crédito.

Embora o desempenho das instituições financeiras dependa de todos estes fatores, estudos ressaltam a elevada rentabilidade das instituições financeiras. Uma pesquisa feita pela revista Exame, em 1991, revelou ser a rentabilidade dos bancos bastante superior à de empresas não-financeiras (9, 1% e 1, 9%, respectivamente). No mesmo ano, dos 50 maiores bancos, apenas 4 tiveram prejuízo, e todos estaduais .

Uma pesquisa feita por CORREA (1985: 2) questiona se esta alta lucratividade estaria relacionada com a estrutura do setor, ou seja, um

pequeno número de grandes bancos controlando a produção. A autora destacou algumas explicações para a alta lucratividade dos bancos, como por exemplo, o fato dos bancos utilizarem a captação externa aplicada a juros internos elevados; apresentarem ganhos crescentes em outros negócios que não as operações de crédito, como aplicações em títulos do Governo; devido ao poder dos bancos, em decorrência da conglomeração verificada no setor, entre outros fatores.

A mesma rentabilidade bancária é vista de outra forma por Bouzan:

“... ela traduz uma medida de eficiência quando esta última é encarada do ponto de vista do acionista. Em segundo lugar, tanto nos bancos quanto nas demais empresas, os lucros são ainda a principal fonte de formação de capital, através do reinvestimento. Em terceiro lugar, por que os lucros representam uma espécie de fundo de garantia em situações de anormalidade econômica.”(1975: 124).

#### **1. 4. 1 Demonstrativo de Resultados**

A análise do demonstrativo de resultados não tem como base um demonstrativo consolidado de todas as instituições financeiras, ou o agregado dos dados consolidados por modalidade de instituições. Optou-se pela análise dos dados agregados de dez bancos selecionados pelos critérios :

- maior Patrimônio Líquido;
- estar entre as maiores instituições financeiras privadas nos anos analisados ;
- ter divulgado demonstrativos de resultados elaborados em moeda de poder aquisitivo constante para todos os anos analisados.

Estas instituições são: Bradesco, Itaú, HSBC Bamerindus, Unibanco, Sudameris, Real, BCN, Bandeirantes, Banco Santander do Brasil (antigo Noroeste) e América do Sul.

O destino dos recursos destes bancos mostrou-se semelhante ao verificado para as instituições privadas como um todo. Créditos e Títulos foram a principal aplicação, tendo recebido mais de 50% dos recursos em todo o período. Em valores absolutos, a evolução dos ativos também foi muito semelhante ao verificado para o conjunto dos Ativos das instituições privadas.

As dez instituições financeiras selecionadas representaram mais de 50%

dos Ativos totais do sistema financeiro privado, com maior participação em 1991 (61, 8% do total). Quanto aos Créditos e Títulos, a participação destas instituições foi muito instável, variando entre 33, 6% (em 1993) e 57, 6% (em 1989). Pela ótica do Capital Próprio, representaram mais de 30% do total do sistema financeiro privado. Em 1995, ocorreu a menor participação (34, 2%) e a maior em 1991 (41, 2%). Estas comparações mostram a representatividade da amostra escolhida.

Além das Operações de Crédito, os intermediários financeiros obtêm receitas de várias outras fontes. As mais conhecidas no Brasil são :

- Operações com Títulos e Valores Mobiliários (TVM), notadamente títulos da dívida pública federal;
- Ganhos com a desvalorização de passivos não-remunerados, líquidos das perdas com ativos não-remunerados;
- Operações de compra e venda de moeda estrangeira (câmbio);
- Cobrança de tarifas pela prestação de serviços bancários ;

Participação no lucro de controladas não-financeiras.

Primeiramente, será analisada a evolução e a composição da Receita de Intermediação Financeira (RIF), o comportamento dos Custos de Captação e das Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD). Posteriormente, somam-se a Receita Líquida e Intermediação Financeira (RELIF), as receitas de Prestação de Serviços e as receitas com Participações.<sup>4</sup>

Em 1991, a RIF das dez instituições financeiras totalizou R\$11,3 bilhões (tabela 1.2) . Seus principais componentes eram as Receitas de Operações de Crédito (48,7%) e os Ganhos Inflacionários Líquidos (39,8%). A participação das rendas com TVM representaram 8,2%, menor percentual de todo período analisado.

Em 1992, a RFI teve aumento real de 59, 3% e continuou crescendo durante todo o período, chegando em 1995 à R\$26,6 bilhões . Essa expansão deveu-se, fundamentalmente, às receitas com Operações de Crédito, que cresceram até R\$20,1 bilhões, em 1995, quando representaram 75,7% da RFI. No biênio 1992/1993, as maiores receitas com Operações de Crédito deveram-se ao aumento nos empréstimos, visto terem sido reduzidas as taxas de juros dos empréstimos no período. Nos últimos dois anos, porém, as maiores receitas com empréstimos resultaram da combinação da

---

<sup>4</sup> Para detalhes, ver Vieira (1998).

continuidade da expansão dos créditos com aumentos nas taxas de juros.

Os Ganhos Inflacionários Líquidos cresceram nos três primeiros anos, alcançando R\$6,1 bilhões em 1993, ano em que a inflação acumulada atingiu patamar mais elevado. Nos dois últimos anos, dada a estabilização de preços, esses ganhos encolheram e tornaram-se inexpressivos em 1995, quando representaram 1,6% da Receita de Intermediação Financeira.

As rendas com TVM, após o fim dos recolhimentos compulsórios do Plano Collor, que haviam causado baixa substancial na carteira, recuperaram-se de menos de R\$ 1 bilhão, em 1991, para R\$5 bilhões, em 1992. Em 1995 estava em torno de R\$4,9 bilhões, quando representava 18,3% das Receitas de Intermediação Financeira (RIF).

As receitas com Operações de Crédito, TVM e desvalorização da moeda, somadas, representaram cerca de 95% da RFI. Assim, as receitas com Câmbio e com o item Outras Receitas tiveram participação pouco representativas.

Os Custos de Captação tiveram crescimento mais que proporcional à expansão da RFI (Tabela 1.3). Enquanto esta cresceu 135,4% de 1991 a 1995; os Custos tiveram um crescimento real de 357,7%. Conseqüentemente a participação dos Custos na RFI evoluiu de 23,3%, em 1991, para 62,2%, em 1995. Isto porque os três principais itens da RFI contribuíram de forma diferente para a estrutura custos/receitas.

Os Ganhos Inflacionários Líquidos crescem puxando os custos para baixo, pois entram praticamente líquidos no montante da RFI. Já as Receitas com Operações de Crédito, puxam os custos para cima, pois variam junto com os juros pagos nas Captações. As receitas com TVM, também contribuíram para aumentar os custos, numa proporção menor que as Operações de Crédito, pois foram também fundeadas por captações remuneradas.

Os custos aumentaram porque houve um aumento na participação das receitas com Operações de Crédito no total da RFI. As Provisões para Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD) são uma despesa não desembolsada, mas previamente reconhecida pela contabilidade bancária e objetivam constituir um fundo preventivo, no caso de perdas com créditos não honrados pelos tomadores. Devem crescer, portanto, com o aumento da receita e, principalmente, com o aumento da inadimplência.

Em 1991, as despesas com PCLD foram inexpressiva, não atingindo R\$100 milhões. Dobraram em 1992 tendo o mesmo valor para o ano seguinte. Estes níveis são considerados normais para a atividade bancária, pois representaram 2,1% das receitas e 1,3% do saldo das Operações de Crédito no final de 1993.

Em 1994, entretanto, como as instituições financeiras continuaram expandindo empréstimos e, paralelamente ao maior endividamento dos clientes, elevaram-se as taxas de juros, houve piora na qualidade dos créditos concedidos. Desse modo as provisões aumentaram 150%, passando para R\$ 1 bilhão , valor equivalente à 4, 4% da RFI e 2,6% do saldo das Operações de Crédito.

Aumento ainda mais expressivo ocorreu em 1995, ano em que piorou ainda mais a qualidade dos créditos concedidos e houve um aperto na política monetária. Por isso, as despesas com PCLD subiram para R\$4,7 bilhões , o que representou 17, 7% da RIF e 10% do saldo das Operações de Crédito, maiores níveis em todos os anos analisados.

Como conseqüência do crescimento mais que proporcional dos custos, o resultado bruto das instituições financeiras (RELIF deduzida dos custos e provisões) reduziu-se gradativamente de 76,7% em 1991 para 47,6%, em 1994. No ano seguinte, em razão do forte crescimento das provisões para créditos de liquidação duvidosa, sua participação no total das receitas caiu para 37,4%.

A RELIF cresceu tanto em termos relativos ao total das receitas da intermediação financeira, cujo valor absoluto cresceu 159,3% apenas em 1992, quanto em termos absolutos (Tabela 3). O incremento real naquele ano foi de 21,7%, passando para R\$ 10,6 bilhões , valor que se manteve até 1994. Em 1995, dado o impacto das maiores provisões, a RELIF encolheu em R\$1 bilhão e chegou a R\$9,9 bilhões .

**Tabela 1.2**

**DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS  
DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SELECIONADAS\***

	(Em R\$ bilhões a preços de dezembro de 1995)					
Período	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Rec. Interm Financeira</b>	<b>56,5</b>	<b>11,3</b>	<b>18</b>	<b>19,2</b>	<b>23</b>	<b>26,6</b>
Op. Créd. e Arrend. Mobil.	42,6	5,5	7,1	8	10,8	20,1
Títulos e Valores Mobil.	6	0,9	5	4,1	7,2	4,9
Ganhos Inflacionários Líquidos	5,1	4,5	5,1	6,1	3,7	0,4
Câmbio	2,2	0,2	0,5	0,4	0,6	0,5
Outras	0,6	0,1	0,4	0,6	0,7	0,7
Custos de Captação	-45	-2,6	-7,5	-8,6	-12	-16,6
Prov. Créd. Liq. Duvidosa	2,1	0	-0,2	-0,4	-1	-4,7
<b>Rec. Líq. Ir Financeira</b>	<b>11,5</b>	<b>8,7</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,9</b>	<b>9,9</b>
Receita Prest. Serviços	1	1,3	1,8	2	2,3	3,8
Rec. Participações	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
<b>Rec. Líq. Total</b>	<b>12,6</b>	<b>10,3</b>	<b>12,6</b>	<b>12,9</b>	<b>13,4</b>	<b>13,8</b>
Despesas Totais	10,6	8,6	-9,8	9,8	-10,3	-10,7
<b>Lucro antes IR e C. Soc.</b>	<b>2</b>	<b>1,6</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>
Prov. p/ IR e C. Soc.	1	0,7	-1,4	1,2	-1,5	1,4
<b>Lucro Líquido</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
<b>Patrimônio Líquido**</b>	<b>9,72</b>	<b>10,55</b>	<b>11,62</b>	<b>12,24</b>	<b>13,16</b>	<b>11,31</b>
<b>Rentabilidade Anual***</b>	<b>10,49</b>	<b>9,29</b>	<b>11,88</b>	<b>15,29</b>	<b>13,89</b>	<b>13,53</b>

Fonte: Demonstrações Financeiras divulgadas na Revista Bancária Brasileira . Edições de janeiro de vários anos . \* Bradesco , Itaú, Unibanco, Bamerindus, Real, BCN, Sudameris, Bandeirantes, Noroeste e América do Sul . Elaboração de Eneamir Vieira (1998).

\*Relativo ao início do período

\*\*em percentagem

Como consequência do crescimento mais que proporcional dos custos, o resultado bruto das instituições financeiras (RELIF deduzida dos custos e provisões) reduziu-se gradativamente de 76,7% em 1991 para 47,6%, em 1994. No ano seguinte, em razão do forte crescimento das provisões para créditos de liquidação duvidosa, sua participação no total das receitas caiu para 37,4%.

A RELIF cresceu tanto em termos relativos ao total das receitas da intermediação financeira, cujo valor absoluto cresceu 159,3% apenas em

1992, quanto em termos absolutos (Tabela 3). O incremento real naquele ano foi de 21,7%, passando para R\$ 10,6 bilhões, valor que se manteve até 1994. Em 1995, dado o impacto das maiores provisões, a RELIF encolheu em R\$1 bilhão e chegou a R\$9,9 bilhões.

A RLT era de R\$12,3 bilhões, em 1990, baixando para R\$2,3 bilhões em 1991, devido à redução da renda da carteira de TVM. Em 1992, recuperou-se passando para R\$12,6 bilhões, mantendo crescimento moderado até 1995, quando atingiu o valor de R\$13,8 bilhões. A RELIF foi seu principal componente, tendo a participação de 71,8% em 1995. As receitas de Participações tiveram pouca representatividade. Assim, a perda de participação da RELIF decorreu, fundamentalmente, do crescimento das rendas com Prestações de Serviços, que alcançaram 27,4% da RLT em 1995. O aumento mais expressivo desta receita ocorreu em 1995 e teve o objetivo de contrabalancear a perda dos Ganhos Inflacionários. Até 1993, esses ganhos permitiram aos bancos fornecer serviços mediante tarifas simbólicas ou até isentas. A magnitude com os ganhos com inflação, em períodos de altos índices inflacionários, levaram o BCB a tabelar tarifas e até mesmo proibir a cobrança em alguns casos. Embora o crescimento mais expressivo das receitas com Prestação de Serviços tenha sido em 1995, esta fonte de receitas subiu durante todo o período.

Na administração de carteiras vale destacar o desenvolvimento da indústria dos fundos de investimento a partir de 1991, quando acabaram as aplicações de overnight para pessoas físicas e empresas não-financeiras.

Em suma, vale destacar a dinâmica das instituições financeiras em responder a expressivas variações nos componentes de suas receitas. A análise do período mostrou progressivo aumento real das receitas com Operações de Crédito, mesmo antes da estabilização monetária. O gerenciamento das fontes de receita apareceu com maior nitidez, quando se toma os Ganhos Inflacionários Líquidos em paralelo com a Receita de Prestação de Serviços. Até 1994, dada a expressividade do primeiro, o segundo cresceu apenas gradualmente. Este aumento deveu-se ao aumento da gama dos serviços oferecidos. Tal fato sugere que os bancos cobravam tarifas módicas para a prestação dos serviços bancários tradicionais. Essa hipótese ficou reforçada quando, em 1995, houve um aumento de 65,2% das Receitas com Prestação de Serviços.

**Tabela 1.3**  
**RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA E CUSTOS**  
**DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SELECIONADAS\***

	(PERCENTAGEM)				
Contas	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Receita de Interm. Financ.</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
.Operações de Crédito	48,7	39,2	41,7	47	75,7
.Títulos e Valores Mobiliários	8,2	27,6	21,3	31,4	18,3
.Ganhos Inflacionários Líquidos	39,8	28,2	31,9	15,9	1,6
.Câmbio	2,1	2,8	1,9	2,6	1,9
.Outras Receitas	1,2	2,2	3,2	3,1	2,5
<b>Custos de Captação</b>	<b>-23,3</b>	<b>-41,5</b>	<b>-44,7</b>	<b>-52,4</b>	<b>-62,6</b>
<b>Prov. p/ Créd. Líq. Duvidosa</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-4,2</b>	<b>-17,8</b>
<b>Rec. Líq. de Interm. Financeira</b>	<b>76,7</b>	<b>58,5</b>	<b>55,3</b>	<b>47,6</b>	<b>37,4</b>

Fonte: Demonstrações Financeiras divulgadas na Revista Bancária Brasileira . Edições de janeiro de vários anos .

\* Bradesco , Itaú,Unibanco,Bamerindus,Real,BCN,Sudameris,Bandeirantes,Noroeste e América do Sul .

Elaboração de Eneamir Vieira (1998).

Em termos de médias anuais no período, o lucro líquido das instituições financeiras foi de R\$1,46 bilhão para um Patrimônio Líquido de R\$11,31 bilhões , o que nos dá uma taxa de rentabilidade patrimonial de 12,91% .

Com a aceleração inflacionária ocorrida no período , aumentou a perda do valor real dos passivos não-remunerados, o que fez com que aumentassem os ganhos das instituições financeiras, sendo essas receitas refletidas no item Ganhos Inflacionários Líquidos. A participação dessa conta, na Tabela 2.1, variou menos que proporcionalmente aos patamares inflacionários, devido basicamente aos fatores :

- a) diminuição no volume de recursos administrados pelos bancos nos vários anos analisados ;
- b) surgimento das contas remuneradas, aplicações e resgates automáticos, entre outros produtos, instrumentos exigidos pela concorrência e que reduziram os passivos não-remunerados;

c) redução da permanência de tributos nas instituições financeiras antes do seu repasse ao Governo .

No triênio 1991-1993, os Ganhos Inflacionários Líquidos, embora não variassem no mesmo ritmo dos índices da inflação, aumentaram progressivamente até atingir R\$6,1 bilhões , em 1993. No ano seguinte estes ganhos foram reduzidos em 39, 3%, para praticamente desaparecer em 1995.

Tomando-se as taxas anuais acumuladas de inflação para compará-las à rentabilidade bancária, notou-se que para todo período analisado as taxas de rentabilidade obtidas pelas instituições financeiras tiveram tendência relacionada com os níveis inflacionários. Mas as variações não foram proporcionais e, em 1995, quando a inflação foi praticamente eliminada, houve apenas pequena queda na taxa de rentabilidade. Embora tenham sido determinantes fundamentais dos resultados das instituições financeiras até 1993, a partir de 1994 começam a decrescerem , chegando ao patamar de R\$0,4 bilhão , em 1995 , valor bem menos significativo , quando comparado com os ganhos obtidos nos anos anteriores .

Quanto aos juros, sabe-se que várias são as taxas que incidem sobre os ativos e passivos das instituições financeiras. Mas a taxa dos CDB e a dos empréstimos para capital de giro, por serem as mais comuns na atividade bancária, são as mais relevantes para indicar o comportamento dos custos de captação e dos juros cobrados na concessão de empréstimos. <sup>5</sup>

No ano de 1990, apesar dos mais elevados juros reais do período pesquisado, a rentabilidade sofreu forte redução, quando comparada com o ano de 1989. Entre 1991-93, a despeito dos juros declinantes, a rentabilidade das instituições financeiras recuperou-se até atingir 15,3%, em 1993. Contrariamente, nos dois últimos anos, enquanto os juros tiveram substancial aumento, a rentabilidade das instituições financeiras sofreu nova redução, embora pequena.

Esse comportamento da rentabilidade bancária, vis-a-vis às taxas de juros nominais, mostra que taxas elevadas de juros nominais podem não significar ganhos mais significativos para os intermediadores financeiros. O fator fundamental na determinação do lucro das instituições financeiras, como já foi dito, é a diferença entre os juros pagos aos depositantes e os cobrados nos

---

<sup>5</sup> Essas taxas foram fornecidas pelo BCB.

empréstimos, ou seja, o *spread* aplicado sobre os títulos concedidos.

O volume de crédito, o fator mais relevante para a determinação dos lucros das instituições financeiras, depende, normalmente, da dinâmica econômica, refletida principalmente, nas taxas de variação do PIB. Isto porque quanto mais cresce a economia, mais aumenta o volume de créditos concedidos, diminuindo inclusive a inadimplência, e com isso cresce também o lucro das instituições financeiras. Dado o baixo nível de atividade econômica em 1990-91, e as incertezas decorrentes da aceleração inflacionária, o total das Operações de Crédito caiu para R\$ 21,1 bilhões, em 1991. Nesse mesmo período as taxas de rentabilidade foram moderadas e ligeiramente declinantes.

Em 1992, em função das novas diretrizes da política econômica, houve a retomada do volume de empréstimos concedidos, ano em que a economia ainda apresentava retração. No mesmo sentido a queda da rentabilidade foi revertida. Nos três últimos anos, com o reaquecimento da atividade econômica, as Operações de Crédito continuaram aumentando até alcançar R\$ 44,2 bilhões (final de 1995) de modo a elevar, novamente, a rentabilidade das instituições financeiras, em 1993, e evitar queda significativa dessa taxa após o controle da inflação.

Observou-se que embora as instituições financeiras tenham apresentado desempenho menos favorável nos anos de recessão (1990-1992), apuraram lucros expressivos e, conseqüentemente, boa rentabilidade patrimonial em todos os anos do período pesquisado (Tabela 2.1). A análise da evolução dos principais itens da receita, possibilitou distinguir a influência individualizada destes no resultado das receitas de intermediação financeira, tendo maior participação nesta receita as Operações de Crédito, 48,7% em 1991, aumentando progressivamente seu valor, para atingir em 1995 uma participação de 75,7%. Operações de

Crédito, Títulos e Valores Mobiliários responderam, conjuntamente, por 94% da Receita de Intermediação Financeira em 1995, ano em que a conta Ganhos Inflacionários Líquidos teve participação insignificante (1,6%).

Na análise da evolução da rentabilidade vis-a-vis à inflação, do ponto de vista da atividade econômica e da taxa de juros, notaram-se maiores índices de rentabilidade nos anos de mais alta inflação e também de maior crescimento da economia. Quanto ao juros, entretanto, não se observou

relação direta com os resultados das instituições financeiras. A maior taxa de rentabilidade (15,3% em 1993) coincidiu com o ano de menor taxa de juros.

## 1.5. Conclusão

É possível estimar<sup>6</sup> que os bancos perderam cerca de US\$ 5 bilhões em receitas desta natureza, no segundo semestre de 1994 (após o Plano Real) em relação ao primeiro. Tal perda foi equivalente a cerca de 50% da receita de intermediação (essencialmente originada em juros e outros encargos financeiros) dos bancos.

Num primeiro momento, a maioria dos bancos adotou uma estratégia defensiva, semelhante àquela adotada em outras ocasiões, com a elevação dos serviços e redução do número de agências. Com o crescimento da demanda por empréstimos, causado pelo súbito aumento da renda ocorrido com a queda da inflação, criou para os bancos uma situação difícil, pois não estavam preparados para realizar o volume de análises de crédito que se fazia necessário.

Segundo o Banco Central, entre junho de 1994 e março de 1995, o crédito estendido para o sistema bancário aumentou estimativamente 80,9%, o que representa um claro exagero, se comparado à taxa de crescimento do PIB real de 7,8% no mesmo período. Tal situação se tornou ainda mais grave quando o governo acionou os controles creditícios e impôs elevados recolhimentos compulsórios sobre os depósitos. Por essa via, as taxas de juros de empréstimos foram muito elevadas, induzindo à desaceleração da economia e à crise de inadimplência dos devedores e enfraqueceu ainda mais os ativos dos bancos.

O impacto no sistema financeiro, e no sistema bancário, após o Plano Real, pode ter algumas outras variáveis explicativas, além da queda das receitas inflacionárias, entre as quais:

i) O aumento da abertura financeira externa permitiu uma crescente absorção de empréstimos no mercado internacional, tanto pelos bancos, quanto pelas empresas, aumentando a exposição a riscos de mudanças no cenário financeiro internacional, tanto para a economia brasileira como um todo, quanto para o sistema bancário em particular. As mudanças na política monetária brasileira, em março de 1995, devidas em parte aos efeitos da crise mexicana, representaram um momento crítico, o qual certamente produziu impactos significativos sobre o sistema financeiro doméstico;

---

<sup>6</sup> Conjuntura Econômica, maio 1995, p.14, e junho de 1995, p. 25-31.

ii) A partir de 1986 foi institucionalizado o mercado interbancário. Embora se reconheça que, de um lado, a existência de um amplo mercado interbancário aumenta a eficiência do mercado monetário, de outro, ele também permite que choques afetando instituições isoladamente sejam propagados para outros bancos, podendo, portanto, produzir efeitos sistêmicos;

iii) No início do programa de estabilização, a assistência financeira de liquidez do Banco Central era a única fonte de recursos para atender a problemas transitórios de iliquidez enfrentados por bancos individualmente. O tamanho do ajustamento do setor bancário exigido pela estabilização de 1994, que não se reduzia a questões de desequilíbrio de caixa dos bancos, tornou necessária a criação de mecanismos de proteção mais eficazes e abrangentes, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e o Fundo Garantidor de Créditos (FGC);

iv) A política monetária foi utilizada intensivamente, seja através da elevação da taxa básica de juros da economia, seja pela imposição de um arsenal de medidas de recolhimento compulsório sobre o sistema bancário. Foram aumentados ou introduzidos recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo, depósitos de poupança, operações de crédito, contratos de assunção de obrigações, concessões de avais, fianças e a toda operação que resultasse em captação ou aplicação de recursos. Além disso, foram estabelecidos prazos máximos para empréstimos e aumentou-se a carga tributária destas últimas operações. As políticas cambial e de comércio exterior também funcionaram como poderosa âncora para o Plano Real, ao combinarem, no seu estágio inicial, uma valorização nominal da moeda com um aumento significativo no coeficiente de importações. Os dois mecanismos funcionaram como barreira a aumentos de preços nos setores comercializáveis da economia, contribuindo assim para a queda da taxa de inflação. Além disso, vários instrumentos tributários e administrativos foram utilizados, procurando adequar os fluxos de capitais às necessidades do balanço de pagamentos.

É fácil perceber que a medida que o sistema bancário passou a desempenhar funções de maior relevo na economia brasileira, como responsável pela administração de uma parte importante do mecanismo de pagamento da sociedade; como instituição captadora de poupança financeira; administradora de recursos de clientes e prestadora de uma gama variada de serviços ao setor público e privado; como fornecedor de uma parcela ponderável do crédito total da economia; como

detentor de uma carteira expressiva de títulos públicos e, por último, como instrumento através do qual o Banco Central executa suas decisões de política monetária. Por essas razões, o processo de ajustamento do sistema bancário pós-Plano Real teve desdobramentos que, em princípio, o aproximaram de uma incipiente crise bancária. Esta, devido às suas externalidades negativas, poderia ter efeitos devastadores sobre a economia e sobre o plano de estabilização.

As considerações anteriores obviamente não esgotam o conjunto de fatores que explicam o impacto do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. Existem também fatores particulares à atividade financeira que podem causar insolvência bancária, tais como descasamento entre ativos e passivos, concentração excessiva de créditos, empréstimos a empresas não financeiras do mesmo grupo, falhas de gestão e fraudes. Alguns deles tiveram também uma parcela de responsabilidade na experiência recente de dificuldades de bancos, assim como o problema ubíquo da deficiência da supervisão bancária em atuar preventivamente para evitar a assunção de riscos excessivos pelo sistema bancário.

## Capítulo Segundo

### O Ajuste do Sistema Bancário Brasileiro: 1994-97

A transição de um regime de alta inflação para uma situação de estabilidade de preços é especialmente difícil para o setor financeiro em geral e para o sistema bancário em particular. Essas dificuldades, vividas em qualquer país que tenha atravessado uma transição deste tipo, são magnificadas por algumas características específicas do modo pelo qual os bancos se adaptaram à vida sob alta inflação, que são insustentáveis quando a inflação é drasticamente reduzida. As necessidades de absorção de recursos financeiros pelo setor público levaram à criação de um mercado financeiro voltado principalmente para a absorção de títulos públicos, em condições de rentabilidade e liquidez excepcionais.

As instituições bancárias captavam recursos a custos relativamente baixos (ou mesmo nulos, no caso dos depositantes de baixa renda) para aplicá-los em títulos de rentabilidade praticamente assegurada (de modo a evitar perdas de capital que pudessem levar os bancos a buscar outros tomadores) e de alta liquidez. Aplicações que combinavam rentabilidade e liquidez não poderiam senão dominar o mercado, em detrimento de outros tomadores. Meta central da operação do sistema financeiro não poderia, assim, deixar de ser o aproveitamento das oportunidades de ganhos de resultantes da alta inflação.

A redução da inflação, e sua eventual eliminação, fatalmente forçam a eliminação desta anomalia. Em mercados financeiros de economias estáveis, a rentabilidade é a recompensa pela aceitação de riscos. Existe um *trade off* entre a rentabilidade e a liquidez. À medida em que o setor bancário se volte mais para o financiamento do setor privado, em detrimento do setor público, como é sua função normal, este *trade off* deve se estabelecer. Cabe a cada instituição administrar seu portfólio de acordo com sua própria percepção de riscos e sua disposição a aceitá-los. Por outro lado, as oportunidades de ganho sobre os depósitos também se reduziram drasticamente. Novos canais de aplicação foram e deverão ser descobertos para substituir os ganhos inflacionários. Dada a importância desta fonte de receitas no balanço dos bancos, não há como subestimar as dificuldades envolvidas nesta mudança de estratégia que tornou inevitável algum grau de fragilização do sistema financeiro mesmo nas condições mais favoráveis ao desenvolvimento de um processo de estabilização.

Estudo publicado pela Gazeta Mercantil (18/09/1995 , p. A-11), por exemplo, mostra que, para os 40 maiores bancos brasileiros, os ganhos inflacionários chegaram a 26% do total das receitas em dezembro de 1993, caindo para 16% em dezembro de 1994 e para apenas 1% em junho de 1995. Essa fonte de receitas foi substituída pelas operações de crédito, que passam, de dezembro de 1993 a junho de 1995, de 30% para 62% das receitas totais das instituições estudadas. Este agudo aumento da dependência dos bancos em relação às operações de crédito está na raiz dos problemas enfrentados pelo sistema em 1995. A intensa busca de tomadores privados de crédito por instituições acostumadas a lidar com clientes bastante diferentes dificilmente deixaria de fragilizar o setor, forçando-o a desenvolver estratégias específicas para lidar com um problema novo, a possibilidade de inadimplência.

Essas dificuldades foram agravadas pela política econômica adotada desde 1994. No período imediatamente posterior à criação do Real, no segundo semestre de 1994, um clima de expectativas eufóricas alimentou a expansão da demanda agregada a taxas elevadas, sustentadas por uma oferta de crédito bastante elástica, insensível às medidas restritivas que o Governo adotou ainda em julho. Todo o sistema bancário parece ter compartilhado da onda expansiva, ainda que, como é natural, algumas instituições tenham sido mais conservadoras e outras mais ousadas na aceitação dos riscos. A Tabela 1 traz dados referentes aos oito maiores bancos múltiplos do país para os anos de 1992 e 1994 e primeiro semestre de 1995. Mesmo com esta pequena amostra, é evidente a diferença de estratégia entre os bancos mais conservadores, como o Bradesco, o Itaú e o BCN, e os restantes. Mesmo essas instituições, no entanto, aumentaram significativamente sua oferta de crédito entre 1994 e 1995. O mesmo ocorre com cinco dos seis bancos restantes. A exceção foi o Nacional, cuja estratégia não pareceu mudar em 1994, mas que já era, naquela amostra, de longe o banco mais exposto a riscos da amostra, sem ,no entanto, uma taxa de rentabilidade superior que a média, embora maior que a dos bancos mais conservadores.

Seria de esperar, de qualquer modo, que os bancos que aceitassem maiores riscos teriam provavelmente as mais altas taxas de rentabilidade, tivesse a expansão persistido. Em contrapartida, este grupo seria também o mais vulnerável a mudanças no ritmo de crescimento da economia.

A drástica freada na demanda promovida pelo Banco Central a partir do final de 1994, colocou o setor bancário em geral, e estas instituições em particular, em

dificuldades, ao aumentar o risco de inadimplência muito acima do previsível quando as decisões de oferta de crédito foram tomadas. O estudo citado da Gazeta Mercantil dos 40 maiores bancos brasileiros mostra o crescimento da provisão para créditos de liquidação duvidosa de 2% nos balanços de dezembro de 1993 para 13% em junho de 1995. Esta é, sem dúvida, uma das principais causas da redução geral de rentabilidade do setor observada em junho de 1995, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1**

Bancos	Operações de Crédito/ <u>Patrimônio Líq. Real</u>				Ativo Real/ <u>Patrimônio Líq. Real</u>				Lucro Líquido/ <u>Patrimônio Líq. Real</u>			
	1992	1993	1994	1995*	1992	1993	1994	1995*	1992	1993	1994	1995*
Bradesco	1,29	1,5	2,18	2,23	5,18	6,6	5,18	5,62	0,12	0,14	0,13	0,07
Itaú	1,26	1,48	2,08	2,04	4,78	6,27	5,47	6,03	0,12	0,14	0,13	0,06
Nacional	7,04	7,75	7,17	7,31	15,29	15,49	14,15	13,52	0,14	0,15	0,18	0,08
Bamerindus	3,11	4,92	6	5,39	11,54	14,97	13,51	14,03	0,08	0,13	0,12	0,05
Unibanco	3,44	4,72	5,48	5,03	11,46	12,19	12,19	12,18	0,11	0,15	0,14	0,07
Safra	3,08	4,42	4,44	3,9	14,71	15,61	13,78	14,38	0,2	0,54	0,25	0,08
Econômico	4,07	4,96	4,62	5,04	10,51	10,42	12,48	11,91	0,1	0,1	0,13	0,05
BCN	1,41	1,5	2,57	2,82	10,50	10,34	12,43	9,41	0,12	0,22	0,18	0,1
Setor: Bancos Múltiplos Privados	2,20	2,71	3,07	-	8,01	9,31	8,43	-	0,13	0,17	0,17	-

Fonte: Balanço Anual. Gazeta Mercantil. Apred. Boletim de Conjuntura Econômica, IEI-UFRJ, Dezembro 1995 ( volume 15,nº4).

(\*) Primeiro Semestre.

Os bancos mais expostos ao risco de crédito e às pressões de liquidez criadas pela inadimplência dos devedores inevitavelmente voltaram-se para o interbancário. Neste quadro, se agravaram as dificuldades de bancos mais expostos no mercado de crédito. A suspeita de problemas graves de liquidez por parte de outros bancos ou pelo público é suficiente em si mesma para causar uma crise. Temerosos, os bancos com eventual excesso de reservas deixaram de emprestá-las para as instituições sobre as quais pairavam suspeitas, para cobrir

seus desajustes de liquidez. Quando os rumores chegaram ao público, foi inevitável que depósitos e aplicações fossem desviados para bancos vistos como mais seguros. Nestas circunstâncias, problemas de liquidez, que poderiam ter sido passageiros, acabaram por condenar as instituições sob suspeita de insolvência, vítimas da fuga de recursos de depositantes e aplicadores, por um lado, e da incapacidade em captar no interbancário, pelo outro. O risco da crise sistêmica repousou no fato, comum nos modernos sistemas financeiros, de que dívidas do banco em dificuldades podem ser ativos para outros bancos, cujo portfólio se deteriora quando o primeiro se torna insolvente.

As evidências são de que esse foi o caso do Nacional e, por isto, um episódio mais importante do que o do Econômico, cujas informações sugerem que as dificuldades daquele banco tiveram pouco a ver com a questão levantada aqui, e sim, foram resultantes de ações imprudentes, possivelmente mesmo fraudulentas, por parte de seus administradores. Informações divulgadas pela Revista Veja (22/11/95, p.35) dão conta de que os empréstimos tomados pelo Nacional para cobrir suas necessidades de liquidez passaram de R\$ 0,5 bilhão em 9 de setembro, para R\$ 3,5 bilhões em média, entre os dias 13 e 16 de setembro, volume maior que a assistência do Econômico em seus últimos dias de operação no mercado. Nas condições de incerteza vividas pelo setor, esta espiral de dificuldades só pode levar à crise.

O Banco Central foi obrigado a operar como garantidor para evitar uma crise bancária. A queda do Banco Nacional resultou, ao que parece, da aceitação mais ousada de riscos que podem ser vistos como inerentes à operação de instituições voltadas ao financiamento de atividades privadas, agravadas por uma política monetária restritiva que aumentou bastante o nível de inadimplência, ameaçando os bancos mais expostos ao mercado. As informações disponíveis não indicam que o caso do Nacional foi excepcional, embora, como mostra a Tabela 1, sua estratégia fosse mais arriscada que a dos outros bancos listados.

A política restritiva pode ser justificável por seus objetivos anti-inflacionários. Coube à autoridade monetária, contudo, tomar medidas de defesa do sistema financeiro prevenindo os riscos sistêmicos. Esta preocupação levou o governo a lançar duas medidas provisórias destinadas a agilizar e tornar mais eficiente a intervenção defensiva do Banco Central nas ameaças que poderiam sobrevir. Uma das medidas aumentou os poderes de intervenção da autoridade monetária em instituições bancárias, permitindo que ela tomasse providências saneadoras antes

mesmo da crise se explicitar. A outra medida provisória criou dificuldades fiscais e creditícias para absorção de bancos em crise por outros bancos.

Em relação ao número de empresas, o ajuste bancário afetou 96 instituições financeiras, entre 1995 e 1998<sup>7</sup>, empresas estas que foram submetidas a um dentre os três tipos de regime especial decretados pelo Banco Central (intervenção, liquidação extrajudicial ou regime de administração especial temporária). A distribuição por instituição da incidência destes regimes especiais pode se vista na tabela 2.1. No caso específico do sistema bancário, o processo de ajuste afetou principalmente pequenas e médias instituições bancárias, constituídas recentemente e que não foram capazes de se adaptar às novas condições de funcionamento do sistema financeiro nacional.

**Tabela 2.1**  
**Instituições Financeiras em Regime Especial**  
**( de 1-7-1994 a 30-06-1997) <sup>8</sup>**

	<b>Privadas</b>	<b>Oficiais</b>
Bancos Comerciais e Múltiplos	32	6
Bancos de Investimento	1	-
Bancos de Desenvolvimento	-	1
Corretoras de Valores	18	-
Distribuidoras	33	-
Sociedade de Crédito Imobiliário	-	1
Sociedade Arrendadora Mercantil	4	-
Total	88	8

Fonte: Banco Central. Apred. Moura (1998)

De fato, dos 32 bancos comerciais e múltiplos privados que sofreram intervenção do Banco Central desde o início do programa de estabilização, excluindo-se os três maiores (Banco Econômico, Banco Nacional e Bamerindus) que serão tratados à parte, restam 29 instituições de menor porte, cuja participação agregada na captação dos principais ativos financeiros não chegou a 15 do mercado bancário. As cifras destas frações de mercado, calculadas para um

<sup>7</sup>Moura, Alkimar R., Notas sobre o Ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-Real, RBE Rio de Janeiro, nº 52 : 27-38 Fev. 1998.

<sup>8</sup>Moura, Alkimar R., Notas sobre o Ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-Real, RBE Rio de Janeiro, nº 52 : 27-38 Fev. 1998.

período correspondente a cerca de um mês antes da data de intervenção em cada um dos bancos, são as seguintes: para depósitos à vista, 0,34%; para depósitos a prazo, 0,78% e, para depósitos de poupança, 0,61%.

Além disso, 23 daquelas 29 instituições, isto é, 79% do total, foram bancos criados mais recentemente, aproveitando-se do movimento de prematura liberalização das regras de entrada para o setor financeiro, determinado pelas autoridades monetárias em 1988. A maioria dessas novas instituições resultou da transformação de sociedades corretoras e distribuidoras de valores em bancos múltiplos. Estes não dispunham de condições mínimas de operação, sobretudo em um ambiente de política monetária mais restritiva, pois seu principal *funding* limitava-se ao mercado interbancário. Quando este se tornava mais seletivo, aquelas instituições enfrentavam má situação de iliquidez, que não se resolvia através da venda de ativos, dada sua baixa qualidade, o que, em última análise, determinava sua insolvência. De qualquer maneira, a liquidação destas instituições não implicou em nenhum risco sistêmico para a economia brasileira.

Obviamente o ajuste com maior potencial e desestabilização se deu com a intervenção naqueles três bancos privados mencionados anteriormente. Ela ocorreu nas seguintes datas: Econômico, agosto de 1995; Nacional, novembro de 1995 e Bamerindus, março de 1997. A dissipação da possibilidade de risco sistêmico, derivado daquelas decisões, exigiu a criação de normas legais, regulamentares e institucionais que, sem descuidar dos procedimentos de averiguação das causas que levaram aqueles bancos à situação de insolvência (com inevitáveis repercussões de tal condição), pudessem manter íntegros, tanto o mecanismo de pagamentos da sociedade, quanto os instrumentos de captação de poupança popular. Para isso, foram criados o PROER, Programa de Reestruturação e o Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, além do Fundo de Garantia de Crédito (FGC), um mecanismo de garantia para credores do sistema financeiro. Na verdade, estas mudanças significaram a ampliação da rede de segurança à disposição dos bancos e de seus depositantes, rede esta limitada até então às operações de empréstimos de liquidez do Banco Central.

Os três casos acima, Bamerindus, Econômico e Nacional, ilustram a dinâmica da chamada "corrida silenciosa" que pode afetar grandes bancos, justamente aqueles percebidos como instituições mais arriscadas no conjunto do sistema bancário. Todos eles experimentaram pressões sobre sua liquidez, derivadas, não dos saques de grande número de pequenos depositantes (situação esta comumente

associada a uma corrida bancária que poderia ser chamada de estridente, em oposição à fuga silenciosa de depositantes), mas das retiradas de depósitos detidos por grandes investidores mais sofisticados, em uma seqüência de saques razoavelmente previsível: instituições financeiras (via mercado interbancário ou através de resgate de aplicações), investidores institucionais (fundos de pensão e fundos de investimento) e grandes empresas nacionais e estrangeiras.

Uma indicação preliminar deste movimento pode ser vista nas Tabelas 2.2. e 2.3 . A primeira mostra para quatro períodos selecionados antes da intervenção (12, 9, 6, e 3 meses) a fatia de mercado de cada um deles, na captação total de certificados de depósitos bancários (prefixados). A segunda registra, para os mesmos períodos, as participações dos vários tipos de cliente, nos saldos de captação daquele ativo financeiro. Obviamente, os bancos captam recursos com vários instrumentos financeiros, mas os certificados de depósitos, por terem seus preços de negociação livremente pactuados entre o banco e seus clientes, refletem melhor as condições de mercado que afetam cada instituição financeira em particular.

**Tabela 2.2**

**Participação na captação de certificados de depósito (%)**

<b>Período</b>	<b>Econômico</b>	<b>Nacional</b>	<b>Bamerindus</b>
12 meses	2,65	0,65	2,16
9 meses	2,26	0,55	1,69
6 meses	2,2	2,53	1,6
3 meses	1,88	4,19	1,63

Fonte: Banco Central. Apred. Moura(1998).

**Tabela 2.3**

**Composição percentual dos saldos\* de depósitos a prazo ( prefixados)  
por tipo de depositante e por período anterior à intervenção ( em meses)**

Período	<u>Inst. Financeira</u>			<u>Invest. Instituc.</u>			<u>Pessoa Jurídica</u>			<u>Pessoa Física</u>		
	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>N</b>	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>N</b>	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>N</b>	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>N</b>
12 meses	35,7	46,4	94	28,5	5	-	31,6	33	6	4,2	15,6	-
9 meses	48,6	31,1	80,5	11,2	7,4	7,4	35,7	31,5	11,6	4,5	30	2,8
6 meses	29	51,1	90,5	14,1	6,8	6,8	47,6	17,8	4,8	9,3	23,4	3,2
3 meses	8,7	59,7	59,6	11,4	5,3	5,3	63,4	14,2	21,8	16,5	20,8	9,5

Fonte: Banco Central

E: Econômico; B: Bamerindus; N: Nacional.

\* Média de um período de cinco dias úteis correspondentes no passado à data de intervenção.

Apred. Moura (1998).

Combinando-se as duas tabelas anteriores, obtém-se um quadro da variação na captação de cada um dos três bancos em relação ao conjunto do sistema bancário, no intervalo de tempo entre 12 e 3 meses, antes da correspondente intervenção, e a participação de cada tipo de cliente nos ganhos/perdas de fatias de mercado, entre os períodos considerados. A tabela 2.4 sintetiza estas informações.

**Tabela 2.4**

**Participação absoluta e relativa de cada tipo de cliente  
na variação da fatia de mercado de cada um dos bancos**

Cliente	Econômico		Nacional		Bamerindus	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel
Instít. financ	-0,78	101,3	1,88	53,1	-0,027	5,1
Inv. instít.	-0,54	70,1	0,38	11	-0,02	3,8
P. jurídica	0,35	-45,4	0,87	24,5	-0,48	90,5
P. física	0,2	-26	0,4	11,4	0,002	0,6
Total	-0,77	100	3,54	100	-0,53	100

Fonte: Tabelas 2.2 e 2.3

Apred. Moura (1998).

Mesmo com evidência tão precária quanto a apresentada nas tabelas anteriores, é interessante observar algumas diferenças no comportamento dos aplicadores em depósitos a prazo naqueles bancos. O banco Nacional foi o único a ganhar participação de mercado de captação de CDBs no período anterior à intervenção, e para este ganho contribuíram os quatro grupos de depositantes, embora tenha havido uma tendência à diminuição da participação das instituições financeiras na captação total do banco (de 94% para 59,6% entre 12 meses e 3 meses, respectivamente). O Bamerindus apresentou um quadro oposto: queda na participação do mercado captados entre os dois períodos, abrangendo indistintamente os vários tipos de clientes, com maior peso para a saída das pessoas jurídicas não-financeiras. É importante assinalar que a intervenção neste banco deu-se já ao amparo dos mecanismos do PROER e do FGC, o que, provavelmente, contribuiu para reduzir o risco de inadimplência percebido pelos seus depositantes mais qualificados. No caso do Econômico, a perda de mercado na captação de CDBs pode ser explicada principalmente pela queda absoluta e relativa nas aplicações dos investidores mais sofisticados, isto é, os bancos e investidores institucionais, pois as pessoas jurídicas não-financeiras e físicas, pelo contrário, contribuíram para reduzir a velocidade da perda de mercado.

De qualquer maneira, nos três casos em exame, os bancos enfrentaram problemas

de liquidez, devido, principalmente, à fuga de seus depositantes mais qualificados. Entretanto, a deficiência de liquidez daqueles bancos constituiu-se em sintoma de um problema mais grave de insuficiência patrimonial, pois o valor de mercado de seus ativos era menor do que o valor das suas obrigações para com seus depositantes. Nestas condições, a solução não era evidentemente a concessão de assistência financeira de liquidez pelo Banco Central por tempo indefinido, mas sim a procura de mecanismos que procurassem preservar a estabilidade do sistema bancário, sem, de outro lado, induzir a um aumento do risco moral entre os controladores e administradores da instituição bancária. Para tanto, na implementação do PROER, fez-se uso da técnica conhecida por *purchase and assumption*, segundo a qual todas as obrigações com o público e ativos bons do banco em dificuldades são transferidos para outro banco em boa saúde financeira, enquanto os ativos problemáticos da instituição permanecem sob a administração de liquidantes indicados pelo Banco Central. Com isto e a implementação de um mecanismo de garantia para os credores de bancos, evitou-se uma crise bancária, como todas as suas seqüelas sobre a atividade econômica.

## **2.1 Reação do Banco Central aos problemas do sistema bancário**

Em novembro de 1995, o Banco Central dispunha de dois mecanismos para fazer frente a problemas no sistema financeiro: a Lei nº 6.024 , de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº2.321, de 25 de fevereiro de 1987. A Lei nº 6.024 regula as intervenções e liquidações extrajudiciais em instituições privadas e públicas não controladas pelo governo federal. Se após um período de seis meses de intervenção a instituição financeira não demonstrar a possibilidade de continuar operando normalmente por conta própria, sem colocar em risco a saúde do sistema financeiro, a intervenção poderá ser renovada por mais seis meses ou transformar-se em liquidação extrajudicial.

Desde sua promulgação, a lei não funcionou a contento: em vez de corrigir, através de medidas preventivas, a má administração bancária, a Lei nº 6.024 costumou constituir-se em primeiro passo para a liquidação extrajudicial de instituições financeiras. Em adição, como, quando sob intervenção, a instituição financeira não honrava suas obrigações para com os depositantes, a ausência de seguro-depósito acabava penalizando estes últimos. Além disso, a Lei nº 6.024 colocava diretores e membros do conselho de administração das instituições de forma simétrica na

apuração das responsabilidades quando da intervenção. Esse vício jurídico, contrário ao espírito da Lei das Sociedades Anônimas, mostrou sua fraqueza ao longo do tempo, quando inúmeros controladores de instituições financeiras objeto de intervenção financeira passaram a ganhar sistematicamente causas contra o Banco Central.

O Decreto-lei nº 2.321 criou o Regime de Administração Especial Temporária (Raet), no qual a instituição financeira continua operando e honrando suas obrigações. Embora este decreto de 1987 não discrimine entre bancos públicos e privados, esse regime foi utilizado apenas para bancos estaduais. Possivelmente isso se deu devido aos elevados prejuízos usualmente assumidos pelo Banco Central quando da utilização dessa alternativa. Admitiram-se na aplicação do Raet prejuízos federais ( através de repasse dos bancos estaduais ao Banco Central) decorrentes de administrações públicas demasiadamente gastadoras, mas não decorrentes dos desacertos de banqueiros privados.

Uma importante diferença entre a aplicação da Lei nº 6.024 ( de intervenção ou liquidação extra judicial) e o Decreto-lei nº2.321 (do Raet) é que, no caso desta última, os passivos dos bancos não perdem liquidez, não sendo, conseqüentemente, prejudicados os poupadores. No caso da intervenção ( Lei nº 6.024), aplicada, por exemplo, ao Banco Econômico, os poupadores são diretamente prejudicados, tendo em vista a imediata indisponibilidade de suas aplicações. No caso da crise do Banco Nacional, posterior à do Econômico, sua prévia aquisição pelo Unibanco, efetuada sob a jurisdição à qual nos referiremos no próximo parágrafo, tornou desnecessária a intervenção ou mesmo a aplicação do Raet. A aquisição do Banco Nacional pelo Unibanco, na iminência de uma crise de liquidez sofrida pela primeira instituição, livrou o Banco Central de um tortuoso dilema: se a intervenção tivesse sido aplicada ao Banco Nacional, seguindo-se o procedimento adotado no caso do Banco Econômico, a ameaça de perda de credibilidade dos poupadores do sistema financeiro nacional seria bastante séria, podendo detonar uma crise bancária; a aplicação do Raet ao Nacional, por outro lado, explicitaria o erro cometido pelo Banco Central de não Ter usado essa possibilidade, mas sim a intervenção, que penaliza diretamente os poupadores, no caso do Banco Econômico.

Depois dos problemas gerados pela utilização do Raet no Banerj e no Banespa ao final de 1994 e pela intervenção no Banco Econômico em agosto de 1995, duas novas medidas provisórias e uma resolução do Banco Central foram

passadas objetivando estancar a ameaça de crise bancária então existente. A primeira medida provisória, nº 1.179, de 3 de novembro de 1995, instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER). Esta medida, que se aplicava inclusive às instituições submetidas aos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024 e no Decreto-lei nº 2.321, regula os casos de incorporação de instituições financeiras até dezembro de 1996. Permite-se às instituições financeiras incorporadoras de outras, por esta medida, registrar como ágio a diferença entre o valor de aquisição e o valor patrimonial de participação societária da adquirida, após o lançamento como perda dos créditos de difícil liquidação. Esse ágio pode ser amortizado, sob certas condições, do imposto de renda a ser pago pela incorporadora. O primeiro banco incorporador a utilizar as facilidades instituídas pelo PROER foi o Unibanco, quando da incorporação recente do Nacional.

A resolução nº 2.211, de 16 de novembro de 1995, criou o Fundo de Garantia de Créditos (FGC), para proteger os depositantes no sistema financeiro nacional. Trata-se de uma espécie de seguro depósito que:

- a) fixa em 0,025% do saldo das contas objeto de garantia do fundo o valor das contribuições mensais ao FGC;
- b) delimita como participante do FGC as instituições financeiras que emitem depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias;
- c) delimita, para fins de garantia pelo FGC, o teto de R\$ 20 mil para créditos de cada depositante contra o mesmo conglomerado financeiro.

Observa-se que esse seguro-depósito é provisório, ainda não tendo sido definido por lei complementar, como requer a Constituição. Sua defesa técnica é reduzida, na medida em que passivos mais arriscados, como depósitos a prazo, que já embutem em sua remuneração prêmios de risco diversos, são tratados de forma idêntica aos depósitos à vista e depósitos de poupança, cuja remuneração é fixada por lei (sendo zero no caso de depósitos à vista).

Por último, a Medida Provisória nº 1.182, de 17 de novembro de 1995, dá poderes ao Banco Central para capitalizar, fundir ou transferir compulsoriamente o controle de qualquer instituição financeira para proteger o sistema financeiro. Essa medida estende a indisponibilidade de bens do acionista controlador (e não apenas dos diretores) de instituições financeiras. Ainda sem prejuízo de posterior

adoção de intervenção, liquidação extrajudicial ou Raet, a medida confere poderes ao Bacen para transferir controle acionário, bens, direitos e obrigações, efetuar reorganizações societárias, desapropriar ações ( e vendê-las em oferta pública ) e/ou decidir pela necessidade de capitalização da instituição. Várias ações do Bacen visando resguardar os interesse dos depositantes são também tornadas possíveis uma vez decretada a intervenção, liquidação extrajudicial ou Raet. Entre estas, inclui-se a transferência para outras sociedades, isoladamente ou em conjunto, de bens, direitos e obrigações da empresa, bem como a alienação de bens e direitos a terceiros. A medida extingue também o direito de recesso dos acionistas majoritários, pelo qual suas aplicações em ações seriam garantidas pelo seu valor patrimonial.

## **2.2 O Acordo da Basiléia**

Em dezembro de 1987, os bancos centrais dos doze países mais desenvolvidos do mundo ratificaram na Basiléia, Suíça, um acordo estabelecendo padrões internacionais de capitalização para as instituições bancárias, de maneira a equalizar nos mercados financeiros internacionais as práticas da atividade de intermediação financeira. O objetivo maior era garantir a solvência das instituições financeiras, na onda da globalização dos mercados. Com esse intuito, ficou estabelecido um limite mínimo de capitalização para todos os bancos sediados nestes países, de 85 do total dos ativos, ponderados de acordo com classes de risco. No ano de 1994, o Brasil decidiu também aderir às normas do Acordo da Basiléia.

Na verdade, não há normas rigorosas a serem seguidas e cada país tem alguma liberdade em adaptá-las às suas próprias condições. O acordo objetiva fazer com que as instituições financeiras estejam suficientemente capitalizadas para absorverem perdas com operações financeiras de risco. Sob essa perspectiva, ativos como contratos de empréstimos e concessão de garantias são categorizados como de risco máximo, ao passo que títulos de emissão dos governos são considerados livres de qualquer risco. Contas como depósitos interfinanceiros e aplicações em ouro, por exemplo, têm risco intermediário.

A classificação do tipo de ativo e do risco associado a cada um foi uma decisão mais arbitrária do que técnica. A intenção foi conter o *dumping* na concessão de créditos praticado por instituições financeiras de escopo global, com vistas a garantir que a competição internacional se faça apenas por instituições

financeiras sólidas. Em adição, procurou-se punir as operações fora de balanço dos bancos, mais complexas e potencialmente mais arriscadas. Operações desse tipo, que incluem concessão de cartas de crédito, *swaps* e a tomada de posições em mercados derivativos e que até então estavam sob ineficaz supervisão das autoridades monetárias dos vários países, são cada vez mais utilizadas por bancos num mercado financeiro em franco processo de internacionalização.

### **2.2.1 O processo de adoção das normas do Acordo da Basiléia pelo Bacen**

No Brasil, depois de um curto período de conversações com o banqueiros nacionais, o Banco Central fez publicar a Resolução CMN nº 2.099, de 17.08.94, que estipulou um prazo de oito meses, apenas, para que as instituições financeiras nacionais e estrangeiras em operação no país se encontrassem plenamente enquadradas aos princípios desse acordo, deixando de fora corretoras e distribuidoras, que teriam um prazo mais dilatado.

Já os bancos múltiplos que não estavam plenamente capitalizados, tiveram que apresentar um plano contendo as medidas a serem tomadas no sentido do enquadramento em um prazo máximo de seis meses ( caso contrário, estariam sujeitos ao processo de liquidação extrajudicial). Antes disso, poderiam perder o status de bancos múltiplos, tendo a opção de se tornarem instituições de atividades mais restritas , como simples corretoras ou distribuidoras, de onde se originou a grande maioria dos bancos múltiplos de hoje.

Quanto ao grau de limite de endividamento, os limites estabelecidos, de acordo com a tradução do Bacen do Acordo da Basiléia, entraram em vigor em janeiro de 1995.

Em outros países, a adoção dos novos critérios internacionais de capitalização teve um ritmo bem mais moderado. Os EUA, por exemplo, que assinaram o acordo em 1987, concederam um prazo de cinco anos para que seus bancos se enquadrassem nos padrões estabelecidos. Durante esse período, sempre negociando com o Federal Reserve, os bancos foram cumprindo etapas anuais de capitalização. Ainda assim, os efeitos do movimento dos bancos em direção ao cumprimento do acordo foram significativos para a economia americana, uma vez que parcela expressiva das instituições estava com baixos níveis de capitalização.

Impossibilitados de elevar o capital através da emissão de novas ações,

ainda em função das consequências do *crash* de 1987 e, é claro, da desconfiança dos investidores, os bancos americanos foram forçados a fazer o ajuste pelo lado mais difícil: o encolhimento dos ativos. Atropelaram-se na venda dos créditos que puderam securitizar ( transformar em ativos líquidos) e restringiram ao máximo a cessão de novos fundos sob a forma de empréstimos diretos a empresas e consumidores, episódio a que se deu o nome de *credit crunch*. Com isso, os bancos de países que adotaram as normas internacionais acordadas de forma mais flexível, principalmente no que diz respeito ao itens que podiam ser capitalizados como integrantes do capital, tiraram proveito da situação dos bancos americanos.

Esse foi o caso dos bancos japoneses, que entraram no mercado americano comprando dos bancos locais exatamente os créditos de melhor qualidade (menor risco) em carteira. Em 1995, os bancos estrangeiros nos EUA controlavam entre 20 e 25% do total dos ativos bancários do país.

Ao que parece, a adoção das normas da Basiléia pelo Bacen procurou sinalizar a intenção do Brasil de acelerar o processo de inserção do setor financeiro nacional na economia mundial, acatando práticas e normas seguidas internacionalmente. Talvez por isto elas tenham sido adotadas num espaço de tempo tão curto, em se tratando de uma ação que a longo prazo pode provocar repercussões de caráter estrutural para o sistema financeiro nacional. Se essa foi a intenção do Bacen, pode-se louvar a iniciativa, mas se deve criticar o modo de ação. O processo de implementação do acordo da Basiléia, além de muito apressado e pouco negociado, tem pontos contraditórios.

Ao mesmo tempo que determinou a adesão às do acordo, o Bacen publicou uma resolução exigindo expressivo aumento em termos absolutos de capital mínimo de todas as instituições financeiras em operação no país, fazendo que exatamente aquelas com interesse no mercado internacional fossem mais atingidas. Assim, um banco comercial brasileiros com agências apenas no país teve um aumento de 605 no capital mínimo exigido; já se esse mesmo banco tivesse agências no exterior, seu capital teria que se elevarem 108%<sup>9</sup> para se adequar às novas exigências.

As instituições financeiras estrangeiras, por outro lado, poderiam adquirir maior participação no mercado. Isto só dependiam do sucesso destas em superar entraves institucionais e se colocarem na ponta da compra de ativos de instituições

---

<sup>9</sup>Carta do IBRE , Outubro de 1995 Conjuntura

não enquadradas, o que realmente ocorreu.

Apesar de todos os percalços que a adoção das normas da Basiléia possam ter trazido à indústria bancária brasileira, tal ação ajudou sobremaneira na identificação do comportamento de várias instituições financeiras brasileiras quanto à condução de suas operações ativas e ao risco a elas associado. O efeito mais imediato disso foi a facilitação do processo de fiscalização e de solução mais rápida para os problemas com instituições depositárias. Deve-se ter em mente que o esforço de evitar que as disfunções nessas instituições afetassem os interesses dos agentes econômicos em geral foi a principal atividade desempenhada pela autoridade encarregada de fiscalizar as instituições financeiras. Isso é especialmente relevante quando se analisa o risco de falência das instituições depositárias, como bancos comerciais e múltiplos com carteira comercial. O insucesso no desempenho dessa tarefa pode comprometer a confiança dos agentes do sistema financeiro como um todo, fato que pode ter efeitos macroeconômicos absolutamente desastrosos.

Por último, com a maior entrada de bancos estrangeiros no país, a maior concorrência obrigou os bancos nacionais a adotarem posições mais arriscadas. Se os critérios anteriormente utilizados fossem os mesmos, a autoridade fiscalizadora não seria capaz de identificar os diferentes comportamentos dos bancos quando esses assumissem maiores riscos financeiros. Todos os bancos seriam praticamente tratados da mesma forma, uma vez que estariam sinalizando com uma diminuição de seus níveis de capitalização de uma mesma maneira, em face do aumento da concorrência. O aspecto qualitativo que diferencia as reações dos diferentes bancos brasileiros a uma nova realidade competitiva que o país passou a viver não seria facilmente identificável.

Com a utilização dos critérios da Basiléia, todavia, as diferentes formas pelas quais as diversas instituições depositárias se adaptariam à necessidade de mudanças estruturais de capital ficariam evidentes e dessa forma poderiam receber o tratamento necessário por parte do Bacen. Sob a vigência dessas normas, as instituições que optassem por uma estratégia de expansão das operações ativas que privilegiassem investimentos de maiores riscos, encontrariam rapidamente um limite legal à utilização dessa estratégia, em contraste com as instituições que utilizassem estratégias mais moderadas de aumento [à exposição ao risco. Ou seja, os bancos mais seguros poderiam crescer mais e ocupar um espaço maior na indústria que aqueles mais expostos ao risco de insolvência, mesmo que todos

perseguissem a mesma meta para a estrutura de capital.

### **2.3 PROER: Natureza, Impactos e Dilemas**

O Programa de Estímulo e Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, PROER, foi criado em Novembro de 1995 para dotar o Bacen de instrumentos mais ágeis e decisivos de intervenção no processo de adaptação do sistema bancário às novas circunstâncias de inflação relativamente baixa. O sistema bancário nos últimos anos havia se voltado prioritariamente para o financiamento do setor público, aproveitando-se das oportunidades de ganhos abertas pela acumulação de títulos da dívida pública, e alta liquidez e retorno seguro. Nas condições esperadas de inflação cadente, os bancos deveriam reorientar sua política de aplicações para o financiamento do setor privado, potencialmente muito mais arriscado, perdendo-se as oportunidades de ganho rápido com a inflação. Ao mesmo tempo, seria de se esperar que as políticas de demandas restritivas que deveriam acompanhar a estabilização criaram dificuldades para os tomadores privados, o que contribuiu para a fragilização do sistema bancário. Em resultado, havia uma expectativa generalizada de que parte das instituições existentes, aquela composta por instituições criadas apenas para se aproveitar dos ganhos inflacionários, estaria simplesmente condenada ao desaparecimento, enquanto que a parte restante passaria por um processo relativamente doloroso de adaptação às novas condições ambientais.

Apesar dessas expectativas, a estratégia de estabilização adotada não dotou a autoridade monetária de instrumentos especiais de intervenção no sistema financeiro para orientar o processo de transição para a baixa inflação. O colapso do Banco Econômico, e o tratamento surpreendentemente inepto que se deu a ele, contribuiu para criar um clima de intensa intranqüilidade nos mercados financeiros e na economia em geral. O PROER foi criado em resposta ao argumento do Bacen de que os problemas enfrentados pelas instituições como o Econômico deviam-se à inexistência de instrumentos de intervenção ágeis e eficazes à disposição da autoridade monetária.

O PROER, na verdade, se constituiu de uma linha de crédito para o financiamento da absorção de casas bancárias em dificuldades por outras mais sólidas. Bancos com problemas de liquidez ou possuidores de ativos de qualidade duvidosa foram adquiridos por outras instituições bancárias, que receberam

créditos do Bacen para cobrir as obrigações mais urgentes emitidas pelo banco absorvido, bem como o enquadramento dos novos ativos às carteiras do banco comprador. A existência dessa linha de crédito permitiu ao Bacen dispor dos ativos e dos passivos dos bancos em dificuldade em tempo muito menor do que o necessário para que completassem os processos normais de saneamento ou liquidação. Os recursos para esta linha de crédito, que não estavam definidos na medida provisória que criou o programa, deveriam provir dos depósitos compulsórios junto ao Bacen. Os créditos concedidos deveriam ser colateralizados por títulos oferecidos pelos bancos beneficiados. Esta colaterização, porém, seria feita em condições privilegiadas em termos de avaliação dos ativos oferecidos como segurança. Papéis relativamente mal avaliados pelo mercado seriam aceitos pelo valor de face, implicando um subsídio relativamente elevado dependendo do tipo de título aceito como garantia, transferindo, na prática, à autoridade monetária parte dos riscos de crédito resultantes da operação. O programa previa, ainda, a possibilidade de dedução como prejuízos, por parte dos bancos compradores, das perdas com créditos duvidosos feitos pelo banco adquirido.

A efetiva aplicação do PROER consagrou algumas características adicionais. Utilizado primeiramente no apoio à absorção do Banco Nacional pelo Unibanco, o método adotado pelo Bacen foi o de cindir o banco objeto de absorção em duas entidades: uma constituída pela "porção equilibrada" da instituição a ser vendida, com passivos em volume igual ao dos ativos recuperáveis, com o apoio do PROER nas linhas descritas acima; a outra, constituída pelos ativos tidos como irre recuperáveis e pelo passivo correspondente, permaneceria sob o controle do Bacen, devendo ser eventualmente liquidada. Na verdade, ofereceu-se a possibilidade aos bancos adquirentes inclusive de julgar, por algum tempo, a qualidade dos ativos aceitos como bons, permitindo-lhes devolvê-los à autoridade monetária em caso de avaliação desfavorável. No caso das instituições "podres", o PROER foi utilizado para saldar certos compromissos, como débitos no redesconto ou no interbancário.

### **2.3.1 Eficácia e Custos**

Nas condições descritas, não há dúvidas de que o programa foi bastante eficaz em diminuir a vulnerabilidade do sistema bancário aos percalços da transição para a baixa inflação. Em tese, o PROER poderia ser utilizado para

fusões ou absorções muito mais rapidamente do que seria o caso as formas tradicionais de intervenção. O programa também contribuiu para que a parte "saudável" das instituições problemáticas fossem preservadas dos problemas que atingiram os bancos em dificuldades, tranquilizando o público pelo menos no que dizia respeito à depósitos à vista e alguns outros passivos dos bancos. Em particular, evitou-se as "corridas" aos bancos ao gerar-se a confiança em que as instituições com problemas seriam absorvidas por outras, mais sólidas, ao invés de serem simplesmente liquidadas. O programa foi utilizado em todos os episódios de absorção de um banco por outro, ou mesmo de absorção de parte dos ativos de um banco por outras instituições, como foi o caso do financiamento da Caixa Econômica Federal na compra da carteira imobiliária de um dos bancos sob intervenção.

Naturalmente, se o sucesso do PROER no alcance de seus objetivos originais dificilmente pode ser negado, o programa não foi, como certamente nada o é, um "almoço grátis" na expressão de Milton Friedman<sup>10</sup>. O programa foi criado com certas lacunas de concepção que deixaram em aberto a incidência de custos importantes da forma escolhida de intervenção. Além disso, ocorreram impactos fiscais e monetários a serem considerados, que podem também se tornarem relevantes. Por outro lado, a salvaguarda de um sistema financeiro em condições de transformação relativamente profunda é sempre cara, mas deve ser contrastada com o custo potencial de uma crise sistêmica.

A experiência histórica recente de países em diferentes graus de desenvolvimento é plena de casos de crises ou semi-crisis (*distress*) financeiras, associadas a mudanças nas condições ambientais em que operam as instituições financeiras, seja na passagem de condições de estabilidade para inflacionárias, seja no inverso. No primeiro caso, talvez o episódio mais dramático tenha sido o caso dos bancos de poupança e empréstimos norte-americanos nos anos 80, em que a intervenção das diversas autoridades monetárias dos EUA foi estimulada pelo Banco Mundial em cerca de US\$ 80 bilhões até o início de 1989 e em quase o dobro deste valor por outras fontes com a revista *The Economist*. No segundo grupo, o colapso do sistema bancário chileno nos anos 80 é outra ilustração dos danos que uma crise financeira sistêmica pode causar. Para além da dimensão diretamente econômica da crise financeira, é preciso também considerar a angústia e a insegurança imposta à população pela ameaça à poupança do público e o

---

<sup>10</sup>Boletim e conjuntura julho de 1996

colapso do sistema de pagamentos, desorganizando-se a operação cotidiana do sistema econômico como um todo.

Se evitar o colapso do sistema financeiro em geral, e bancário em particular, deve ser objetivo prioritário do governo em geral, e das autoridades monetárias em particular, isto não significa que não existam formas alternativas de intervenção e que os custos e benefícios de cada uma destas formas devam ser avaliados com rigor. Avaliar seus custos e sua alocação entre os diversos agentes envolvidos é necessário para se evitar desperdícios ou a concessão de subsídios indevidos ao setor financeiro implícitos nos termos em que o crédito é ofertado.

No que se refere aos custos do programa em si, sua característica mais notável foi a ausência de dispositivos pelos quais os bancos foram chamados a compartilhar o peso representado pelos ativos "podres". O programa, a semelhança de outros bem-sucedidos, deveria prever responsabilidades quanto à recuperação dos ativos "podres" pelos bancos que fizeram as aplicações. No Chile, por exemplo, o Banco Central absorveu os ativos desvalorizados, oferecendo-lhes em troca e seus próprios títulos até que aqueles se recuperassem e recomprassem a carteira transferida à autoridade monetária. No caso japonês, a corporação criada para absorver os maus ativos foi financiada pelos bancos que tiveram que reabsorvê-los em caso de impossibilidade de sua colocação no mercado. No caso do PROER, o Bacen financiou a absorção pelos bancos adquirentes daqueles ativos que estes consideraram recuperáveis, ou mesmo, simplesmente adequados. No caso da absorção do Banorte pelo Bandeirantes, por exemplo, o último recusou-se a aceitar a carteira imobiliária do primeiro, por ser voltada para o nordeste do país onde a presença do Bandeirante era pequena. Também o Unibanco e o Excel tiveram o direito de escolha (e eventual devolução ao Bacen) de ativos que se revelassem inferiores ou simplesmente inadequados à estratégia dos bancos. O Bacen foi deixado com carteira de ativos irrecuperáveis (e correspondentes passivos) e com a conta a pagar, se no final, como aconteceu, a irrecuperabilidade se confirmasse. Esta lacuna importante transformou o programa numa oferta efetiva de subsídios às instituições financeiras, ao invés do período de graça para recuperação institucional oferecido em outros países.

Um segundo custo importante que se adicionou a este constituiu a aceitação de papéis desvalorizados pelo mercado pelo seu valor de face como colaterais para obtenção de créditos do PROER. A superestimação do valor efetivo destes ativos significou que a autoridade monetária não estava efetivamente assegurando

suas aplicações, pois, em caso de *default*, os colaterais não cobririam os custos efetivos desta linha de crédito.

Assim, como aplicado, o PROER, em que pese sua inegável eficácia em reduzir as incertezas associadas ao processo de transição do sistema bancário, parece ter atribuído às empresas do setor uma carga excessivamente leve em termos dos custos diretos resultantes desta linha de apoio. O sistema poderia ter sido melhor, se os custos de disposição do portfólio problemático tivessem sido avaliados com maior rigor e melhor compartilhados entre os agentes envolvidos.

O impacto negativo do PROER, por outro lado, não se resume a seus custos diretos. Há ainda que se ressaltar suas conseqüências fiscais e monetárias. Sobre o efeito fiscal, paira certa confusão sobre o debate. O PROER constituiu-se numa linha de crédito, que, enquanto tal, não fez uso de recursos de natureza fiscal, não competindo, portanto, com aplicações em programas de governo como melhoria das condições de saúde, construção de escolas, etc. Os depósitos compulsórios dos bancos junto ao Bacen não eram recursos orçamentários e não estavam à disposição do Tesouro para custeio do investimento público. Na verdade, o impacto fiscal do PROER se deriva do objetivo de política monetária de restringir a oferta de moeda na economia. O PROER teve características inequivocadamente expansionistas em termos de oferta de moeda, ao injetar de volta nos bancos, sob forma de novos empréstimos, recursos que o sistema teria de manter ociosos. Não se trata de devolver os depósitos compulsórios aos bancos que o fizeram, mas e se valer destes recursos para fazer novos empréstimos. As reservas dos bancos disponíveis para aplicação, em princípio, são acrescidas desse valor e, com elas, a oferta dos meios de pagamento.

O crédito oferecido pelo PROER não foi, certamente, inteiramente discricionário. Embora o Bacen tenha podido julgar cada pedido de apoio, seu papel estabilizador residiu exatamente na confiança que gerou de que o processo de incorporação dos bancos em dificuldades seriam absorvidos por instituições seguras em tempo relativamente rápido. Deste modo, o PROER acabou sendo mais uma modalidade de existência do emprestador de última instância, cujo apoio se concretizou nos momentos em que a crise sistêmica tornou-se possível. Isto significa que o montante de recursos que foi disponibilizado foi, em grande medida, determinado pelo próprio mercado. Assim, para impedir que a oferta de meios de pagamento se tornasse incontrollável, foi preciso esterilizar os empréstimos através da colocação de títulos públicos.

O impacto do PROER pode ser medido pela diferença entre as taxas de juros cobradas dos tomadores do programa e aquelas pagas sobre os títulos da dívida pública colocada para neutralizar seu impacto monetário. Houve, nesse sentido, um *trade-off* a se considerado entre o aumento das despesas financeiras do governo, pela emissão de dívida pública, e a perda de controle da oferta de meios de pagamento caso a esterilização da liquidez resultante do PROER não fosse feita. Não há estimativas de qual o montante de crescimento a dívida pública derive exclusivamente do intuito de esterilizar o impacto monetário do PROER, mas o programa representou, somente de novembro de 1995 a abril de 1996, uma injeção de liquidez de R\$ 5,981 bilhões<sup>11</sup>, dos quais R\$ 5,608 foram colocados nos dois primeiros meses de implementação do programa.

#### **2.4 Desempenho dos bancos privados após a estabilização econômica**

Nesta seção utilizamos dados de balanço<sup>12</sup>, para avaliar o impacto da estabilização econômica sobre os bancos brasileiros, tomando por base a comparação dos resultados do primeiro semestre de 1995, no qual a inflação acumulada foi de 10%, com o mesmo período do ano anterior, no qual a inflação acumulada foi de 763%.

Analisados os balanços relativos ao primeiro semestre (de 1994 e 1995) de 90 bancos comerciais e múltiplos brasileiros, cujos resultados foram publicados em moeda constante, conforme os critérios estabelecidos pela legislação vigente. O amostra inclui os mais importantes bancos privados.

Os dados apresentados na tabela, referentes aos principais indicadores de estrutura e desempenho das instituições consideradas na amostra, sugerem que os bancos brasileiros foram fortemente afetados pelo programa de estabilização. De fato, embora a liquidez geral ( que reflete o equilíbrio estático entre captação e aplicação de recursos) e o grau de alavancagem tenham apresentado apenas uma leve deterioração, o conjunto dos bancos analisados experimentou um prejuízo de R\$97 milhões no primeiro semestre de 1995. A rentabilidade do Patrimônio Líquido, em consequência, passou de 6,22% para -1,91%.

---

<sup>11</sup> Boletim Conjuntura Julho 96

<sup>12</sup> Retirados da Revista Brasileira de Economia

**Tabela 5**  
**Amostra Global**

**(dados relativos aos balanços apresentados ao final do 1º semestre de cada ano)**

	1994/1	1995/1
Número de bancos	90	90
Liquidez Geral*	1,02	1,01
Grau de Alavancagem**	11,26	10,39
Rentabilidade do PL% (sem.)	6,22	-1,91
Lucro Líquido (milhões de R\$)	1980	-597

\* (Ativo Circulante + Realizável LP) / (Passivo Circulante + Exigível LP).

\*\* Exigível total / Patrimônio Líquido

Fonte: Apred. Costa e Cysne (1997)

### **2.4.1 O desempenho dos bancos privados brasileiros em 1995**

Ainda com o objetivo de analisar o desempenho do setor bancário em 1995 , captando os impactos da estabilização dos preços, agregou-se o demonstrativo de resultados dos seis maiores bancos privados do país (Bamerindus , BCN , Bradesco , Itaú , Real e Unibanco) para o período 1993-1995. Os resultados, apresentados na tabela, referem-se a informações contabilizadas pela correção integral, em moeda constante de dezembro de 1995, fornecidas pelos bancos à Comissão de Valores Mobiliários.

Primeiramente, constata-se a manutenção da tendência de queda da rentabilidade dos bancos, registrada no ano anterior, resultado coerente com a pressão sofrida pelo setor em face das perdas das receitas de *floating*. No entanto, tendo em vista a desaceleração do crescimento da economia brasileira ocorrida em 1995, a rentabilidade (agora anual) de 10% sobre o patrimônio líquido obtida pelos seis bancos analisados está longe de caracterizar um resultado ruim. A análise realizada pela Fundação Getúlio Vargas, levando em consideração 254 empresas não-financeiras, apontou uma rentabilidade mediana de 3,4% para o exercício de 1995.

O efeito da perda das receitas de *floating* fica patente a partir da evolução da conta de ganhos com passivos sem encargos, deduzidos das perdas com ativos não-remunerados, que, em 1995, apresentou uma queda de 93% em relação a

1993 (cerca de R\$ 4,8 bilhões) . Em relação à 1994, a perda foi de 3,2 bilhões. No entanto, apesar desta drástica redução das receitas de *floating*, o resultado bruto da intermediação financeira em 1995 foi apenas 11% inferior ao de 1993 (refletindo uma diferença de R\$900 milhões). Os dados apresentados mostram que as receitas de operações de crédito (mesmo considerando o aumento do custo de captação) tiveram um papel fundamental para a manutenção do equilíbrio econômico das instituições analisadas. De fato, o volume de operações de crédito de curto e longo prazos declarado nos balanços patrimoniais dos seis bancos apresentou, em 1995, um crescimento de 64% em relação à 1993.

**Tabela 9**  
**Os maiores bancos privados brasileiros**  
**Resumo do Demonstrativo de Resultados 1993-1995**  
**(mil R\$)**

	1993	1994	1995
Receitas de Intermediação Financeira	14549071	16137011	19087079
- Operações de Crédito	4134186	6616948	13848610
-Resultado operacional com TVM	3943709	4953028	4018492
-Ganhos com passivos sem encargo-perdas c/ativos não remunerados	5.111.911	3.531.858	343938
-Outras	1359265	1035177	876039
Despesas de Intermediação Financeira	-6658364	-7409779	-12088024
- Operações de captação no mercado	-5186078	-6220933	-8066748
-Provisão p/ crédito de liquidação duvidosa	-273.158	-799356	-3602588
-Outras	-1199128	-389490	-478688
Resultado Bruto de Intermediação Financeira	7890707	8727232	6999055
Outras receitas/despesas não-operacionais	-5860564	-6451552	-5031813
-Receitas de prestação de serviços	1609589	2226208	3111001
-Despesas de pessoal	-4071644	-4822985	-4874745
- Outras despesas administrativas	-3765469	-4463850	-4478431
-Resultado de participação em coligadas/controladas	943022	913766	979861
-Outras	-576062	-304691	230501
Resultado operacional	2030143	2275680	1967242
Resultado não-operacional	-131054	-57515	-71613
Resultado da tributação e participação	1899089	2218165	1895629
Lucro/prejuízo do exercício	1376932	1433580	1384209
Rentabilidade do patrimônio líquido%	13,96	12,57	10,6

Fonte: Cysne e Costa (1997)

A mudança estrutural, na verdade, ocorreu em 1994, quando o total das operações de crédito apresentou um crescimento de 53%. Em 1995, em função da desaceleração do ritmo de crescimento econômico e da maior cautela dos próprios bancos em face dos riscos de inadimplência, o crescimento em relação ao ano anterior foi de apenas 7%. É interessante registrar que em 1995, o resultado bruto da intermediação financeira foi fortemente deteriorado pelas provisões para créditos de liquidação duvidosa, que atingiram os R\$3,6 bilhões (19% das receitas de intermediação financeira). As despesas de captação de recursos, logicamente, também apresentaram crescimento. Finalmente no que se refere às outras despesas e receitas operacionais, podem ser feitas duas observações.

Em primeiro lugar, não houve redução de despesas administrativas, mesmo considerando a rubrica de despesas de pessoal isoladamente. Isso significa que as demissões eventualmente realizadas compensaram aumentos das despesas com salários e encargos.

Em segundo lugar, constata-se que as receitas de prestação de serviços (decorrentes da cobrança de tarifas bancárias) também desempenharam um papel relevante para a sustentação do nível de rentabilidade dos bancos. Em 1995, registrou-se um crescimento de 93% em relação a 1993, implicando aumento de receita da ordem de R\$1,5 bilhão .

Com o objetivo de analisar o desempenho do setor bancário em 1995 , captando os impactos da estabilização de preços, o IBRE/CEE agregou o demonstrativo de resultados dos seis maiores bancos privados do país (Bamerindus, BCN, Bradesco, Itaú, Real e Unibanco) para o período 1993/95. Os resultados foram apresentados na Tabela 9.

Em primeiro lugar, constatou-se a tendência de queda da rentabilidade, em relação ao ano anterior, resultado coerente com a pressão sofrida pelo setor face à perda das receitas de *floating*. No entanto, tendo em vista a desaceleração do crescimento da economia brasileira ocorrida em 1995, a rentabilidade de 105 sobre o Patrimônio Líquido obtida pelos seis bancos analisados está longe de caracterizar resultado ruim.<sup>13</sup> O efeito da perda de receita do *floating* ficou patente a partir da evolução da conta de ganhos com passivos sem encargos deduzidos das perdas com ativos não-remunerados, que, no ano de 1995, apresentou queda

---

<sup>13</sup> Análise realizada pelo IBRE/CEE, levando em consideração 254 empresas não-financeiras, apontou rentabilidade mediana de 3,4% para o exercício de 1995.

de 93% em relação a 1993 (cerca de R\$ 4,8 bilhões). Em relação a 1994, a perda foi de R\$ 3,2 bilhões.

No entanto, apesar dessa drástica redução das receitas do *floating*, o resultado bruto da intermediação financeira em 1995 foi apenas 11% inferior a 1993 (refletindo uma diferença de R\$ 900 milhões). Os dados apresentados mostram que as receitas de operações de crédito (mesmo considerando o aumento do custo de captação) tiveram papel fundamental para a manutenção do equilíbrio econômico das instituições analisadas. O volume de operações de crédito de curto e de longo prazos declaradas nos balanços patrimoniais dos seis bancos apresentou, em 1995, crescimento de 64% em relação a 1993.

A mudança, na verdade, ocorreu em 1994, quando o total das operações de crédito cresceu 53%. Em 1995, em função da desaceleração do ritmo de crescimento econômico e da maior cautela dos próprios bancos face aos riscos de inadimplência, o crescimento em relação ao ano anterior foi de apenas 7%. É interessante registrar que em 1995 o resultado bruto de intermediação financeira foi fortemente deteriorado pelas provisões para crédito de liquidação duvidosa, que atingiram R\$ 3,6 bilhões (195 das receitas de intermediação financeira).

Finalmente, no que se refere a outras despesas e receitas operacionais, podem ser feitas duas observações. Primeiro, não houve redução de despesas administrativas, mesmo considerando a rubrica de despesas de pessoal isoladamente. Em segundo lugar, fica patente que as receitas de prestação de serviços (decorrentes da cobrança de tarifas bancárias) também desempenharam papel relevante para a sustentação do nível de rentabilidade dos bancos. Em 1995, registrou-se crescimento de 93% em relação a 1993, implicando aumento de receita da ordem de R\$ 1,5 bilhão.

## 2.4.2 Desempenho dos bancos privados brasileiros em 1996

Neste ano, as operações ativas dos bancos de varejo cresceram, em termos reais, 4,17%<sup>14</sup> nas operações de crédito, sinalizando a continuidade da estratégia seguida pelos bancos após a estabilização econômica, mas de forma mais conservadora.

Também houve crescimento real no resultado da intermediação financeira, da ordem de 8,24%, concomitantemente a um aumento da margem da

---

<sup>14</sup> Todos os dados de 1996 foram extraídos da Conjuntura Econômica de junho de 1997

intermediação, que passou de 26,73% em 1995 para 34,9% em 1996. Esse resultado decorreu, em grande medida, da redução das provisões para crédito em liquidação duvidosa, cujo resultado no ano anterior refletia o ajuste realizado pelos bancos em decorrência do aumento da inadimplência, acarretando mudanças na política de crédito.

No entanto, vale notar que, apesar desse ganho de eficiência, o resultado da intermediação financeira não foi suficiente para cobrir as despesas administrativas e de pessoal. O lucro operacional obtido pelos bancos foi garantido pelas receitas de serviços bancários, que apresentaram um aumento real de 38,45% em 1996. O resultado da equivalência patrimonial, refletindo os investimentos realizados pelos bancos na participação do capital de outras empresas, também contribuiu para esse desempenho.

O lucro líquido dos bancos varejistas em termos nominais passou de R\$ 1,17 bilhão, em 1995, para R\$ 2 bilhões em 1996, representando um aumento real da ordem de 58,83%. Esse resultado contribuiu para elevar a rentabilidade patrimonial do grupo de 10,25% para 15,62%. Dessa forma, explica-se que o melhor resultado obtido pelas instituições foi garantido pelas receitas dos serviços bancários ( que nesse caso se referem em grande medida às receitas de corretagem e administração de recursos) e pela equivalência patrimonial. Os bancos lograram aprofundar em 1996, de forma eficiente, as estratégias de atuação adotadas após a estabilização econômica, aumentando a eficiência da intermediação financeira e de remuneração pelos serviços prestados aos clientes. Neste ano, foi feita a pesquisa Ranking FGV de Bancos com o intuito de captar a segmentação existente no setor<sup>15</sup>. Os bancos analisados foram divididos em três grupos, de acordo com a participação de seus ativos totais no ativo total do consolidado da amostra. O Grupo 1 englobou os bancos de maior porte, que responderam isoladamente por mais de 25 do ativo total do consolidado. O Grupo 2 englobou os bancos cujos ativos totais representaram entre 0,25 e 25 do total da amostra. Finalmente, o Grupo 3 englobou os bancos de menor porte, com ativos totais inferiores a 0,2% do total da amostra.

A análise da evolução do peso dos 3 grupos no total da amostra indica que não houve grandes mudanças. No primeiro grupo, a participação em termos do ativo total cresceu de 66,4% para 67,7%. No segundo grupo, houve pequena redução

---

<sup>15</sup> Englobou uma amostra de 194 bancos comerciais e múltiplos, que tiveram seus balanços coletados pelo IBRE/CEE e cuja metodologia de pesquisa visou classificar os principais bancos brasileiros exclusivamente por um critério de porte que toma como indicador o ativo total. Conjuntura Econômica - junho de 1996 - Ranking dos Bancos

(de 28,2% para 26,44%) e, no terceiro, insignificante aumento (de 5,37% para 5,82%). Manteve-se, dessa forma, a característica concentradora do mercado, refletida no fato de 25 bancos deterem 81% do ativo total da amostra de bancos.

Dos bancos analisados no primeiro grupo, o Nacional foi incorporado pelo Unibanco e o Econômico sofreu intervenção do Banco Central. Seus lugares no primeiro time dos bancos brasileiros foram ocupados pela Nossa Caixa Nosso Banco e pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul, que saiu da quarta posição do segundo grupo para o sétimo lugar do primeiro.

Com relação ao desempenho, registrou-se perda de rentabilidade: de 15,4% para 10,6%. A análise consolidada dos três grupos (ver gráfico) mostra que os bancos de menor porte (Grupo 3) foram os mais afetados, apresentando uma queda de rentabilidade de 20,2% para 4,3%. Nos Grupos 1 e 2, as rentabilidades caíram de 17,2% para 15,1% e de 12,8% para 9,4% respectivamente. É importante ressaltar, no entanto, que esse resultado não considerou as instituições que sofreram intervenções do Banco Central em 1995.

Em suma, os resultados sugerem que a estabilização econômica implicou a exigência de maior escala para a maximização de resultados, dificultando principalmente a situação das instituições de pequeno porte. A resposta do mercado foi a busca de fusões e aquisições, que afetaram a estrutura do setor.

No que se refere à performance dos bancos, destaque para o Bradesco, com rentabilidade de 11,15% e o Itaú, com 11,08% no Grupo 1; o ABN Amro Bank, 34,06% e o Excel, com 33,645 no Grupo 2; o Liberal, com 38,01% e o Ficsa, com 29,99% no Grupo 3.

### **2.4.3 Desempenho dos bancos privados brasileiros em 1997**

Em 1997, segundo pesquisa feita pelo IBRE/FGV, os bancos foram capazes de se adaptar e ganhar dinheiro num ambiente econômico estável. Entretanto, as alterações nas posições no *ranking* por tamanho têm sido notáveis. Ao contrário dos dois anos anteriores, o grupo dos maiores bancos (Grupo 1) contou com nove instituições financeiras em 1997, tendo passado para o Grupo 2 (de bancos de médio porte) o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco de Crédito Nacional, os dois com participações no ativo total consolidado da amostra de, respectivamente, 1,97% e 1,47% contra 2,88% e 2,16% em 1996. Em compensação, o Banco Safra passou do Grupo 2 para o Grupo 1, apresentando

uma participação no Ativo Total de 2,14%, contra 1,37% em 1996.

Além das mudanças, vale notar nesse grupo a ascensão do Itaú ao quarto lugar do ranking, suplantado pelo Unibanco, apesar de Ter comprado o Nacional em 1995.

Outro banco que se destacou foi o Real, que passou do oitavo lugar para o sexto entre os maiores do país. O Bamerindus, apesar do resultado negativo obtido no ano, refletindo os problemas que culminaram com sua venda para o HSBC, manteve-se no Grupo 1.

Entre os primeiros lugares, não houve nenhuma modificação: a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Bradesco mantiveram as posições de destaque, em termos de porte, no setor bancário brasileiro.

No entanto, no que se refere ao desempenho dos maiores bancos brasileiros, destacam-se os resultados negativos obtidos pelo Banco do Brasil e pelo Bamerindus, que apresentaram prejuízos de, respectivamente, R\$ 7,5 bilhões e R\$ 256 milhões. Em função do desempenho desses dois bancos, a rentabilidade consolidada dos nove maiores bancos brasileiros ficou comprometida e foi de – 20,61%. Se retirarmos os dois bancos em dificuldades, porém, o resultado passa para 13,6%, refletindo um crescimento em relação aos 9,39% obtidos em 1996. E a maior rentabilidade coube ao Safra (23,7%), cujas características operacionais, contudo, são diferentes das dos outros grandes bancos incluídos no grupo (atua no atacado e não no varejo do mercado de crédito).

Os quatro grandes bancos de varejo privados (Bradesco, Itaú, Unibanco e Real) também apresentaram sensível melhora, com destaque para o Real, que obteve a maior rentabilidade do grupo: 21,05% contra 10,48% em 1995. Em números absolutos, o destaque foi o Bradesco, que obteve lucro de R\$ 824 milhões, equivalente a 42% do lucro consolidado obtido pelas 130 instituições classificadas no Grupo 3 ( bancos de pequeno porte). No que se refere aos bancos de médio porte (Grupo 2), não houve surpresas nos quatro primeiros lugares, já que o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco de Crédito Nacional (primeiro e segundo lugares) vieram do Grupo 1 e o CCF Brasil e o Sudameris Brasil haviam tirado, respectivamente, o segundo e o terceiro lugares no ranking do ano anterior. O Safra, primeiro lugar do ano anterior, passou para o Grupo 1.

Quanto à rentabilidade dos bancos médios, verificou-se uma queda pouco expressiva: 14,28% em 1996 contra 15,08% em 1995. Entre os bancos de menor porte, considerados no Grupo 3, houve recuperação da rentabilidade destes, que

passou de 4,35 em 1995 para 11,87% em 1996.

A análise dos resultados da pesquisa, no que se refere ao desempenho dos bancos brasileiros, mostra que o setor foi capaz de lucrar bastante em um ambiente econômico estável.

## 2.5 Conclusão

Em geral, bancos tornam-se vulneráveis a choques, por exemplo, saques em cadeia de seus depositantes, devido a duas características da empresa bancária: a maior parte de seus recursos são exigíveis à vista ou a curto prazo e seus empréstimos são tradicionalmente ativos não-comerciáveis. Alguns bancos, entretanto, são mais vulneráveis do que os outros, porque são percebidos como arriscados, podendo, portanto, se tornar alvos de ataques especulativos. Uma necessidade de aperto da política monetária, por exemplo, pode conduzir a uma piora na qualidade de crédito na economia como um todo, aumentando o risco de inadimplência das carteiras de empréstimos bancários. Essa piora é percebida como maior para aqueles bancos julgados com nível de risco mais elevado, ou com piores fundamentos, usando uma analogia com a literatura de ataques especulativos. Se houver uma experiência de autocorrelação em insucessos bancários passados, a quebra de um banco mais arriscado será seguida pela expectativa de dificuldades em outros no mesmo grau de risco, o que, no limite, pode levar a uma crise bancária.

A teoria de informação assimétrica tem sido utilizada para explicar, em países industrializados e em desenvolvimento, o aparecimento de uma crise bancária. Esta de acordo com Mishkin<sup>16</sup>, consiste em uma interrupção não-linear no funcionamento dos mercados financeiros, quando os problemas de seleção adversa e de risco moral pioram sensivelmente. Explicando a crise financeira do México em 1994/95, aquele autor registra o fato de que a severidade dos problemas de informação assimétrica levou os investidores estrangeiros a retirarem seus recursos do país, causando uma redução abrupta nos empréstimos bancários, agravando, dessa forma, a queda na atividade econômica.

Talvez o mesmo processo relacionado à informação assimétrica, em um contexto de política monetária restritiva, possa explicar a corrida silenciosa de investidores qualificados observada no caso daqueles três bancos brasileiros, o que poderia ter precipitado a ocorrência de uma crise bancária. Minimizar os efeitos da informação assimétrica, uma característica associada às operações do mercado financeiro, exige uma melhoria na supervisão bancária, por sua vez

---

<sup>16</sup> Olhar Moura (1998)

condição indispensável para disciplinar a atuação de investidores, controladores e administradores de instituições bancárias.

O conjunto de medidas introduzidas pelo governo se fez necessário, tendo em vista a possibilidade de crise no sistema financeiro, ditada pela redução das transferências inflacionárias e pelas dificuldades enfrentadas por algumas instituições de grande porte.

Representaram custos socializados os subsídios implícitos nas linhas de crédito instituídas pelo PROER (como no caso do Nacional), bem como as vantagens de origem fiscal inerentes à esta legislação. Trata-se certamente de custos inferiores àqueles possivelmente existentes no caso de uma crise bancária.

Outro problema residual diz respeito à abrupta perda de valor das ações preferenciais dos bancos adquiridos, de posse dos acionistas minoritários. Este foi, por exemplo, o caso dos acionistas do banco Nacional e do Econômico. A título de justificativa, pode-se dizer que tais ações correspondiam a investimentos de risco, não havendo motivos para queixas por parte dos acionistas minoritários (ou daqueles sem direito a voto) prejudicados pela aquisição do Nacional pelo Unibanco. A afirmativa é pouco defensável, entretanto, pois o risco assumido pelos acionistas era condicionado a uma fiscalização por parte do Banco Central e da CVM que eliminasse o problema de informação assimétrica entre o poupador e o tomador de recursos, o que não ocorreu.

Permanece também o desafio de se dotar o sistema bancário brasileiro de melhor auto-gestão de riscos e fiscalização do Banco Central. Entre os problemas com os mecanismos atuais de supervisão, podem-se citar:

1. A vulnerabilidade a choques;
2. As reações muitas vezes indesejadas do agente regulado (ex. seguro-depósito gerando descapitalização ou maiores riscos);
3. A demora e a relutância do agente supervisor em tomar atitudes drásticas, quando estas são necessárias (nesse sentido, o caso dos bancos estaduais no Brasil são uma exemplo);

A solução para estes problemas está em se criarem mecanismos de mercado que forcem acionistas, administradores e demais agentes econômicos envolvidos com os bancos a exigirem que estas instituições tomem menores riscos. Para isso é fundamental a suficiente capitalização por parte das instituições financeiras, bem como a transparência e a qualidade das informações disponíveis. As carteiras de crédito devem ser continuamente avaliadas pelo seu valor de mercado. A própria instituição deve avaliar a qualidade do crédito de cada agência. O ajuste e capital deve ser frequente, devendo o Banco Central estipular limites mínimos. Em adição, as próprias instituições financeiras devem ser levadas a desenvolver seus sistemas de gerenciamento de riscos. Por último, é importante lembrar que a autogestão do risco não elimina a necessidade de monitoramento e fiscalização permanente por parte do Banco Central, tendo em vista a possibilidade de risco moral envolvido.

De toda forma, fica patente que, após a implementação do Plano Real, e apesar das perdas das receitas de *float* e da instabilidade por que vem passando a economia brasileira após a crise financeira asiática,

desencadeada em fins de 1997, o setor bancário brasileiro logrou, de forma geral, resguardar sua rentabilidade. Contudo, cabe ressaltar que o processo de ajustamento do setor bancário brasileiro implicou a liquidação de número substantivo de bancos em dificuldades. Entre 1995 e 1998, segundo informações do Banco Central, foram liquidadas 30 instituições.

## Capítulo Terceiro

### Transformações e Perspectivas do Sistema Bancário

Desde a conversão da URV em real em junho de 1994, que permitiu o fim da hiperinflação, o sistema financeiro iniciou um período de sensíveis ajustes. Além do fim dos ganhos fáceis advindos das aplicações de recursos captados à vista ou a prazo (remunerados geralmente por taxas de juros baixas ou até negativas), as instituições bancárias passaram a atuar numa economia mais aberta. Recentemente, ficaram expostas à ameaça do choque de competitividade com a entrada de instituições financeiras internacionais no país, no âmbito do programa de reestruturação do sistema financeiro (Proer), ou com a privatização dos bancos estaduais.

Desde 1994, o sistema financeiro agilmente se adaptou aos novos tempos. Os ganhos com o *float* inflacionário, por exemplo, deram lugar ao aumento das operações de crédito, à expansão dos negócios de intermediação de captação de recursos externos, à compra e venda de participação em empresas privatizadas e à administração de fundos de investimento e de pensão. Houve ainda generalizada elevação das tarifas bancárias, mais notadamente nas instituições que trabalham no varejo, onde elas se tornaram (como em outros países de inflação civilizada) importante fonte de receita.

Essas mudanças - em conjunção com o risco de falência que assombrou o sistema financeiro, quando o governo teve de conter o crescimento da economia em 1995 - geraram um aumento no movimento de fusões e incorporações entre instituições financeiras. Tal movimento aumentou a concentração dos negócios e reduziu o número de instituições presentes no mercado. Apesar das operações de vulto terem chamado a atenção, como a compra do Nacional pelo Unibanco ou do Bamerindus pelo HSBC, a concentração dos negócios não ocorreu de forma tão rápida como se imaginava a princípio. Alterações em outros indicadores importantes de ajuste do sistema, como o número de instituições, de empregados ou de agências, também têm sido, até agora, menos drásticas do que se previra.

O número de bancos comerciais e múltiplos reduziu-se 10,6% nos três primeiros anos de Plano Real, passando de 245, em agosto de 1994, para 219, em setembro de 1997, segundo a Federação Brasileira de Bancos (Febraban)<sup>17</sup>.

Houve queda mais acentuada no número de bancos múltiplos, que passou de 211 para 182 no período (redução de 13,7%), enquanto que os bancos comerciais cresceram de 34 para 37, o que reflete em parte a tendência de maior especialização das atividades bancárias.

O número de agências bancárias encolheu 5,7%, entre agosto de 1994 e setembro de 1997, passando de 17,3 mil para 16,3 mil. A queda foi pequena e, mesmo nas instituições que foram incorporadas por outras, verificou-se, de modo geral, a absorção as agências administradas anteriormente pela instituição

---

<sup>17</sup> Campelo, Aloísio "Os Bancos que mais cresceram" em Conjuntura Econômica, Dezembro de 1997.

incorporada. Essa redução do número de agências foi, por sua vez, compensada pelo aumento do número e postos bancários, de 14,4 mil para 15,7 mil, ou de 4,7%, no mesmo período. A preferência por este tipo de atendimento reflete preocupações não só com a segurança, como também com a maior especialização em termos de atendimento geograficamente ou institucionalmente localizado.

Já o ajuste no número de funcionários foi mais evidente. Somente entre março de 1995 e março de 1996, o número de pessoas empregadas pelo setor bancário caiu de 704 mil pessoas para 603 mil, em que a maior parte dos 68 mil funcionários que perderam o emprego (45 mil, ou 66%) era proveniente de bancos públicos.<sup>18</sup> Nos bancos privados nacionais, a redução de funcionários ocorreu em menor escala.

Outro movimento que se esperava era o aumento da concentração dos negócios, em virtude da diminuição do número das grandes instituições concorrendo no varejo e do número de bancos de pequeno porte. Contudo, extraídos os efeitos da redução do número total de bancos, percebeu-se que, ao contrário do que se poderia pensar, não é o grupo dos maiores bancos, representado pelos 30 maiores em ativo, que está ganhando mais espaço, e sim o grupo seguinte, dos 30 aos 100 maiores bancos.

Pesquisando-se todos os bancos múltiplos e comerciais do país, verificou-se uma redução do tamanho do ativo das 30 maiores instituições em relação ao total de ativos do sistema, de 85,5% para 83%, entre 1994 e 1996. Essa queda de 2,5% pode ser explicada pelo ganho do grupo situado entre os 30 e os 100 maiores bancos, que de 1994 a 1996 passaram de 13% a 15,5% do total dos ativos dos bancos comerciais e múltiplos.<sup>19</sup>

A entrada do capital estrangeiro se tornou mais relevante a partir de agosto de 1995, quando o Ministério da Fazenda editou a Exposição de Motivos 311, que justifica como sendo de "interesse do país o aumento da participação estrangeira no sistema financeiro". Isso se fez necessário em função de restrições constitucionais que vedavam a entrada de capital estrangeiro ou a instalação de novas agências, a menos que houvesse "autorizações resultantes de acordos internacionais ou de interesse do governo brasileiro".

### **3.1.Regulação e supervisão bancária: mudanças recentes e impactos**

A sucessão de crises bancárias que têm assolado tanto os países avançados quanto emergentes desde os anos 80 conferiu especial importância e visibilidade às atividades do BIS enquanto fórum de gestão de novos métodos regulatórios de supervisão.

A associação do Brasil ao BIS veio reforçar o movimento, em curso desde a implantação do Real e acelerado após a crise bancária iniciada em 1995, de transformação dos sistemas de regulação e supervisão bancárias brasileiros de modo a adaptá-los à operação de uma economia de preços estáveis. Na verdade

---

<sup>18</sup>Andima e IBGE. Sistema Financeiro: uma análise a partir das Contas Nacionais. Apred.Campelo, Aloísio "Os Bancos que mais cresceram" em Conjuntura Econômica, Dezembro de 1997

<sup>19</sup>Campelo, Aloísio "Os Bancos que mais cresceram" em Conjuntura Econômica, Dezembro de 1997

estes sistemas estão sendo reexaminado sem virtualmente todos os países capitalistas de alguma importância. É opinião amplamente difundida que as regras vigentes até os anos 80 tornaram-se obsoletas face às inovações financeiras que têm sido implantadas nos últimos tempos.

Mesmo em economias a salvo de pressões inflacionárias relevantes, há muito tempo estão ocorrendo mudanças importantes no sistema de regulação bancária. Nestas condições, a modelagem do sistema brasileiro de regulação deverá ser pesadamente influenciada por aquelas mudanças, especialmente as que receberem o aval das economias avançadas que controlam o processo de decisão do BIS, fonte da maioria das propostas feitas até o momento.

As preocupações de reforma no Brasil têm o mesmo foco que aquelas que orientam as discussões em instituições como o BIS e o FMI, entre outros interessados na operação de sistemas bancários. Os reformadores discutem como lidar com os novos tipos de riscos (ou as novas formas assumidas pelos riscos conhecidos) que afetam atualmente os mercados de créditos e de capitais. No Brasil, a raiz mais imediata desta preocupação está na reorientação das atividades bancárias, antes voltadas prioritariamente para a concessão de crédito ao setor público, em condições privilegiadas, e para operações de tesouraria, para o atendimento das demandas colocadas por agentes privados, especialmente firmas em busca de capital de giro e consumidores. O prolongado regime de alta inflação vivido no Brasil abriu possibilidades excepcionais de combinação de ganho e liquidez, insustentáveis em mercados de crédito voltados para o financiamento de agentes privados. Por outro lado, a natureza dos riscos presentes naquele regime era essencialmente diferente daquela prevalecente desde a última reforma monetária.

Durante a alta inflação, os principais riscos para a atividade bancária eram menos aqueles criados pela possibilidade de *default* de tomadores do que a ruptura institucional, característica dos planos de estabilização empregados entre 1986 e 1994.

No resto do mundo, ao menos entre as economias mais integradas aos fluxos financeiros internacionais, os riscos que emergiram como mais importantes derivaram-se da complexificação crescente das operações financeiras, com o desenvolvimento de novos mercados e instrumentos financeiros, especialmente os ligados aos processos de securitização e aos mercados derivativos, e com a progressiva obsolescência (ainda longe de completada, porém) das fronteiras nacionais, o conhecido processo de globalização, resultado do progresso técnico, especialmente nas áreas de comunicações e de processamento de dados, e da liberalização financeira que facilitou amplamente a circulação de capitais.

Estas mudanças, muito profundas e ainda em curso, tornaram muitos dos conceitos sobre os quais se apoiavam a atividade reguladora e supervisora obsoletos e inoperantes. Diferenças entre mercados de crédito e mercados de capitais, entre instrumentos financeiros de longo e de curto prazos, entre relações financeiras domésticas e internacionais, entre outras, desapareceram ou tornaram-se muito menos significativas. Nestas condições, instituições como o BIS, com eco no FMI, passaram a patrocinar estudos e debates, desde o começo da década de 80, entre reguladores e autoridades monetárias e participantes dos mercados

financeiros voltados para a definição de regras de operação e supervisão destes mercados.

Duas características centrais têm marcado estas tentativas, particularmente nesta década, e que deverão influenciar as iniciativas reformistas no Brasil. Por um lado, em resultado do processo de globalização financeira, busca-se estabelecer normas que sejam aceitas por todos os participantes do sistema financeiro internacional. Isto implica não apenas na adoção de restrições e precauções comuns, das quais o Acordo da Basileia de 1988 é o exemplo mais importante, como também no desenvolvimento de sistemas de comunicação entre as diversas agências de regulação dos países aderentes aos acordos e de definição de responsabilidades sobre as instituições financeira privadas que operem internacionalmente.

A segunda característica destas propostas é a progressiva transferência de responsabilidade pela administração de riscos para os próprios intermediários financeiros, revertendo a tendência histórica de concentração de poderes nas agências de regulação. Este movimento implica uma redistribuição radical de responsabilidades e é justificado pela complexidade crescente dos mercados e instrumentos, nem sempre adequadamente acompanhada pelos agentes reguladores, e pela velocidade de introdução de inovações financeiras, cujo exame individualizado congestionaria os canais de regulação e supervisão tradicionais. Nestas condições, passou-se a optar pelo estímulo aos próprios intermediários financeiros para adoção de sistemas mais seguros de operação, ao invés da intervenção direta em seus negócios.

Estas tendências são o fundamento do documento, emitido pelo BIS em abril de 1997, definindo 25 princípios básicos que devem fundamentar o desenho de sistemas de regulação e supervisão bancárias nos países constituintes do sistema financeiro internacional. Essas propostas são genéricas no seu alcance, mas são válidas apenas para sistemas bancários. Na verdade, uma das limitações importantes, reconhecidas pelo próprio BIS, dos debates em curso sobre mudanças regulatórias reside exatamente na segmentação das atividades das agências reguladoras que se tornaram obsoletas pela própria evolução das relações financeira modernas.

Processos como securitização e emergência de mercados de derivativos têm tornado crescentemente inadequada a distinção de mercado de crédito (intermediados por bancos e outras instituições financeiras) e mercados de capitais (definidos pela relação direta entre aplicadores finais e tomadores finais, através da circulação de papéis financeiros como ações ou títulos de dívida). A atividade regulatória, no entanto, ainda se define como se estes mercados fossem claramente separados de modo a serem objetos de regras diferenciadas. À medida em que as relações financeiras se tornam impossíveis de classificar-se como de crédito ou de mercado, consagrando, assim, a *universalização* das atividades dos intermediários financeiros (deixando de ser, por exemplo, bancos *comerciais* ou de *investimento*, para se tornarem bancos *universais*, à moda alemã), a segmentação da atividade reguladora em instituições que acompanham o mercado de crédito e aquelas que acompanham os mercados de capitais se tornam uma barreira à eficiência. Isto tem se refletido no persistente insucesso do BIS em coordenar seus

esforços reformistas com aqueles desenvolvidos por instituições voltadas para a regulação e supervisão dos mercados de capitais.

### 3.2. Os princípios Propostos pelo BIS

A proposta do BIS consagra uma importante mudança de rota no esforço de controle de riscos do sistema bancário. O Acordo da Basiléia, de 1988, estabelecia a definição de coeficientes de capital como o principal instrumento de administração de riscos para as instituições bancárias. Até então, os riscos de liquidez, representados pela importância de depósitos à vista no passivo dos bancos, eram vistos como a mais importante ameaça a ser neutralizada. O instrumento par isso era o estabelecimento de reservas, primárias e secundárias, sobre os depósitos. O Acordo da Basiléia descolou o foco sobre o *risco de liquidez para o risco de crédito*, assumindo que a maior ameaça ao sistema bancário residiria na impossibilidade de honrar depósitos de os investimentos dos bancos não fossem recuperáveis. Para administrar este risco, estabeleceu-se que os bancos deveriam acumular patrimônio líquido próprio proporcional aos investimentos feitos, graduados em relação aos seus riscos, de modo a garantir o pagamento de suas obrigações caso as aplicações feitas não fossem honradas. O banco deveria estar preparado para usar seu patrimônio para honrar suas obrigações no caso de seus investimento se mostrarem inadequados.

A principal limitação apontada no Acordo da Basiléia foi a sua exclusiva concentração sobre os riscos de crédito. Na verdade, a própria necessidade de acumulação de patrimônio líquido sobre as operações de crédito tornou-se um forte estímulo a operações de securitização entre outras aplicações fora do balanço, reduzindo a eficiência dos coeficientes. Em consequência, o BIS passou a apoiar o estudo de medidas que definissem coeficientes de capital adicionais voltados para a administração de outras formas de risco consideradas relevantes. A tentativa relativamente mal sucedida de definição de coeficientes aplicáveis às atividades com derivativos acabou por convencer o BIS de que este método talvez não fosse o mais eficaz.

Os princípios divulgados em 1997, não implicaram o abandono completo dos coeficientes de capital. Na verdade, o Acordo da Basiléia já foi incorporado às regulações da maioria dos países integrados em algum grau aos fluxos financeiros internacionais, ainda que com adaptações individuais. No entanto, a ênfase passou a ser dada ao estímulo ao desenvolvimento de sistemas de controle de riscos internos às instituições financeiras. Os bancos devem submeter seus sistemas de controle de riscos ao exame dos supervisores, mais do que suas decisões específicas. Os reguladores podem tentar definir um sistema padrão, que possa ser adotado pelos bancos que assim o desejem, ou definir critérios, em geral bastante conservadores, para o julgamento dos sistemas que sejam criados pelos próprios bancos. O importante é a redefinição de espaços e responsabilidades entre os intermediários financeiros e os reguladores e supervisores que esta reorientação implica. O banco passa a dispor de autonomia muito maior na definição de suas estratégias de operação. O regulador se volta para a definição das estruturas que devem ser operadas pelos bancos, enquanto o supervisor preocupa-se em garantir

que os bancos não se afastem dos procedimentos aprovados. A tutela sobre agentes privados diminui consideravelmente, aumentando-se, em contraste, a sua responsabilidade.

Os princípios propostos pelo BIS referem-se, inicialmente, à definição das áreas de atuação das autoridades reguladoras e supervisoras. Como já observado, preocupa o BIS a fragmentação e superposição de funções de agências do governo face às mudanças operadas no sistema financeiro. O BIS não defende nenhum modelo de organização particular, seja a concentração de reguladores em uma única instituição, seja a divisão de trabalho entre reguladores. Uma crítica a se fazer é que a divisão de áreas de regulação por unidade de administrativa (bancos comerciais, bancos de investimento, companhias financeiras, etc.) não se mostra mais adequada a um tempo em que as barreiras entre estes segmentos se tornam cada vez menos visíveis.

O BIS defende a necessidade de que a entrada no setor bancário permaneça sobre o controle de autoridades reguladoras, de modo a garantir não apenas a idoneidade dos administradores dos bancos, como também o cumprimento de exigências mínimas de capital e coeficientes de capital, de adequação das atividades à natureza da instituição, etc. Preocupação importante neste particular, explicitada no princípio 5, diz respeito a limitações à constituição de grupos econômicos que possuam bancos ao lado de outras atividades financeiras e, principalmente, não financeiras. Este é um velho ponto de debate, revivido recentemente pela ocorrência de crises bancárias em vários países, atribuídas à liberdade com que a formação de tais grupos é tratada em vários países. O risco envolvido é, na verdade, explicitado no princípio 10, onde se declara a necessidade de limitação de concessão de empréstimos dos bancos a empresas coligadas, particularmente às não financeiras. Teme-se que os recursos de crédito possam ser desviados para aplicação em empresas coligadas que não preencham requisitos mínimos de segurança que devam ser observados pelos bancos, ameaçando a estabilidade do sistema bancário. Em vários países, como, por exemplo, o Chile, a realização de empréstimos como estes em larga escala é responsabilizada pela fragilização do sistema bancário. A proposta do BIS não torna explícita a rejeição à constituição de grupos de empresas que incluam bancos, mas expressa a preocupação dos reguladores.

A maior parte do documento do BIS está voltada para a definição de princípios que orientem os reguladores no sentido de exigir dos bancos a adoção de sistemas de operação interna e de administração de riscos mais eficientes.

### **3.2.1 Impactos sobre o Brasil**

A crise bancária de 1995, que se desdobrou até o primeiro semestre de 1997, atingindo bancos privados e estatais dramatizou a necessidade de modernização dos sistemas de regulação e supervisão adotados no Brasil.

Mesmo antes do convite para associação ao BIS, o Brasil já vinha tentando adequar-se aos sistemas de regulação e supervisão propostos por aquela instituição. O Acordo da Basileia foi incorporado à regulação bancária brasileira em 1994, para ser implementado em 1995. A graduação de riscos foi adaptada às

condições do mercado financeiro doméstico, mas o coeficiente de capital estabelecido (8% dos ativos ponderados pelo risco) foi o mesmo do acordo original. Em junho de 1997, este coeficiente foi elevado para 10%.<sup>20</sup> Este coeficiente é ainda menor que o de países como a Argentina, mas está mais próximo do esperado pelo BIS. De fato, o BIS tem continuamente enfatizado que o coeficiente de capital de 8% deveria ser visto como um mínimo. Países com sistemas bancários mais frágeis ou estruturas de supervisão menos confiáveis, como no Brasil, deveriam adotar coeficientes maiores.

Observa-se que regras para o controle da criação de bancos e da entrada no setor existem na legislação brasileira há muito tempo. Tanto exigências de idoneidade dos administradores quanto exigências de capital mínimo e de coeficientes de capital já estão incorporadas à legislação relevante. A MP 1182, de novembro de 1995, como um avanço significativo na instrumentação do Banco Central como agente supervisor do sistema bancário, ao permitir a intervenção *preventiva* em instituições financeiras. Estas medidas, que reproduziram no Brasil os métodos adotados nos EUA em 1991, permitem ao Banco Central ordenar as instituições com problemas que elevem seu capital ou, se malsucedidos, que promovam a transferência de controle acionário. Nos EUA, este sistema foi bastante criticado por forçar que instituições em dificuldades se vejam forçadas a tentar aumentar seu capital precisamente no momento em que se encontram mais fragilizadas.

### **3.3. A internacionalização do setor bancário brasileiro**

Enquanto que o biênio 1995/96 será lembrado pelo sistema financeiro brasileiro como um período de séria turbulência e de intensos temores de eclosão de uma crise sistêmica, 1997 tornar-se-á um marco do processo de reestruturação do setor bancário pela intensidade atingida na entrada de instituições estrangeiras no mercado financeiro doméstico. Valendo-se de uma das disposições transitórias incluídas na Constituição de 1988, que dá ao Presidente da República o poder de autorizar a operação doméstica, em caráter excepcional, de bancos estrangeiros, quando for julgada de interesse nacional, várias instituições bancárias estrangeiras obtiveram permissão de compra de bancos brasileiros sob intervenção do Banco Central no decorrer daquele ano.

A penetração de bancos estrangeiros não se limitou ao Brasil. Na verdade, em proporção ao tamanho do mercado financeiro nacional, ele parece ter sido maior em outros países, notadamente na Argentina, onde praticamente não subsiste um setor bancário privado nacional de expressão.<sup>21</sup> Na verdade, a crise bancária sofrida por alguns países, como o México e a Argentina, desde 1994, parece ter apenas apressado a implementação de uma estratégia de expansão de grupos bancários internacionais, especialmente europeus, rumo à América Latina,

<sup>20</sup> Carvalho, F.J.C., Regulação e Supervisão Bancária: Mudanças mais recentes e impactos no Brasil, Boletim de Conjuntura - Instituto de Economia - UFRJ, VOLUME 17, Nº2, 1997.

<sup>21</sup> Carvalho, Fernando Cardim, A Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro, Boletim de conjuntura, UFRJ, Novembro de 1997 (Volume 17,nº3).

ao criar oportunidades de aquisição de instituições em dificuldades.

Especialmente no caso brasileiro, várias casas bancárias acusaram o impacto da perda de múltiplas oportunidades de ganho criadas durante o regime de alta inflação. Com o sucesso de plano de estabilização de 1994, nem todos se mostraram à altura dos desafios colocados pela necessidade de adaptação às novas condições de operação e enquanto alguns acabaram por sofrer intervenção do Banco Central, outros simplesmente viram sua rentabilidade corrente ou prospectiva diminuir ainda que não o suficiente para gerar uma crise financeira.

A autorização à entrada de capital estrangeiro no sistema financeiro nacional foi vinculada à compra de bancos estaduais a serem privatizados ou de ativos de instituições em dificuldades financeiras ou que se interessassem em ter sócios estrangeiros nos negócios. Continuou vedada, por exemplo, a simples expansão de agências por instituições de capital estrangeiro operando no país.

A partir de agosto de 1995, vários bancos estrangeiros demonstraram interesse em investir no Brasil. Até novembro de 1997, os destaques em volume de investimento e expansão dos negócios no país ficaram para o Banco Santander, a Société Gen rale e o HSBC, que, com a compra do Bamerindus, passou a ser o primeiro banco estrangeiro a controlar um gigante de varejo do país. Com isso, ainda não se concretizaram os esperado impactos sobre a melhoria dos serviços e a redu o de tarifas, embora se espere que possam ocorrer nos próximos anos.

As novas condi es vividas pelo Brasil, de estabiliza o de preços e reconstru o de um sistema monetário mais seguro e previsível abriram oportunidades para a expansão de serviços financeiros cuja oferta era tradicionalmente deficiente. Em particular, a rela o entre a oferta de crédito ao setor privado e o PIB no país ilustra o potencial de expansão da oferta de crédito que se abre àquelas institui es capazes de satisfazer as demandas do público , respeitando-se parâmetros mínimos de segurança.

A outra face desta oferta deficiente são os altos *spreads* cobrados pelos bancos brasileiros em compara o com os cobrados em outros países. Em seu relatório anula de 1996, o BIS apontava o Brasil como um dos países de mais elevada margem líquida de juros dentre uma amostra dos 14 principais países emergentes. No Brasil, esta margem, em percentual de ativos totais, entre 1990 e 1994, era de 10%, enquanto que na Argentina era de 9,2%, não chegando a 4% nos emergentes asiáticos, de 4,2% nos EUA, 1,1% no Japão e 1,4% na Alemanha.<sup>22</sup>

Estes *spreads*, naturalmente, são resultados de muitas influências. Há que se considerar que a estrutura de impostos incidentes sobre os bancos, no Brasil, são maiores do que sobre outras empresas. Há também o uso freqüente de reservas compulsórias como instrumento de controle monetário, o que distorce a lucratividade do setor. Finalmente, há que se considerar o problema dos riscos a que a atividade está sujeita e que podem ser maiores do que em outros países. Mas   bastante razoável supor que, sem negar a possível importância de todos estes fatores, também explicam aqueles altos *spreads* dois fatores que,

---

<sup>22</sup> Apred. Carvalho, Fernando Cardim, A Internacionaliza o do Setor Bancário Brasileiro, Boletim de conjuntura , UFRJ, Novembro de 1997 (Volume 17, n 3).

certamente, se constituem em poderoso atrativo para a penetração de instituições estrangeiras no mercado. Por um lado, o alto grau de concentração característico de sistemas bancários como o brasileiro, tradicionalmente altamente protegido da competição externa, obviamente tem se refletido em poder de mercado que permite às instituições em operação a exploração, em larga escala, de rendas oligopolísticas. Fortes indícios de operação cartelizada são visíveis, por exemplo, na determinação de tarifas pela prestação de serviços no setor. Em segmentos como o crédito mobiliário, para citar outro exemplo, foram publicadas na imprensa queixas de alguns bancos contra a concorrência do Bank Boston, que passou a oferecer menores taxas de juros e termos de crédito mais flexíveis do que as outras instituições (Gazeta Mercantil, 22/09/1997).

Em paralelo às evidências de acentuado apelo a poder de mercado, há também muitos indícios de ineficiência operacional dos bancos nacionais, o que abriria possibilidades competitivas importantes para as instituições mais eficazes. O relatório já citado do BIS, apontava que, na mesma amostra de países, o Brasil apresentava uma das maiores relações entre custo operacional e ativos totais: 8,3%. O sistema bancário brasileiro, durante o período de alta inflação, mostrou-se bastante eficiente em absorver técnicas de modernização e agilização dos sistemas de pagamentos, consistentes com a demanda por aceleração do giro de moeda resultante da alta de preços. No entanto, o sistema bancário atrofiou-se no que concerne à concessão de créditos, operando com baixa oferta, altos custos e deficientes controles de risco.

Para alguns grupos eficientes e experientes na concessão de crédito, portanto, os mercados domésticos brasileiros mostram-se extremamente atrativos, combinando amplo potencial de expansão com a existência de instituições operando com altas margens de retorno, mas com baixa eficiência operacional na produção de serviços que serão demandados em escala cada vez mais intensa. O momento se torna particularmente favorável para a entrada destes grupos, por outro lado, pela existência de um número significativo de instituições enfraquecidas pela estabilização ou despreparadas para enfrentar uma competição mais dura, que lhes reduz os preços além de aumentar a boa vontade das autoridades de reverter a tradicional atitude protecionista com relação ao setor.

### **3.3.1 A Estratégia dos Bancos Estrangeiros para o Brasil**

A importância dos elementos citados é explicitada nas estratégias dos bancos estrangeiros que se instalaram no Brasil recentemente e de expansão dos grupos que aqui já se encontravam. Praticamente todos eles anunciaram planos de expansão nas atividades de varejo, em contraste com a ênfase tradicional, até o passado recente, de apoio à atividades com o comércio exterior (do qual, naturalmente, essas instituições não pretendem se descuidar). Esta ênfase foi inicialmente declarada inequivocamente pelo HSBC quando da compra, ao final de março de 1997, do Bamerindus, pondo fim à prolongada crise por que passava essa instituição. Em abril do mesmo ano, o Banco da América, que já possuía subsidiária no país, voltada principalmente para o financiamento das empresas, também divulgava sua intenção de disputar o mercado varejista brasileiro, ainda,

porém, sem planos mais definidos. No mesmo mês de abril o Banco Lloyds divulgava planos algo mais definidos na mesma direção, explicitando, inclusive, sua expectativa de expansão de demanda por serviços bancários dada a alta mobilidade social característica do país. Na OMC começavam a se avolumar pressões, por parte de países como a Suíça e Japão, para que o Brasil “liberalize” a entrada de bancos estrangeiros no mercado doméstico, eliminando processos de triagem e decisão individual que se pratica atualmente. Estas pressões tem sido, até o momento, rechaçadas pelo governo brasileiro.

Enquanto os principais bancos privados nacionais tentam minimizar o impacto desta penetração estrangeira em terreno tradicionalmente protegido, os grupos estrangeiros aqui instalados há mais tempo parecem aderir às novas metas. O Banco de Boston aumentou agressivamente sua oferta de crédito, dobrando seu volume entre março de 1996 e março de 1997.<sup>23</sup> O Citibank anunciou sua disposição de ampliar seu número de correntistas montando “agências móveis” em *shopping centers* e outros locais de grande circulação. O grupo francês CCF diversificou sua oferta de varejo. Estudo divulgado pela Gazeta Mercantil, de 22/09/1997, mostra que a participação de bancos estrangeiros nos ativos totais do setor passou de 9,5% em junho de 1994, para 16,6% em junho de 1997.

### **3.4. Análise dos quatro maiores bancos privados nacionais<sup>24</sup>**

#### **3.4.1. Tamanho**

No ranking, o Bradesco se apresentou como o maior banco privado nacional, com ativo total de R\$ 61,7 bilhões e patrimônio líquido de R\$ 5,57 bilhões. Em 1997, estrategicamente, adquiriu o BCN (Banco de Crédito Nacional) e o Credireal (Banco de Crédito Real de Minas Gerais), consolidando sua posição no pódio em tamanho. O sistema empresarial do Bradesco, ao final de 1997, contava com 62.450 funcionários, 2.948 unidades de atendimento bancário e 15.335 equipamentos de auto-atendimento. O banco detinha ainda o maior volume de depósitos, com R\$ 24,7 bilhões, e o mais elevado nível de operações de crédito, com R\$ 22,2 bilhões.

O segundo lugar foi do Itaú, com ativo total de R\$ 46,4 bilhões, patrimônio líquido de R\$ 4,2 bilhões, depósitos de R\$ 18,3 bilhões e estoque de operações de crédito de R\$ 11,1 bilhões. No ano de 1997 assumiu o Banerj.

É importante ressaltar que os quatro maiores bancos privados praticamente não tinha operações de crédito com o setor público, fato que elevou, sobremaneira, a qualificação dos recebíveis.

---

<sup>23</sup> Apred. Carvalho, Fernando Cardim, A Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro, Boletim de conjuntura, UFRJ, Novembro de 1997 (Volume 17, nº3).

<sup>24</sup> Dowsley, Getúlio dos Santos, Análise dos Maiores Bancos Privados Nacionais, Conjuntura Econômica, Outubro de 1998, Especial.

### 3.4.2 Crescimento Nominal

O ativo total numa data espelha o volume das operações bancárias. Assim, o crescimento ativo representa a dinâmica funcional da empresa bancária. Quanto maior um banco, mais difícil se torna impactar de modo favorável com fluxos adicionais. Surpreendentemente, mesmo com a compra do BCN e do Credireal, o Bradesco ostentava elogiável taxa de 59,22% de crescimento. Os depósitos aumentaram 66,25% e as operações de crédito, 85,4%. Em suma, o Bradesco evidenciou dinâmica invejável a qualquer banco. Dos quatro maiores, o Itaú teve o segundo maior crescimento, com taxa de 44,66%. Nesse processo, o Proer teve primordial importância e ajudou a incentivar a aglutinação dos bancos.

### 3.4.3 Alavancagem

A sistemática de obter recursos de terceiros com o objetivo de aumentar a rentabilidade do capital próprio é chamada de alavancagem financeira. Normalmente, o setor de bancos se caracteriza por ter forte concentração de capital próprio e postura muito conservadora na utilização do princípio do *leverage*, ou alavancagem financeira. Contudo, em 1997, o diferencial entre as taxas de juros interna e externa criou ambiente extremamente propício à prática de arbitragem financeira. A técnica é simples: o banco faz captação internacional de dinheiro com custos baixos e o aplica no mercado nacional com ampla margem de contribuição. O único limite é a atenção com a solvência bancária.

Assim, os maiores bancos privados vêm trabalhando, recentemente, com uma relação ativo total-patrimônio líquido em torno de 11. Observa-se que o Bradesco reflete uma mudança de comportamento, lançando-se com maior agressividade na alavancagem de suas atividades funcionais. Certamente, pois de 7,1 em 1996 passou para 11,1 em 1997 a sua relação ativo total capital próprio. As absorções dos saldos das rubricas dos bancos BCN e Credireal foram significativas nesse processo.

### 3.4.4 Atividades Bancárias

O produto econômico dos bancos comerciais é resultado bruto da intermediação financeira e das receitas de prestação de serviços, principalmente. O Bradesco apresentou o maior resultado, com R\$3,32 bilhões, enquanto que o Itaú, nesse indicador, foi o único dos quatro que teve incremento positivo, de 17,88%.

Mérito para o Itaú foi implacar o primeiro lugar em receitas de serviços, com R\$2,2 bilhões. Não obstante, nessa atividade de prestador de serviços a melhor dinâmica foi a do Unibanco, com 37,595 de acréscimo.

Quanto ao produto econômico, a rivalidade entre o Bradesco e o Itaú chegou ao máximo. É possível considerar que aconteceu um empate, com R\$ 4,7 bilhões. A vantagem, de fato, do Bradesco foi de apenas R\$ 25 milhões.

### 3.4.5 Outras Atividades

As atividades seguradoras, de fundos de pensão e planos de capitalização são bastante lucrativas. O Itaú, por R\$ 42 milhões, passou o Bradesco, dando mostras do grau de competitividade entre os dois maiores bancos privados .

### 3.4.6 Racionalização das Despesas Administrativas

Numa economia que foi monetariamente estabilizada, a queda com os ganhos do *float* implica redução da margem de lucro na intermediação financeira, que tem que ser compensada com a minimização de despesas bancárias. Isso é elementar mais de difícil execução, porque é difícil administrar a árdua tarefa de obter economia de escala. Naturalmente, o maior volume de despesas é proporcional ao tamanho do banco. O Bradesco, em 1998, por ter crescido com a aquisição do BCN e do Credireal, incorreu em despesas extras com a arrumação da organização. Nessa dinâmica desfavorável, surge o Real, com a maior taxa de crescimento de despesas. Mas, quando nos referimos à racionalização de despesas, isso tem que ser feito em relação a outros fluxos. Assim, o melhor processo de controladoria foi do Itaú, seguido do Unibanco.

### 3.4.7 Formação do Resultado

O maior resultado operacional foi conseguido pelo Itaú, que também apresentou a maior taxa de crescimento nesse indicador de benefício na operação do banco. O maior lucro líquido foi o do Bradesco, com R\$ 830,5 milhões, seguido pelo Itaú, com R\$ 721 milhões. Surpreendentemente, é a taxa de crescimento do lucro líquido do Unibanco, com 51,1%. Por trás dessa façanha está o notório impulso das receitas de serviços. Todavia, o papel de sua controladoria foi fundamental. Afinal, as despesas administrativas tiveram involução de 1,68%, acomodando a queda de 5,72% no resultado de intermediação financeira.

Em 1997, o lucro líquido ainda poderia ser mais elevado sem a ação empresarial de expansão. De fato, para o Bradesco e para o Itaú o processo de absorção de outros bancos ocasionou despesas extraordinárias com a atividade de organização.

Para o banco Real, o recuo de 19,54% no resultado bruto de intermediação financeira precipitou a involução do lucro líquido em significativos 35,41%. Nessa *performance* desfavorável, também faltou rigor no controle do crescimento das despesas administrativas.

### 3.4.8 Rentabilidade do Capital Próprio

Num sistema capitalista, o melhor indicador de *performance* é a rentabilidade do capital próprio. De forma *ex post*, o troféu da melhor administração é conduzido para o empreendimento que consegue o maior fluxo de lucro por unidade de capital aplicado. Os outros diversos indicadores são apenas meios do principal objetivo: maximizar o retorno sobre o capital aplicado.

Para, tecnicamente, calcular a taxa de rentabilidade, utilizamos como denominador a média entre os estoques do patrimônio líquido do início e do final do ano. No biênio 1996-97, a taxa acumulativa de rentabilidade indica que o Banco Real, com 39,12%, foi o melhor competidor. Já em 1997, o melhor desempenho entre os quatro maiores bancos privados coube ao Unibanco, com 18,01% de rentabilidade do capital próprio.

Os resultados mostram que a atividade bancária no Brasil é bastante rentável. Afinal, no Governo FHC, as políticas econômicas de câmbio apreciado e juros elevados propiciam sinergia positiva nos lucros dos bancos nacionais.

### **3.5. Intermediação, Tecnologia e Riscos**

O acesso aos mercados financeiros globais vem se democratizando, permitindo a progressiva entrada de tomadores de crédito com baixo conceito creditício no mercado de capitais. Eles deixaram de depender somente de empréstimos bancários para cobrir suas necessidades de crédito. Isso resultou numa falta de qualidade dos ativos nos balanços dos Bancos. Ao mesmo tempo, o fluxo dos recursos globais ininterrupto tornou mais fácil e mais barato o contínuo financiamento do mercado pelos bancos, contribuindo, assim, com a desvalorização e encarecimento dos depósitos das pessoas físicas e jurídicas.

Como resultado, o empréstimo bancário comercial tradicional- captar depósitos e empréstimos no balanço em contrapartida ao capital - transformou-se em uma atividade em declínio. As taxas de depósitos e empréstimos deixaram de ser estabelecidas segundo o critério dos bancos, passando a ser ditadas pela competição acirrada nos mercados financeiros globais. A precificação dos depósitos é determinada pelos fundos de mercados financeiros e pelos valores mobiliários de dívidas relacionados ao consumidor. A precificação dos empréstimos deriva das ofertas de dívida e de securitização. Como resultado, os bancos, em sua busca frenética por empréstimos para registrá-los nos seus ativos, estão se empenhando cada vez mais na guerra de riscos, cortando não só o preço, como desenvolvendo abordagens inéditas para estimular o volume de empréstimos e usar atenuantes de riscos afim de contabilizar ativos que tradicionalmente eram considerados arriscados demais para serem sustentados.

Essa condição não ocorreu de forma uniforme em todos os mercados financeiros. Ela é uma característica de países desenvolvidos, particularmente os EUA. Nas economias desenvolvidas, os grandes segmentos padronizaram, relativamente, a assunção de riscos com empréstimos. Essa padronização, apoiada pela moderna tecnologia, viabilizou tanto o acesso mais amplo ao crédito quanto a gestão de risco inovativo e de valores mobiliários inusitados. Também fez com que os bancos desses países, enfrentando riscos maiores, se voltassem para os empréstimos em países com economias menos desenvolvidas e emergentes. É vantajoso para os bancos de economias desenvolvidas estimular os novos mercados de valores mobiliários globais devido à carência de ativos nos países de origem.

O negócio a intermediação de depósitos tradicionais funciona melhor em economias emergentes. Os depósitos são cada dia mais precificados com vistas à competitividade e, até mesmo com base na inflação. Considerando que o risco é alto e a padronização de crédito é baixa, a participação dos bancos é imprescindível para assumir riscos com empréstimos.

Os países com economias menos desenvolvidas têm optado pela sofisticação, como é o caso do Brasil, onde os mercados de crédito e processos estão bem desenvolvidos mas, ainda, em nível um pouco inferior aos dos países desenvolvidos. Como todas as economias estão migrando para o novo sistema de mercados financeiros, é necessário preparo para enfrentar a nova realidade até porque a tecnologia conduz a essa evolução ao torná-la possível e lucrativa. Portanto, todas as economias, independentemente de seu status atual, adotam a estrutura vigente nos países desenvolvidos. Há uma diferença na sincronização de cada migração, mas está emergindo, rapidamente, um novo formato global para os mercados financeiros.

### **3.5.1 Tecnologia**

Durante os últimos vinte anos, a tecnologia tem sido primordial para a inovação do produto financeiro. Os computadores e os programas, com suas capacidades sempre crescentes para manipular, acompanhar e analisar informações, permitiram a criação de novos produtos assim como o acesso a um mercado inimaginável no passado. A tecnologia possibilitou o desmembramento de assuntos da dívida em inúmeras subdivisões e características diferentes: securitização, *hedging* programado de mercado complexo, e inúmeros outros produtos financeiros, hoje corriqueiros.

Programas de negociação via computador, fundos mútuos do mercado financeiro precificados diariamente, proliferação de fundos do mercado financeiro especializado e existência de mercados de comercialização virtual pela Internet ou através de serviços de informação (v.g. Reuters) são exemplos da revolução que a tecnologia trouxe para os mercados financeiros globais. A revolução na telecomunicação foi responsável pela viabilização dos mercados globais imediatos em tempo real. Hoje tornou-se muito mais fácil para o poupador japonês socorrer o gastador norte-americano.

Os bancos, independentemente da economia na qual eles operam, precisam adaptar-se a essa revolução. Estando a inovação financeira fortemente atrelada ao desenvolvimento tecnológico, a habilidade de aplicar a tecnologia de informação e uso da telecomunicação surgem como uma aptidão fundamental nos serviços financeiros. Mas o desenvolvimento dessa aptidão tem sido lento nos bancos comerciais, principalmente porque eles gastam a maior parte de seu tempo e energia na ressuscitação de balanços tradicionais baseados na intermediação de depósitos. Não obstante seja importante, isso desvia a atenção da urgência de se desenvolver os produtos extra contábeis e as atividades de mercado necessários à substituição das receitas de juros decrescentes por tarifas de intermediação obtidas ao se facilitar o financiamento de clientes via mercado de capitais.

Por exemplo, a maioria dos bancos considera a atividade do mercado de capitais como origem dos recursos para seu próprio balanço e como atenuante

de riscos. Esse enfoque perpetua uma ênfase de conceder um empréstimo em vez de financiar o cliente através dos mercados de capitais. Esta segunda atividade é obviamente clássica nas operações dos bancos de investimentos. Até em países onde as atividades de banco comercial e de banco de investimentos não são separadas, os banqueiros tendem a se inclinar para um ou para outro, dando maior ênfase à prestação de serviços ao cliente. Mas esta separação artificial torna-se gradativamente mais insustentável num mundo onde a tecnologia facilita progressivamente o acesso direto aos mercados financeiros.

### 3.5.2 Intermediação

A habilidade fundamental dos banqueiros neste novo cenário permitirá distinguir quando se deve intermediar e quando se deve facilitar. Essa combinação de atividades de empréstimo de banco comercial com as de bancos de investimento exige ferramentas tecnológicas necessárias à criação de novos produtos financeiros e dispositivos de gestão de risco. Enquanto a tecnologia nivela os participantes pequenos e grandes, fornecendo a ambos as mesmas ferramentas poderosas, ainda há vantagens quanto ao tamanho porque o volume de participação nos mercados financeiros - seja através de dispositivos de comercialização, de financiamento, de *hedging* ou outros a serem ainda inventados - confere a primazia de volume sobre o risco de diferencial de taxa e a oportunidade de visualizar e participar de transações mais inovadoras. Mas é razoável esperar que bancos de todos os tamanhos sejam capazes de se transformarem nessas novas instituições híbridas.

Como foi ressaltado anteriormente, o mercado de valores mobiliários domina, agora, o processo de intermediação. Os empréstimos bancários representam uma pequena parte dos financiamentos. Os clientes querem soluções abrangentes para seus problemas de financiamentos. Tais soluções implicam a concessão de empréstimos, emissão de dívida, financiamento de capital próprio, *hedge* de risco de taxas e todas as outras ferramentas de financiamento moderno. Isso é possibilitado pela associação entre empresas financeiras: o relacionamento com o cliente e a prestação de serviços precisa ser contínuo.

### 3.5.3 Riscos

A democratização do acesso ao mercado de capitais possibilitou aos tomadores de menor qualidade a satisfação de suas necessidades fora do sistema de empréstimos tradicionais. O fato obrigou os bancos a assumirem empréstimos mais arriscados nos seus ativos a fim de manter a receita de juros, porque tomadores de alta qualidade têm e usam outras tantas opções, e os bancos não têm lucros suficientes para assumir esse risco adicional.

Isso significa que bancos que desenvolveram processos de administração de risco mais apurados, algoritmos, modelagens preditiva e outros controles de risco avançados podem não somente desenvolver uma carteira de ativos melhor que os competidores, mas também gerar empréstimos ou empregar outros

instrumentos financeiros para vender nos mercados financeiros em maior volume e com melhor qualidade. Para isso é necessário mudar a meta de gestão de risco. Em vez de se inquirir sobre a melhor maneira de evitar riscos, os banqueiros precisam perguntar “como usar o risco para aumentar o volume e melhorar os lucros?” A inovação no risco é a chave para ganhar a guerra de riscos.

### 3.6. A importância da Qualidade

A participação do sistema bancário no PIB brasileiro despencou de 12,78% em 1990 para 6,94% em 1996.<sup>25</sup> O novo cenário de estabilidade econômica, que destruiu os lucros polpidos que vinham da inflação alta, empurrou os bancos para um processo de enxugamento e busca de novos nichos no mercado. A saída foi a implantação de programas internos de ajuste, reduzindo custos e racionalizando estruturas com o objetivo de aumentar produtividade. Mesmo assim, a rentabilidade, que superava os 12% sobre o patrimônio líquido no primeiro ano da década, não chegou a 8% em 1996.<sup>26</sup>

Mas o susto veio acompanhado da descoberta dos processos de gestão de qualidade, que começam a se tornar uma das ferramentas mais importantes para o sistema financeiro enfrentar um mercado cada vez mais competitivo. Um dos sintomas da adoção das normas ISO está no número de certificações no setor. Um levantamento da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) indica 37 serviços ou produtos bancários certificados, em sua maioria com ISO 9002.

Ouro indicador significativo foi a inclusão de uma instituição financeira, o Citibank, na lista dos ganhadores do Prêmio Nacional de Qualidade em 1997. Os lucros acompanharam o aumento de qualidade do grupo, que tem a maior rentabilidade entre os 15 maiores bancos privados do país.

Foi no mesmo período, o início da década de 1990, que o Unibanco partiu para dar a virada que o levou ao terceiro lugar do ranking dos bancos privados do país. Começou a se organizar internamente para abordar o mercado de forma segmentada e criou o Programa de Excelência Gerencial, que repensava a missão da instituição financeira. Toda a organização se voltou para a questão da qualidade, de ter o produto certo para o público certo, de alcançar o custo que dê o máximo resultado.

A instituição se prepara para lançar o Banco 1, que leva ao extremo a questão da conveniência, sem agência nem atendimento de porta. O banco não existe fisicamente: funciona 24 horas por dia, sete dias por semana via canais remotos de acesso, como home banking, central de atendimento com gerentes de conta, couriers e Internet. É considerado um laboratório para o que deve ser o sistema financeiro no médio prazo, baseado na análise de que o modelo deve ser de alta escala e barato de operar num mercado com margens cada vez menores de rentabilidade. A mudança radical vem com um investimento pesado no auto-atendimento, com o objetivo principal de reduzir custos.

Reduzir custos e enfrentar a concorrência são os dois desafios perseguidos por

<sup>25</sup> BQ- Qualidade - Março de 1998, P. 37.

<sup>26</sup> BQ- Qualidade - Março de 1998, P. 37.

todo sistema bancário, que tem tido na automação um aliado poderoso. Desde 1996, a tendência constante é reduzir as agências, em função da crescente oferta de serviços eletrônicos, via telefone, caixas automáticos, salas de auto-atendimento e home banking. Grande parte da rede bancária já está conectada online, permitindo o atendimento em qualquer ponto do país, como se o cliente estivesse em sua própria agência.

Mas, com este processo, o volume de empregos no setor vem despencando ano a ano, desde de 1986, quando foi implementado o Plano Cruzado na tentativa de se combater a inflação. Em lugar de contratar mão-de-obra, os bancos preferiram investir em tecnologia e na criação de novos produtos e serviços.

É o caso do Itaú, segundo maior banco privado do país, que comemorou em fevereiro de 1998 a publicação de um balanço com resultados considerados excelentes para uma instituição que atua no varejo financeiro. O Itaú teve um lucro recorde de R\$ 721 milhões, com uma rentabilidade de 17,2%.<sup>27</sup> O Itaú tem investido pesadamente em automação, e saiu na frente com resultados que hoje viraram padrão. Foi o responsável pelo desenvolvimento da tecnologia de leitura óptica de código de barras nos boletos para pagamento de serviços. Entre as quatro áreas certificadas pelo banco, duas estão diretamente ligadas ao avanço dos processos de automação - a rede de auto-atendimento e os serviços de pagamento por débito automático.

O processo de implantação das normas ISO começou em 1995 e já no ano seguinte o primeiro certificado foi conquistado, para a cobrança, um serviço que envolve quase todas as áreas do banco. A certificação garantiu a melhoria de processos e eliminação de retrabalho, sendo oferecidos produtos diferenciados, com um custo menor que a concorrência.

O banco Real também adotou a estratégia de captar o cliente pelo auto-atendimento. E fez das normas ISO a ferramenta de gestão para o gerenciamento de processo nesse setor. Conquistou a certificação em 1996 para o Disque Real, o auto-atendimento que oferece mais de 130 opções de serviços. Em outras áreas do banco, o tema qualidade já é tratado a mais de 20 anos. Para monitorar as rotinas de retaguarda, o banco conta com um modelo estatístico de controle que abrange lançamentos e conta corrente, limites de crédito não-renovado e renovação de cheque especial, entre outros. O monitoramento eletrônico permite identificar o potencial de erro. O banco duplicou sua carteira entre 1997 e 1998, alcançando a cifra de 2 milhões de usuários, sem alterar o número de agências.

Em suma, os bancos brasileiros venceram um grande desafio ao se adaptarem ao novo cenário que surgiu com o Plano Real, em 1994. Até então, a expectativa do cliente se concentrava na agilidade do banco para não permitir a desvalorização do seu dinheiro, com a inflação galopante. Agora, o relevante é prestar um bom atendimento, oferecer serviços e produtos diferenciados e eficientes. Os bancos devem buscar melhorar sua produtividade e competitividade para enfrentar a maior concorrência.

---

<sup>27</sup> Idem. Os dados já incluem os resultados gerados com a compra do Banerj.

### 3.7. Concentração e Economias de Escala no Setor Bancário no Brasil

A despeito da diminuição do número de instituições financeiras, principalmente em 1995, a concentração relativa do setor não apresentou crescimento até o final de 1996. Pelo contrário, sugere um desempenho dos médios e pequenos bancos superior ao de grandes instituições financeiras. Com efeito, no ano de 1996, o maior índice de lucratividade verificado no grupo dos grandes bancos (17,07%) foi inferior às lucratividades dos décimos colocados nos grupos dos bancos médios (25,95%) e pequenos (22,04%).

Atualmente, supõem-se a existência de economias de escala na atividade bancária como forma de justificar o processo de fusões e aquisições no sistema financeiro. Por essa hipótese, as instituições de maior porte operariam em condições mais favoráveis de custos, oferecendo a seus clientes produtos e serviços a preços mais competitivos. Essa linha de argumentação foi defendida pelas autoridades monetárias a partir da segunda metade da década de 60 e norteou a onda de fusões e aquisições durante o período de 1964 a 1976.<sup>28</sup>

Na verdade, a presença de economias de escala é uma questão bastante controversa na literatura econômica e, invariavelmente, surgem estudos que apontam numa ou noutra direção. No Brasil, por exemplo, estudos pioneiros elaborados por Alkimar Moura (1967), Sebastião Vital (1971) e, posteriormente, Antônio Meirelles (1974) confirmam a existência de escala nos bancos comerciais brasileiros. Conclusão inversa obteve Ary Bouzan (1972), ao analisar períodos e instituições semelhantes.<sup>29</sup>

A principal causa dessa divergência reside na dificuldade em se definir qual é e como se mede a *produção bancária*. A análise microeconômica tradicional prevê o perfeito conhecimento das quantidades produzidas, dos insumos utilizados na produção, bem como de seus respectivos preços, para poder identificar a existência de economias de escala, seja pela ótica da função de produção, seja através das funções de custos totais. Porém, dada a complexidade da atividade bancária, tanto em nível das diversas maneiras existentes de se captar recursos, como no leque cada vez maior de produtos e serviços que são disponibilizados ao público, estudos que abordam a questão procurando ajustar estatisticamente funções de custo e de produção, mesmo com as mais variadas adaptações, chegam a resultados pouco satisfatórios.

A utilização de uma abordagem mais direta feita por Mallmann e Rabi (1996), analisando em *cross section* índices de custos para diversas categorias de instituições financeiras, deveria mostrar a presença de economias de escala através de trajetória declinante índices de custos adotados, à medida que o porte das instituições aumentasse. Os indicadores de custos realmente caíram, sugerindo a presença de economias de escala nos bancos pequenos, o que nos parece bastante razoável. A situação, porém, se inverteu na passagem dos bancos médios para os grandes.

A explicação para este fenômeno parece ser a de que o processo de

<sup>28</sup> Mallmann, Paulo e Rabi, Luiz A., O setor Bancário no Brasil, Conjuntura Econômica, Dezembro de 1996.

<sup>29</sup> Todos estes autores foram citados por Mallmann, Paulo e Rabi, Luiz A., O setor Bancário no Brasil, Conjuntura Econômica, Dezembro de 1996.

crescimento dos bancos pequenos geralmente se dá pelas *próprias pernas*, ou seja, pela expansão do volume operado dentro das agências, diluindo-se os custos fixos. Contrariamente, a maioria dos grandes bancos hoje existentes se originou de fusões e aquisições, as quais nem sempre implicam aumento do volume operado pela agência, condição necessária para obtenção de ganho de escala. É essa última modalidade de crescimento (expansão física por meio de aquisições e fusões) que tem prevalecido e, paradoxalmente, vem sendo apresentada como solução para o sistema bancário obter ganhos de escala.

Tal como ocorreu no passado, existem no cenário atual certas condições econômicas que tendem a atuar favoravelmente ao processo de fusões bancárias: a perda dos ganhos com a inflação, o estreitamento dos *spreads* pelo acirramento da concorrência, a política de reduções (ainda que graduais) dos juros e o “empocamento” da liquidez.

Somando-se a este fator, corroborou para o aumento do movimento de fusões e aquisições o Proer, uma versão moderna dos incentivos oficiais a fusões e aquisições no sistema bancário, embora de forma mais uniforme e ordenada do que as várias e gradativas medidas adotadas pelo governo nas décadas de 60 e 70.

Em suma, fatores importantes no sentido de incentivar uma nova onda de enxugamento do setor bancário estão presentes e, de certa forma, podemos afirmar que este processo já está ocorrendo: desde a implantação do plano real, cerca de 20 estabelecimentos deixaram de existir. Mas é um argumento falacioso afirmar que o destino dos bancos médios e pequenos é a sua completa e total inexistência. Isto porque não podemos esquecer que:

1. A crise de liquidez induzida pelo Bacen, com a retirada de US\$ 20 bilhões do sistema pelos compulsórios a partir do final de 1994, trouxe à tona os problemas estruturais de algumas instituições financeiras, ocasionando o fechamento de suas portas ou sua absorção por outras instituições.
2. A obtenção de economias de escala na atividade bancária não significa pura e simplesmente aumentar o número de agências através de novas incorporações. Mais do que isso, deve-se buscar aumentar o volume operado por unidade de negócio, ampliando o leque de produtos oferecidos aos clientes.
3. A participação do crédito na economia brasileira (PIB) não chegava a 45%, em 1996. Nos países desenvolvidos, com economia estabilizada, esse percentual chega a atingir 150%<sup>30</sup>. Ou seja, há um enorme mercado ainda a ser explorado e a recente descoberta do financiamento às vendas de bens duráveis é um claro exemplo da existência de demanda de crédito reprimida em vários setores.
4. A globalização da economia, aliada à sofisticação dos mercados financeiros, propicia, a cada instante, necessidades de novos produtos, o que requer investimentos crescentes das instituições financeiras em modernização, tecnologia, informática e, sobretudo, na capacitação técnica de seu pessoal.

---

<sup>30</sup> Idem

Assim, há um enorme espaço e, ao mesmo tempo, um enorme desafio para os bancos médios e pequenos no cenário atual. Mas, mais do que a realização de fusões e aquisições, a capacidade das organizações de identificarem nichos de mercado, estabelecerem metas compatíveis e atingirem objetivos planejados será determinante para a sobrevivência das instituições financeiras daqui para a frente.

### 3.8. Perspectivas

A indústria de serviços financeiros está se transformando de maneira imprevisível – e muitas vezes contraditória. Os administradores de instituições financeiras – e funcionários responsáveis pelas diretrizes públicas – vêm enfrentando muitos desafios pelo fato de as fronteiras geopolíticas, regulatórias e tecnológicas serem muito movediças, estando sempre em rápida transformação. A regulamentação, determinada por instituições tradicionais e fronteiras geográficas, está se tornando cada vez mais problemática. Além disso, as inovações sem precedentes aumentaram significativamente a complexidade da administração das organizações.

Adotando uma perspectiva funcional do sistema financeiro, ao invés de usarmos as instituições existentes como âncoras para a análise do mesmo<sup>31</sup>, podemos pensar na questão: Porque o panorama dos serviços financeiros está mudando tanto? Maior competição por parte de instituições não tradicionais, novas tecnologias de informação e menores custos de processamento, a erosão das fronteiras geográficas e dos limites entre os produtos, e posturas governamentais menos restritivas – cada um destes fatores, agora familiares, não fornece uma estrutura para a compreensão das mudanças que estão ocorrendo, nem um modo de pensar a evolução do futuro. Ao invés de tomarmos as instituições já existentes como algo definitivo, seria mais lógico nos concentrarmos nas funções subjacentes que todos os sistemas financeiros precisam prover.

Todas as economias, agora ou no passado, no Ocidente ou no Oriente, exigem que certas funções básicas sejam desempenhadas. Em contraste, os arranjos institucionais utilizados para levar a efeito tais funções mudam com o tempo e diferem ao cruzar as fronteiras entre as nações. Mesmo quando as instituições parecem ser as mesmas externamente, as funções que desempenham podem ser muito diferentes: ao contrário dos bancos comerciais nos EUA, os bancos múltiplos, na Alemanha, têm plenos poderes para emitir apólices de seguros e vender ações.

---

<sup>31</sup> Esse estudo foi comentado num artigo da Harvard Business Review, edição de março-abril de 1996, da autoria de Dwight B. Crane e Zvi Bodie, originalmente publicado sob o título “Forms follows function: the transformation of banking”. Nos últimos três anos, os professores da área de finanças da Harvard Business School<sup>31</sup> se dedicaram a um estudo em larga escala sobre o sistema financeiro global, baseados numa análise funcional das instituições, que teve sua origem na obra de Robert C. Merton. Seu artigo, “O Sistema Financeiro e o Desempenho Econômico” foi publicado no número de dezembro de 1990 do Journal of Financial Services Research.

Mas as funções subjacentes que as instituições financeiras desempenham mudam fundamentalmente muito pouco. De maneira específica, o sistema financeiro atende a seis necessidades centrais. Precisa prover:

1. Métodos de fazer pagamentos, para facilitar a troca de bens e serviços;
2. Mecanismos para juntar recursos, de modo a levantar fundos para grandes empreendimentos;
3. Maneiras de transferir recursos econômicos, no tempo e no espaço, como empréstimos e investimentos;
4. Métodos de administrar os riscos, como seguros, diversificação e hedge;
5. Informação sobre preços, taxas de juros e preços de ações, para ajudar a coordenar a tomada de decisões descentralizada em vários setores da economia;
6. Como tratar os problemas de incentivo que interferem com as transações comerciais eficientes. Acordos de empréstimos que protejam o emprestador restringindo a liberdade de ação do tomador são uma maneira de lidar com problemas de incentivo.

Cada uma destas funções responde a uma necessidade básica. Por exemplo, a capacidade do sistema financeiro em juntar recursos é essencial, porque a riqueza de uma só família não é suficiente para financiar um empreendimento. Mecanismos de compartilhamento de recursos, como fundos mútuos, permitem que os indivíduos invistam em grandes empresas e, correspondentemente, permitem que as empresas alcancem uma escala eficiente, inatingível se dependerem somente de recursos próprios.

Embora o conjunto de funções financeiras não mude, a maneira pela qual são desempenhadas varia de país a país, dependendo de práticas tradicionais, leis e regulamentos, nível de tecnologia e outros fatores. Nos EUA, por exemplo, os capitais de investimento, de risco e de bolsa de valores desempenham papel muito mais importante no financiamento de novos negócios, do que em outros países. Além disso, o desempenho de cada função muda ao longo do tempo, à medida que a inovação de produtos, a tecnologia melhorada e as forças competitivas tornam possível maior eficiência da função.

Finalmente, à medida em que as funções são desempenhadas com maior eficiência, as instituições se adaptam às mudanças. **A forma institucional segue a função.** Por exemplo, as sociedades de fundos mútuos agora oferecem a facilidade de emissão de cheques, permitindo assim que seus clientes tratem sua participação no fundo mútuo como conta corrente do banco. Isto ampliou muito o papel das empresas de fundo mútuo como instituições financeiras.

A competição e o desenvolvimento tecnológico agem como agentes inovadores detonantes na descoberta de novas e mais eficientes maneiras de desempenhar funções tão básicas quanto juntar fundos e administrar riscos. Corretoras de valores, sociedades de fundos mútuos e empresas financeiras, quando inovadoras, competem diretamente com

os bancos, e o crescimento destas formas institucionais constitui uma ameaça ao pacote tradicional de serviços oferecidos pelos bancos comerciais.

Em resposta, alguns bancos estão formando outras empresas para cuidar de certa linha de produtos e serviços, para poderem, com certa cisão, se concentrarem num número menor de funções. Isto traduz um movimento na direção oposta à concentração dos produtos bancários tradicionais num único supercentro de compras. Acredita-se, no entanto, que esta fragmentação de instituições tradicionais é parte de uma transição para arranjos mais eficientes. Não é um ponto final. Embora algumas empresas que possuem nichos na indústria possam continuar a Ter sucesso, outras empresas vão recombinaar funções para melhor atender às necessidades dos clientes e aproveitar a nova tecnologia para produzir e entregar os produtos a custos mais baixos.

O estreio elo entre poupança e empréstimo começou a se partir nos EUA com o desenvolvimento do mercado de títulos mobiliários lastreados por hipoteca. No final da década de 60 e durante a de 70, as taxas de juros cresceram violentamente, levando para baixo o valor das hipotecas a longo prazo, a taxas fixas, que as associações de empréstimos e poupança tinham registrado em seus livros. O ambiente de taxas de juros mais altas também elevou a taxa de juros que as associações de empréstimos e poupança tinham que pagar para atrair os depósitos. Os lucros diminuíram e muitos bancos enfrentaram problemas de liquidez, com os depositantes sacando seu dinheiro para buscar outras aplicações mais vantajosas. A fim de ajudar as instituições de empréstimos e de poupança a reduzir as hipotecas em seu poder e atender à necessidade de liquidez, o governo promoveu a transformação de hipotecas e outros tipos de dívidas em títulos (securitização), expandindo o mercado hipotecário, tornando-se este internacional. Isto fez com que a transferência de recursos econômicos ficasse mais eficiente. A securitização também levou à desagregação do próprio negócio de hipotecas.

Os bancos comerciais nos EUA enfrentam desafios parecidos com aqueles enfrentados pelos bancos de poupança. A fatia dos ativos financeiros pessoais depositados em instituições bancárias caiu de 49% em 1980 para 35% em 1994. Hoje, os concorrentes que se concentram em determinadas funções podem atender os clientes, naquelas funções, mais eficientemente que os bancos.

Em termos simples, bancos são instituições financeiras que aceitam depósitos e usam tais fundos para conceder empréstimos. Mas mesmo estas atividades básicas são compostas por partes. Por exemplo, quando os bancos recebem os depósitos, estão no fundo combinando as funções de pagamento e reunião de recursos. A concessão de empréstimos combina uma transferência de recursos com a administração de riscos. (Os bancos administram o risco de crédito inerente a suas carteiras de empréstimos e, na verdade, garantem que os depositantes receberão

seu dinheiro de volta).

As funções que compõem o recebimento de depósitos e a concessão de empréstimos podem ser separadas uma da outra e desempenhadas por concorrentes. Os fundos de mercado mútuo desempenham algumas destas funções. Tal como os bancos, os fundos do mercado financeiro reúnem as poupanças dos investidores individuais e transferem tais recursos para outras entidades, como empresas que investem em fábricas, equipamentos e outros ativos produtivos. Mas os fundos do mercado financeiro desempenham as duas atividades a custos muito menores que os bancos. Normalmente os fundos do mercado financeiro têm custos operacionais que não chegam a 0,5% de seus ativos.

Em contraste, os custos operacionais de um banco comercial típico, voltado para o varejo, são de aproximadamente 4 a 5%, ou seja, praticamente dez vezes maiores. Os fundos do mercado financeiro têm custos inferiores em parte porque levantam recursos pelo correio ou pelo telefone, e não em agências, como os bancos.

Além disso, os fundos do mercado financeiro pagam, pela administração do risco, menos do que os bancos são obrigados a pagar – e isto ilustra uma desagregação de funções importante no empréstimo comercial. Os fundos do mercado financeiro investem em ativos como papéis de curto prazo classificados como o de menor risco, emitidos por grandes empresas; não se dedicam, como os bancos o vem fazendo a muito tempo, ao raio de atividades muito mais amplo – e mais arriscado – de empréstimos a empresas. Como resultado, embora os fundos do mercado financeiro precisem prestar muita atenção à qualidade do crédito, podem confiar nas avaliações fornecidas, ao invés de Ter que manter os processos onerosos de aprovação de crédito e monitoramento, como os bancos são obrigados a fazer.

Em outras palavras, a administração do risco é parte integrante do pacote de empréstimos na atividade bancária, mas, nos fundos do mercado financeiro, ela é terceirizada.

Mais recentemente, os bancos também começaram a enfrentar a desagregação no mercado de empréstimos a pequenas e médias empresas. Neste mercado, os bancos levam vantagens como emprestadores, porque em geral estão mais perto do cliente e têm, portanto, melhores informações sobre a qualidade da administração do mutuário, sobre como o empréstimo será realmente usado, e sobre as tendências atuais do ramo de negócios do mutuário. Assim, os bancos estão melhor posicionados para lidar com os problemas de incentivo, que surgem nesse tipo de empréstimo.

Não obstante essa vantagem, os bancos estão perdendo mercado para empresas de financiamento que têm como alvo o financiamento de certos tipos de ativos. Estes ativos incluem contas a receber e estoques, bem como certos tipos de ativos fixos. Nas área de foco concentrado, os emprestadores não precisam entender nem monitorar de perto os tomadores, porque os empréstimos são investidos em ativos que são sua

própria garantia. Então, o que precisam entender e monitorar são os próprios ativos.

Além disso, a securitização de dívidas de empresas de médio porte pode surgir como ameaça real à posição dos bancos nesses mercados. É muito mais difícil formar um pacote de pequenos empréstimos a empresas e transformá-los em títulos do que fazer a mesma coisa em hipotecas, porque não são ativos homogêneos e exigem um monitoramento maior ao longo do tempo.

Nos mercados consumidores, a emergência de bancos com foco concentrado no negócio de cartões de crédito é outro exemplo da desagregação que está ocorrendo nas atividades bancárias tradicionais. Quando os bancos introduziram os cartões de crédito, a administração dos bancos considerava este negócio como parte integrante do varejo ou da divisão de consumo do banco. Os bancos emitiam o cartão para seus clientes atuais ou em perspectiva, e usavam os depósitos dos consumidores para financiar as contas a receber dos cartões de crédito. Mas os bancos logo perceberam que os cartões de crédito seriam bem mais lucrativos como negócio independente, porque os cartões podiam se vendidos ao nível nacional e os bancos podiam aproveitar esta significativa economia de escala. Assim, os bancos desagregaram o negócio, formando subsidiárias para emitir cartões.

Os cartões de crédito também podem exercer um papel importante na desagregação ainda maior do empréstimo a empresas. Os emitentes tanto do Visa quanto do MasterCard desenvolveram cartões de compras que são usados pelas grandes empresas para adquirir bens e serviços. As empresas de hoje usam esses cartões predominantemente como meio de pagamento e como sistema de registros de operações. Mas é concebível que estas companhias possam usar também os cartões como fonte de empréstimos. Empresas de cartões de crédito, como a Advanta Corporation, vêm promovendo de maneira agressiva um cartão de crédito que as pequenas empresas podem usar com a finalidade de tomar empréstimos. Além disso, as empresas mais inovadoras poderão adaptar tecnologia para transformar as contas a receber dos cartões de crédito em títulos, para reunir e vender as contas a receber dos cartões empresariais.

Tal desagregação dos pacotes tradicionais oferecidos pelos bancos levanta a seguinte questão: será que os clientes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, realmente precisam de bancos, no sentido tradicional do termo? “Provavelmente não”, afirmaram os pesquisadores da Harvard. “As pessoas físicas podem tomar empréstimos de instituições financeiras ou com cartões de crédito. Podem poupar nos fundos mútuos e emitir cheques de suas contas nos fundos mútuos. Podem fazer hipotecas trabalhando com agentes hipotecários. Grande número de clientes pode ainda preferir trabalhar com a agência, mas as agências não mais precisam necessariamente pertencer a um banco”.

Parece perfeitamente concebível que os serviços das agências

bancárias sejam providos por uma companhia independente, chamada, por exemplo, Empresa de Serviços das Agências. Assim como os caixas automáticos prestam serviços a vários bancos em rede, as agências da empresa de Serviços das Agências poderiam descontar cheques, receber depósitos, receber pedidos de empréstimos e fazer outras transações para vários bancos, tornando o sistema de entrega da agência mais eficiente. (Isso já acontece no Reino Unido, onde as agências do correio já prestam vários serviços de caixa de bancos para clientes de vários bancos).

De igual modo, as empresas com alta classificação de crédito buscam fundos através de papéis de curto prazo ou em outros mercados financeiros. Fornecem sua própria garantia de crédito ou usam um incremento de crédito adquirido de uma seguradora. As empresas estão se dedicando mais a atividades bancárias tradicionais, como câmbio, por exemplo. Embora as companhias possam continuar a comprar os serviços de processamento financeiro de bancos, o farão porque o serviço é melhor ou os custos são menores, e não simplesmente porque o fornecedor é um banco.

### 3.9. Conclusão

É difícil avaliar até onde irá a desagregação de produtos e serviços bancários. É evidente que já foi bem longe. De qualquer modo, acredita-se que o pêndulo algum dia vai voltar à posição inicial, quando os clientes exigirem novidades que atendam a suas necessidades emergentes e à medida em que as instituições inovadoras descobrirem maneiras de combinar os produtos, para reduzir o custo total, ou de melhorar em algum aspecto do serviço financeiro.

A curto prazo, os bancos continuarão a competir cortando custos e lutando para serem mais eficientes. Embora alguns continuem estreitando seu foco de atuação ou vendendo negócios, outros vêm segmentando seus mercados de maneira a prover os serviços através de sistemas de entrega de menor custo. O First Direct, unidade do Midland Bank no Reino Unido, por exemplo, provê todos os seus serviços bancários através de telefones e caixas automáticos, o que permite que opere a um custo muito mais baixo do que a rede de agências bancárias. Agora, vários bancos nos EUA estão seguindo o exemplo, como o Chase, o First Chicago NBD, o Huntington Bancshares e a PNC Bank Corporation.

Ao mesmo tempo, bancos como o Deutsche Bank, o Citibank e o Banco União da Suíça estão segmentando seus empréstimos a empresas, formando companhias separadas chamadas *conduits*, que são na sua essência, “bancos de atacado” com fins específicos, que financiam a baixo custo as contas a receber das grandes empresas. As

empresas clientes vendem suas contas a receber ao *conduit* ou as entregam como garantia de um empréstimo; os *conduits*, por terem uma atividade com foco altamente concentrado, têm em geral altas classificações de crédito e obtêm dinheiro barato nos EUA e nos mercados financeiros europeus.

Mas a longo prazo, há motivos importantes e legítimos para que as funções sejam combinadas em novos pacotes. Em parte, a lógica provém da economia. Compartilhar os custos do processo de produção ou de entrega pode fazer com que fornecer um pacote seja mais eficiente do que prestar serviços isolados. Por exemplo, se os clientes usam serviços bancários através de seus próprios micro-computadores – como pagamento de contas, verificação de saldos, transferências, etc. – os bancos podem usar este elo eletrônico para introduzir novos produtos a custos mais baixos. As funções podem também ser combinadas para atender, de maneira criativa, a necessidades até aqui não satisfeitas.

As pessoas perceberam que com freqüência obteriam melhores resultados se comprassem as funções separadamente. Podem obter um seguro de vida “puro” a um custo relativamente baixo comprando seguro por prazo limitado, e podem investir em fundos mútuos para conseguir uma maior rentabilidade média de poupança.

À medida em que antigos produtos integrados (como seguro de vida total) e velhas combinações institucionais (como poupança e empréstimos) se desintegraram, como podem surgir novas combinações no futuro? Quando os administradores pensarem sobre as possibilidades, devem se concentrar em duas rotas para a inovação. Em primeiro lugar, devem considerar os mecanismos que melhor integrem e entreguem os produtos financeiros existentes. Em segundo lugar, devem ficar atentos a novos produtos e instituições.

A Harvard defende a idéia de que os bancos e outras instituições financeiras deveriam usar pessoal e tecnologia e não instalações físicas, para integrar as funções para os clientes. As agências bancárias terão, na visão da escola, um papel a desempenhar na entrega de produtos financeiros durante algum tempo, talvez até um longo tempo, mas não é provável que venham a ser, por si mesmas, um mecanismo para integração de produtos existentes. O argumento é que embora as virtudes das agências sejam óbvias – já estão lá, muitas vezes com capacidade ociosa, e muitos clientes as usam – elas apresentam limitações. Produtos como fundo mútuos e seguros de vida precisam de vendedores para instruir os compradores potenciais a respeito de suas características. Embora uma força de vendas eficaz localizada numa agência bancária possa Ter sucesso na venda de tais produtos, o fato da atividade estar ocorrendo num banco provavelmente não constitui uma vantagem comparativa sustentável. O cliente, quando vai ao banco para descontar um cheque, normalmente não pensa em fazer um seguro de vida.

Entretanto, o uso de pessoas – corretores, agentes, planejadores

financeiros e consultores – é um mecanismo que se torna cada vez mais importante na integração de funções. Isto é, em parte, um fenômeno de oferta. As companhias de seguro, as corretoras e as empresas de consultoria financeira estão todas – assim como os bancos – tentando ofertar mais através de seus sistemas de entrega já existentes. Mas as pessoas são importantes também porque os consumidores precisam de ajuda de especialistas. Para isso, é preciso aumentar os programas de treinamento, mudanças nas políticas de incentivos financeiros e ajuda analítica na seleção de pacotes adequados de produtos. A American Express e a Merrill Lynch estão começando a fazer pacotes de produtos integrados e estão trabalhando no sentido de ajudar seu pessoal de vendas a Ter sucesso nessa empreitada. A nova Travelers Corporation também está vendendo produtos-serviços financeiros integrados. Está dependendo do pessoal de vendas, e não das instalações físicas, para integrar seus produtos. A companhia oferece produtos através de três equipes de vendas que cobrem segmentos diferentes.

A tecnologia da informação é um segundo mecanismo a ser usado na integração das funções. Um software de planejamento financeiro rodando no micro do cliente, por exemplo, vai lhe proporcionar a possibilidade de escolher fundos mútuos com maior conhecimento de causa, de determinar o seguro a ser feito para que a família venha a Ter a quantia necessária para pagar a faculdade dos filhos. A tecnologia pode também desempenhar seu papel simplesmente fornecendo mais informações de modo que os clientes possam administrar melhor seus negócios financeiros. Extratos integrados, por exemplo, fornecem um serviço de registro e integração de produtos valioso para o cliente. Os vendedores de hoje, com companhias de fundos mútuos ou corretoras, fornecem extratos integrados; entretanto, a tecnologia permite que inovadores juntem as informações sobre o produto provenientes de vários vendedores.

As novas estruturas para entrega de produtos já existentes aumentam a capacidade de consumidores de formar pacotes de funções, mas a carga de tomada de decisão e do risco ainda recai sobre o cliente. Desta maneira, a inovação financeira pode acabar com a entrega melhorada de produtos existentes. Ainda há espaço para que instituições financeiras, novas ou já em operação, criem novos produtos fazendo pacotes de funções de novas maneiras.

A tecnologia de informação com certeza terá um papel importante no fornecimento de novos produtos, talvez até propiciando o surgimento de um intermediário totalmente novo. O software financeiro da Intuit, o popular Quicken, oferece uma visão do que será o intermediário do futuro. Através do Quicken, a Intuit fornece serviços bancários on-line que ligam os clientes a bancos selecionados. A companhia oferece serviços bancários via Internet desde de 1996. Algumas pessoas possivelmente vão argumentar que a Intuit só está fornecendo uma “fachada” para instituições que já existem, mas em algum lugar a instituição se torna o

interface com o cliente. Para os clientes, o Quicken certamente vai parecer um intermediário financeiro se providenciar uma gama de serviços de pagamento e registros. Não é difícil imaginar que no futuro a Intuit poderá oferecer também produtos de seguro e fundos mútuos.

## Conclusão

Podemos concluir que o sucesso do Plano Real forçou uma reestruturação do setor bancário brasileiro. A eliminação dos ganhos inflacionários de várias naturezas eliminou a razão da existência de várias instituições. Em segundo lugar, os novos tempos colocam demandas para o setor bancário diversas daquelas que as instituições aqui instaladas acostumaram-se a prover. A ênfase na aplicação de recursos em títulos públicos, de alta liquidez e fonte de ganhos bastante seguros, deu lugar à oferta de recursos ao setor privado, com o qual relações de crédito terão de ser construídas no lugar do sistema baseado pesadamente em auto-financiamento que o regime de alta inflação estimulou. Inovações tecnológicas e contratuais, introduzidas intensamente desde os anos 80 no resto do mundo, fatalmente se converteram em pressões competitivas sobre as instituições domésticas em um sistema crescentemente globalizado, o que tornou inviável a pesada proteção tradicional conferida ao setor bancário.

Na verdade, os sistemas financeiros nacionais vêm passando por profundas reestruturações em todo o mundo e estes movimentos fatalmente chegariam à economia brasileira mesmo sem as turbulências que se seguiram à estabilização de preços. Parte importante da reestruturação tem sido precisamente uma forte onda de consolidação de instituições financeiras, através de fusões e aquisições. Pode-se mesmo dizer que, com esta sucessão de compras de instituições brasileiras, o Brasil, e a América Latina em geral, vêm-se finalmente envolvidos nesse processo. Após a primeira onda de ajustamento, causado pela crise pós-estabilização, de raízes locais, portanto, o setor financeiro passa a sofrer a influência de fatores mais profundos e globais de transformação.

Nesse quadro, a crescente facilidade de entrada de grupos estrangeiros implica, naturalmente, em ganhos e riscos. Em primeiro lugar, a intensificação da competição por parte das instituições financeiras estrangeiras é, talvez, o único meio possível para reduzir o poder de mercado das instituições que operam em um setor caracterizado pela adoção de práticas cartelizadas como tem sido o caso do país. Em função da eliminação da inflação, nos encontramos em uma situação peculiar em que se combina um alto potencial de expansão do mercado de serviços financeiros com a possibilidade de restrição de produto típica de mercados monopolistas. Na verdade, na ausência da competição de grupos estrangeiros não seria concebível que a expansão de crédito e a introdução de novos produtos financeiros fosse regulada de modo a manter o controle de mercado dos grupos líderes mais do que aproveitar-se das oportunidades de ocupação de um mercado em transformação.

Difícilmente o poder de mercado dos maiores bancos domésticos seriam colocadas em xeque por grupos nacionais menores. A entrada no mercado de instituições gigantescas como o HSBC ou o Banco Santander certamente altera esta equação e força os grupos nacionais a um movimento de adaptação muito mais rápido e amplo do que provavelmente aconteceria na ausência dessa pressão

competitiva.

Em vários círculos, como o de instituições multilaterais como o FMI e o BIS, argumenta-se que um ganho adicional da abertura de mercados financeiros domésticos a grupos estrangeiros seria aumentar o grau de segurança dos sistemas bancários domésticos. Uma redução do risco sistêmico resultaria de dois fatores: subsidiárias de bancos estrangeiros não precisam quebrar se estiverem em dificuldades, porque podem recorrer às suas matrizes; estas subsidiárias, por outro lado, trariam consigo métodos mais eficientes de gestão, especialmente de risco, reduzindo a probabilidade de crises.

Naturalmente, a internacionalização do setor bancário doméstico também coloca certos riscos, resultantes da perda de soberania. A aplicação de recursos financeiros por subsidiárias de bancos estrangeiros certamente é muito mais sensível às demandas e objetivos do grupo a que pertencem do que a demandas da economia nacional em que se encontram. Teoricamente, os mais otimistas poderiam dizer que isto pode levar a uma locação de recursos financeiros à escala internacional, mas isto, no mundo real, é pobre consolo para economias que sofram perdas de recursos. Por outro lado, e por razões semelhantes, há um risco do aumento da volatilidade da oferta de recursos financeiros na economia nacional, dada a operação de instituições bancárias multinacionais capazes de redirecionar recursos de uma economia para outra quando julgar conveniente.

Nestas condições, vale notar que tem sido bastante sensata a posição adotada pelo governo brasileiro de rechaçar as pressões por um regime legal mais liberal com relação à penetração de capital estrangeiro no setor bancário doméstico. A manutenção de arbítrio atento, nesse caso, permite minimizar certos riscos associados à perda de soberania, inevitável em um quadro de internacionalização, ordenando-se a entrada de instituições estrangeiras de modo a não perderem a oportunidade de ganhos que isto representa para a economia.

Resumindo, a tecnologia vem obrigando os banqueiros a criar novas instituições financeiras que visualizem a intermediação diversamente. Essas instituições combinarão as atividades de banco comercial e de investimentos, de forma a fornecer aos clientes - pessoas físicas e jurídicas - as soluções de financiamento ponta a ponta, amplas e contínuas.

Competir na nova indústria de serviços financeiros global exige conhecimentos sobre esse novo ambiente de concorrência. Os pontos fundamentais para se atingir o sucesso:

1. A tecnologia deve direcionar a evolução e inovação dos mercados financeiros para permitir o acesso mais amplo e mais fácil aos tomadores para a diversidade de opções de financiamentos inovadores. Essa evolução deve ser contínua. Os banqueiros precisam aprender a criar novos produtos financeiros extracontábeis. Empréstimos contábeis representarão, no futuro, apenas uma pequena parcela do financiamento. Cada banco deverá contar com uma equipe de inovação de tecnologia financeira.

2. O principal ponto de intermediação se transferiu dos bancos para os mercados financeiros. Considerando que os clientes têm mais opções de financiamento, os bancos devem fornecer financiamentos abrangentes. Apenas uma pequena parcela desses financiamentos será por meio de empréstimos

contábeis tradicionais. O ressurgimento das atividades de bancos comerciais e de investimento fornece uma oportunidade para que os bancos substituam a receita com juros decrescentes, por taxas de financiamento. Portanto, o banqueiro de amanhã precisará ter condições para assumir os riscos de um credor e possuir habilidade de engenharia financeira de um banqueiro de investimentos.

3. Num mundo no qual a batalha de riscos é contínua, as abrangentes habilidades de financiamento, necessárias a atender às exigências de um cliente, implicam conhecimento de processos e gestão de riscos além da assunção do risco de crédito. Para usar o risco como uma arma competitiva é preciso saber como empregar o risco de forma inovadora a fim de atender às necessidades de financiamento dos clientes. Isso exige tecnologia de gestão de risco capaz de permitir ao banqueiro a mobilização de todo o banco para servir o cliente: modelos de crédito preditivos, modelos de ativos e passivos, volume de negociações para dar suporte às *swaps*, *hedging* e outros. A grande missão é gerir riscos melhor que a concorrência a fim de alcançar uma vantagem competitiva lucrativa. A gestão de riscos criativa e forte é uma vantagem competitiva pois permite inovações inigualáveis em financiamento.

O novo mercado financeiro global pode ser assustador. Entretanto, com o entendimento do que o fez emergir e, conseqüentemente, como trabalhá-lo visando ao interesse do cliente, os bancos com capital de qualquer tamanho e em cada economia podem encontrar um nicho rentável.

Não sabemos quando as empresas vão introduzir novos pacotes de produtos ou quando surgirão novos intermediários. É claro, entretanto, que a inovação financeira está acontecendo no mercado, e que isto nos levará à formação de novos pacotes de funções financeiras. Alguns desse novos pacotes podem ser muito bem feitos por bancos e outras instituições financeiras já existentes. Mas devemos também esperar que surjam novos arranjos institucionais. Os vencedores do futuro serão aqueles que fizerem os pacotes de funções que melhor atendam às necessidades dos clientes, e não aqueles que se agarrem aos velhos arranjos institucionais.

## **Bibliografia**

**Vieira, Eneamir** , - Bancos Privados no Brasil, PUC São Paulo, 1988.

**Moura, Alkimar R.**, Notas sobre o Ajustamento do Sistema Bancário Privado no Brasil Pós-Real, RBE , Rio de Janeiro, n. 52: 27-38, Fevereiro de 1998.

**Campelo, Aloísio** , Os Bancos que mais Cresceram no País – Ajustando para Sobreviver, Conjuntura Econômica , Novembro de 1998.

**Campelo, Aloísio** , Os Bancos que mais Cresceram no País: O ajuste Continua, Conjuntura Econômica, Dezembro DE 1997.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro, Boletim de Conjuntura, UFRJ, Volume 17,n.3, Novembro de 1997.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Conjuntura e a Política Econômica : Persiste a Turbulência no Setor Bancário, Boletim de Conjuntura , UFRJ, Volume 14, n.4, Dezembro de 1995.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Conjuntura e a Política Econômica : Novos Desdobramentos da Crise do Sistema Bancário , Boletim de Conjuntura, UFRJ, Volume 16, n.1, Abril de 1996.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Conjuntura e a Política Econômica: Sistema Privado Mais Tranquilo, Boletim de Conjuntura Econômica, UFRJ, Volume 16,n 2, Julho de 1996.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Conjuntura e a Política Econômica: Preocupação com o Sistema Bancário, Boletim de Conjuntura Econômica, UFRJ, Volume 15, n3, Outubro de 1995.

**Carvalho, Fernando Cardim**, Regulação e Supervisão Bancária: Mudanças Recentes e Impactos no Brasil, Boletim de Conjuntura, UFRJ, Volume 17, n2, Julho de 1997.

**Carvalho, Fernando Cardim**, A Internacionalização do Setor Bancário Brasileiro, Boletim de Conjuntura, Volume 17, n3, UFRJ, Novembro de 1997.

**Dowsley, Getúlio dos Santos**, Análise dos Maiores Bancos Privados Nacionais, Conjuntura Econômica, Especial, Outubro de 1998.

Furash, Edward E. , Competindo nos Novos Mercados Financeiros Globais, Tecnologia de Crédito, SERASA, Setembro de 1997.

**Mallmann, Paulo e Rabi, Luiz.**, O Setor Bancário no Brasil, Conjuntura Econômica, Dezembro de 1996.

**Crane, Dwight B. e Bodie, Zvi**, "Forms Follows Function: The Transformation of Banking" , Harvard Business Review, Ed. Março/Abril de 1996.

**Cysne, Rubens Penha e Costa, Sérgio Gustavo Silveira**, Reflexos do Plano Real sobre o Sistema Bancário Brasileiro, RBE, Rio de Janeiro, 51(3):325-46, Julho/ Setembro de 1997.

**Carta do Ibre**, Conjuntura Econômica, Dezembro de 1995.

**Carta do Ibre**, Conjuntura Econômica, Outubro de 1995.

Boletim e Conjuntura, Julho de 1996,

**Ibre/CEE**, Os Maiores Bancos do Brasil, Conjuntura Econômica, Especial, Junho de 1996.

BQ – Qualidade –Março de 1998, p. 37.