



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SAUL FLAMIANO BELÉM

**SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO: O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO
PÓS-PLANO REAL.**

SALVADOR

2000

SAUL FLAMIANO BELÉM

**SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO: O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO
PÓS-PLANO REAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao curso de Ciências Econômicas da
Universidade Federal da Bahia como
requisito parcial a obtenção do grau de
Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Luiz A. M. Filgueiras

**SALVADOR
2000**

AGRADECIMENTOS

Do início até a conclusão de minha graduação, cuja última tarefa foi a elaboração da presente monografia, contei com a ajuda de diversas pessoas, que foram fundamentais para meu êxito, através do apoio técnico, teórico, ideológico, afetivo, enfim, através de variadas formas de contribuição que deram-me condições física, psicológica, cultural e emocional para cumprir tão grandiosas tarefas.

A todas estas pessoas minha sincera gratidão.

Agradeço a todos os professores da FCE-UFBA que participaram do processo de minha formação e deram-me a oportunidade de participar do mundo de seus conhecimentos.

Agradeço a meu orientador, Luiz Filgueiras, por todo o apoio que me deu.

Grato estou com todos os meus amigos e amigas, meus colegas, meus primos e primas, tios e tias, e toda a minha família.

Agradecimentos especiais às pessoas que participaram mais ativamente tanto do processo de graduação, como da elaboração do presente trabalho, mesmo que de forma indireta, porém de maneira fundamental, quais sejam: Janaína, Janine, Paula, Gisélia, Leila, Jorge, Laize, Vinícius, Núncia, Rita, Selda, Neto, Belém, Paulo Nolasco, Paulo Machado, Néia, Nina, Eduardo e Eraldo.

Por fim, para não ser julgado por não ter agradecido a nenhum ser supremo, agradeço às divindades que sempre me cercaram. Não às divindades de um mundo transcendental, divindades metafísicas, mas sim aos três seres reais que me norteiam, criticam e incentivam, aos seres supremos que dão um sentido mais doce a minha existência: minhas irmãs, Débora e Vânia, e minha mãe, Anfrísia.

RESUMO

A partir de 1994 o sistema bancário brasileiro passou a enfrentar uma crise em função das condições impostas à economia brasileira pela política econômica de implementação e sustentação do Plano Real. A estabilidade monetária, que veio a reduzir drasticamente os ganhos inflacionários auferidos pelo setor, foi um dos principais elementos da crise. Sob o argumento de evitar uma crise generalizada, da qual o setor bancário seria o "epicentro", o governo passa a intervir na reestruturação do sistema. Esta intervenção representou uma condução por parte do Estado no sentido de ampliar a concentração no setor e a participação do capital estrangeiro no mercado bancário nacional, sendo este último fenômeno identificado como a desnacionalização do sistema bancário brasileiro.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

<u>QUADRO 1 –</u>	
Número de Matrizes e Agências de Bancos Comerciais no Brasil - 1963-1975.....	18
<u>TABELA 1</u>	
Lucro líquido e Rentabilidade por Setor de Atividade – 1982	21
<u>TABELA 2</u>	
PIB X Dívida Externa Taxas de Variação Anual (1970-1982)	23
<u>QUADRO 2</u>	
Taxas de Participação dos Sistemas Bancário e não Bancário no Total dos Empréstimos ao Setor Privado, Após as Reformas do Biênio 1964/65.	25
<u>QUADRO 3</u>	
Taxas Mensais de Inflação Após os Choques Heterodoxos (1986-1991).....	29
<u>TABELA 3</u>	
Empréstimo do Sistema Financeiro ao Setor Privado por Empréstadores Finais (Final de Ano (%)) (1988-1992)	33
<u>TABELA 4</u>	
Empréstimos do Sistema Financeiro por Tomador Final. (Final de ano (%)) (1988-1992).....	33
<u>QUADRO 4</u>	
Investimentos Estrangeiros no Setor Financeiro - 1985-91 (US\$ milhões).....	38
<u>QUADRO 5</u>	
Participação das Instituições Financeiras no PIB (1990-1995).....	58
<u>QUADRO 6</u>	
Receitas Inflacionárias (1990-1994).....	58
<u>QUADRO 7</u>	
Estrutura de Receitas de Uma Amostra de Bancos (em %) (1993-1995)	61
<u>QUADROS 8 e 9</u>	
Evolução das Tarifas Bancárias Frente ao Total das Despesas Administrativas e Receitas Operacionais (Dez/93-Dez-98)	62
<u>QUADRO 10</u>	
Bancos que Tiveram Ativos Adquiridos com Recursos do Proer	67
<u>TABELA 5</u>	
Número de Instituições Financeiras (Dez/88-Jun/94-Dez/98)	90
<u>TABELA 6</u>	
Evolução da Participação dos Bancos Privados Nacionais com Controle Estrangeiro no Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais (em %).....	92
<u>TABELA 7</u>	
Evolução da Concentração dos Bancos Múltiplos e Comerciais no Brasil Jun/94 - Dez/98.....	97

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	HISTÓRICO DO SISTEMA BANCÁRIO NO BRASIL (1964-1993)	12
2.1	DA REFORMA FINANCEIRA DE 64/65 ATÉ A PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 80.	12
2.1.1	A Reforma do Sistema Financeiro no Biênio 1964/65	12
2.1.2	A Concentração Bancária nas Décadas de 60 e 70	17
2.1.3	Os Resultados da Reforma	19
2.1.4	O Desempenho do Sistema Bancário na Primeira Metade da Década de 80	21
2.2	O SISTEMA BANCÁRIO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 80 ATÉ O PERÍODO PRÉ-REAL	26
2.2.1	Os Impactos dos Planos de Estabilização Sobre o Sistema Bancário	26
2.2.2	O Projeto de Reforma Financeira e a Instituição do Banco Múltiplo	29
2.2.3	Aspectos da Desnacionalização do Sistema Financeiro Antes do Plano Real.....	36
3	O PLANO REAL	40
3.1	ASPECTOS GERAIS.....	40
3.2	A IMPLANTAÇÃO DO PLANO	42
3.2.1	Primeira Fase: A Tentativa De Ajuste Fiscal.....	43
3.2.2	Segunda Fase: A URV.....	45
3.2.3	Terceira Fase: A Conversão da URV em Real.....	46
3.3	DEMAIS ASPECTOS DA POLÍTICA MACROECONÔMICA DO REAL	47
3.3.1	Abertura Comercial, Contas Externas e Estabilidade	47
3.3.2	Política Cambial.....	50
3.4	COMPORTAMENTO DOS PRINCIPAIS INDICADORES	

	SOCIO- ECONÔMICOS NO PLANO REAL.....	52
3.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO REAL.....	54
4	IMPACTOS DO PLANO REAL SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO	56
4.1	QUEDA DAS TRANSFERÊNCIAS INFLACIONÁRIAS E SEUS IMPACTOS SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO	56
4.2	CRISE MEXICANA, MUDANÇAS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO.....	63
4.3	AS MEDIDAS DE SANEAMENTO DO SISTEMA BANCÁRIO IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO	66
4.3.1	Medidas Genéricas de Saneamento.....	66
4.3.2	Saneamento dos Bancos Estaduais.....	70
4.3.3	Nova Legislação sobre o Capital Estrangeiro	72
5	A DESNACIONALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO PÓS-REAL	76
5.1	ASPECTOS GERAIS DA DESNACIONALIZAÇÃO E DA CONCENTRAÇÃO NO SETOR BANCÁRIO.....	76
5.2	AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO.....	79
5.3	CONCENTRAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NACIONAL	94
6	CONCLUSÃO.....	98

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

1 INTRODUÇÃO

A partir da implantação do Plano Real, em 1994, a economia brasileira passou a estar submetida às novas condições de estabilidade monetária e a uma maior concorrência externa, provocada pela crescente abertura do mercado nacional ao comércio exterior.

No caso da estabilidade monetária, em que o nível de preços da economia sofreu pouca variação ao longo do tempo - considerando-se os seus níveis históricos, já havia ocorrido algo semelhante em planos de estabilização anteriores. Porém, no Plano Real a estabilidade se manteve ao longo dos anos, enquanto nas experiências anteriores a queda e a estabilidade nas taxas de inflação tiveram uma durabilidade menor.

A abertura da economia ao comércio exterior, por sua vez, havia se iniciado desde o Governo Collor, no início dos anos 90, que adotou políticas liberais com o discurso da "modernização" da Economia Brasileira. No Governo FHC, com o Plano Real, intensificou-se o processo de liberalização nas relações de comércio exterior, com a redução de várias tarifas de importação e uma política de câmbio em que a moeda nacional foi atrelada ao Dólar.

Essa maior abertura comercial - ocorrida no Plano Real - em conformidade com uma tendência mundial, e que passou a ser adotada pelo Governo brasileiro, se fez no sentido de inserir o País no processo de Globalização. Esta última, teoricamente, representa, em termos gerais, "*o fim das economias nacionais e integração cada vez maior dos mercados, dos meios de comunicação e dos transportes.*" (Sandroni, 1996, ps. 184/185).

Neste contexto, verifica-se a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais, apoiado nos avanços tecnológicos, em especial nos meios de comunicação, implicando em maior vulnerabilidade das economias nacionais às vicissitudes dos mercados externos.

No Brasil, a abertura comercial atingiu também o setor financeiro, que vinha sofrendo alterações em sua legislação desde 1988, com a instituição do banco múltiplo, mas que passou a sofrer modificações mais significativas a partir da implementação do Plano Real.

A estabilidade monetária trazida pelo Plano e a crescente abertura do setor à concorrência externa, fomentada pelo governo, impactaram sobre o desempenho do setor bancário do País, impondo profundas modificações no funcionamento e na estrutura do setor. Sendo os principais aspectos desta mudança estrutural a ampliação da participação de instituições estrangeiras operando no mercado brasileiro, sobretudo no segmento varejista do setor bancário, e uma nova "onda" de concentração no setor.

Ambos os movimentos não só receberam o aval do governo brasileiro como foram por ele incentivados, sob o argumento de evitar uma crise sistêmica da qual o setor bancário seria o "epicentro". Há de se considerar porém que os abalos sofridos pelo sistema bancário refletem os erros na condução das políticas econômicas de sustentação do Plano, como salienta Delfim Netto (2000), além de que a estratégia de desnacionalização - aliada ao processo de privatização de bancos públicos, elemento essencial no movimento de concentração - responde também a uma opção política e institucional do Governo brasileiro, como enfatizam Braga, Prates (1998, p.33).

O processo de reestruturação do sistema bancário brasileiro, ocorrido após o Plano Real se constitui como objeto de estudo da presente investigação, que tem como objetivo evidenciar as modificações estruturais sofridas pelo setor, em decorrência das políticas econômicas adotadas pelo Governo para implementação e sustentação do Plano.

A análise focaliza como problema central o processo de desnacionalização e concentração do sistema bancário brasileiro, uma vez que estes representam os principais aspectos da reestruturação do setor no pós-Real. Dessa forma, defende-se a tese de que houve uma condução por parte do Estado para ampliar a participação de capitais estrangeiros e o grau de concentração no setor bancário brasileiro, sob o argumento de que ambos os fenômenos concorreriam para o fortalecimento do sistema financeiro nacional.

No que se refere à metodologia adotada, a investigação baseia-se na observação documental de fontes secundárias, colhendo dados através da leitura de publicações periódicas, revistas especializadas, livros textos, relatórios, artigos, entre outras fontes bibliográficas.

O estudo está concentrado no período que vai desde a implantação do Plano Real até o ano de 1998, em razão do objetivo da pesquisa. Não obstante, aborda-se um período mais amplo, que vai desde Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65 até o ano de 1998, para efeito de embasamento acerca do desenvolvimento do sistema bancário brasileiro ao longo dos anos e de fornecer uma comparação intertemporal sobre determinados aspectos do sistema financeiro nacional .

O texto adota uma seqüência cronológica, ao mesmo tempo em que vai delimitando o tema para a questão central da presente análise, a desnacionalização e concentração do setor bancário. Neste sentido, além do presente capítulo introdutório, o estudo apresenta mais cinco capítulos organizados da seguinte forma:

O capítulo 2 trata do histórico do sistema bancário no País, tendo como ponto de partida a Reforma de 64/65, abordando questões como a concentração sofrida pelo sistema nas duas décadas após a Reforma. Faz-se também uma avaliação geral da Reforma e analisa-se o desempenho dos setor bancário na primeira metade da década de oitenta. A partir de então inicia-se uma segunda seção, ainda sob o ponto de vista histórico, em que se trata das modificações ocorridas no sistema bancário frente aos diversos planos de estabilização implementados na segunda metade dos anos 80, até o período pré-Real.

O capítulo 3 aborda a implementação do Plano Real, seus aspectos gerais, as três fases para sua implantação, além de analisar alguns aspectos da política macroeconômica do período, o comportamento dos principais indicadores socio-econômicos, encerrando com algumas considerações finais acerca do Plano.

O quarto capítulo faz uma análise geral sobre os efeitos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. Analisa-se o primeiro impacto trazido pela estabilidade monetária, qual seja, a queda nas transferências inflacionárias, os efeitos das mudanças na condução da política econômica do Plano em face as crises externas, em especial a crise mexicana e faz uma análise sobre as medidas implementadas pelo governo para sanear os problemas trazidos pela própria condução do Plano.

O quinto capítulo trata da questão central do presente estudo que é a desnacionalização e a concentração do setor bancário. Neste procura-se dar uma definição do que vem a ser *desnacionalização* e *concentração*, de que forma se dá ambos os processos, faz-se algumas referências acerca da questão legal destes fenômenos, levanta-se argumentos contra e a favor aos movimentos de concentração e desnacionalização, apresentando indicadores que comprovam de fato a ocorrência destes movimentos, através de análise intertemporal dos dados estatísticos. Para tanto, o capítulo inicia-se com uma seção geral que trata de ambos os fenômenos, e depois cada um deles é tratado separadamente em duas outras seções.

Por fim, tem-se o capítulo conclusivo que apresenta algumas críticas não só sobre o processo de desnacionalização e concentração, assim como acerca da forma como estes movimentos foram conduzidos por parte do Estado brasileiro.

2. HISTÓRICO DO SISTEMA BANCÁRIO NO BRASIL (1964-1993)

2.1 DA REFORMA FINANCEIRA DE 64/65 ATÉ A PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 80

2.1.1 A Reforma do Sistema Financeiro no Biênio 1964/65

Até meados da década de 60 o Brasil não contava com um sistema de intermediação financeira que fosse eficaz e correspondesse às reais necessidades do sistema econômico como um todo.

A partir dos anos 30 iniciou-se um processo de industrialização, ainda que de forma tímida, para atender as necessidades da economia cafeeira, a principal atividade produtiva no País. Com a decadência desta atividade o processo de industrialização se intensificou.

Porém o sistema financeiro não atendia as necessidades desta industrialização crescente. A partir da segunda metade da década de 50, enquanto, de um lado, as indústrias demandavam financiamento para seu capital de giro e para crédito ao consumidor a fim de realizarem suas vendas, do outro, os bancos comerciais não tinham recursos suficientes para financiamentos com prazos superiores a 90 dias.

A maior parte dos empréstimos ao setor privado até meados dos anos 60 era de curto prazo, realizada, portanto, pelo setor monetário¹ do sistema financeiro nacional.

"Durante esse período (1930-1964), o sistema financeiro manteve-se reduzido, quando comparado a outros setores econômicos. Ele baseava-se, fundamentalmente, nas atividades dos bancos comerciais, que concentravam suas operações no curto prazo, devido à inflação e ao impedimento de se aplicar a correção monetária aos títulos de maior prazo, à lei da usura, que proibia juros acima de 12% e à lei da cláusula-ouro, que vedava a possibilidade dos contratos serem expressos em divisas estrangeiras." (Guerra, 1999, p. 80-81)

¹ Ver páginas 15 sobre a divisão estrutural do sistema financeiro: sistema monetário *versus* sistema não-monetário.

A "lei da usura" (1933) e a impossibilidade de correção dos débitos pela variação cambial ou pela variação do preço do ouro, num contexto inflacionário, representavam risco de pagamento de juros reais negativos (caso a taxa de inflação fosse superior a 12% a.a.), inviabilizando os empréstimos de longo prazo, e o desenvolvimento dos intermediários financeiros que atuavam nesta área. Neste ambiente não havia estímulo às atividades financeiras, sendo que os bancos funcionavam como meros repassadores de recursos do poupador para o tomador.

Apesar dos esforços dos bancos, que utilizavam outras alternativas para aumentar as taxa de juros, tentando driblar a limitação legal, os juros reais continuavam negativos.

O sistema financeiro era composto pela SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito -, que funcionava como órgão normativo, assessorando, controlando e fiscalizando o sistema financeiro e a política monetária, pelo Banco do Brasil, que atuava como Banco Central, pelo Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, o BNDE, Caixas Econômicas, Bolsa de Valores, as Sociedades de Crédito e Financiamento, institutos de previdência, bancos comerciais e outras instituições.

A partir do golpe militar em 64, o novo governo procurou controlar a moeda e o crédito, os gastos públicos e os salários, que eram vistos como fatores responsáveis pela alta inflação.

Realiza, então, uma reforma que objetivava corrigir as distorções apresentadas pelo sistema econômico das quais se destacam:

"os déficits orçamentários provocados pelo populismo dos governos anteriores; a fragilidade da política monetária; a instabilidade e a desordem salarial; as distorções no mercado de crédito visando burlar a lei da usura; e os efeitos da inflação sobre o sistema financeiro (imprevisibilidade e ilusões de rentabilidade)."
(Guerra, 1999, p. 83)

A partir da Lei n.º 4.595 de 31 de dezembro de 1964 o Sistema Financeiro Nacional é redesenhado, sofrendo modificações em seu funcionamento e em sua organização.

Esta Lei foi a base para a reestruturação e o disciplinamento do Sistema Financeiro Nacional, assim como para seu desenvolvimento posterior. Adotou-se o modelo americano de organização no qual é característico a especialização das instituições financeiras.

O sistema, então, foi segmentado, conforme Guerra (1999, p. 87), entre instituições do tipo:

- a) Bancos Comerciais (inclusive o Banco do Brasil): responsáveis pela concessão de financiamento para pessoas físicas e jurídicas, através de operações de curto prazo;
- b) Sistema Financeiro de Habitação: deveria atuar na área de financiamento de projetos habitacionais e de saneamento, através da captação de depósitos de poupanças e letras imobiliárias, sendo composto pelo BNH, Caixa Econômica Federal, caixas estaduais, cooperativas habitacionais, sociedade de crédito imobiliário, entre outras;
- c) Bancos de fomento ou de desenvolvimento: deveriam participar de financiamentos de longo prazo, com recursos destinados exclusivamente para o fomento de atividades dentro da área agrícola ou industrial, que sejam de interesse estratégico para o País. Seus principais membros eram o BNDES, os bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, além do BNH e do Banco do Brasil, que também podem aqui ser incluídos;
- d) Agências Financeiras Não-Monetárias: bancos de investimentos, que financiam capital de giro para as empresas, sendo estas operações de médio e longo prazo utilizando repasses de recursos externos e captação de depósitos, e sociedades de crédito e financiamento, que destinavam recurso para crédito ao consumidor através da venda de letras de câmbio;
- e) Instituições de Mercado de Valores: composto por seguradoras, fundos de previdência, corretoras e distribuidoras de valores, atuando com títulos e valores emitidos por empresas financeiras ou do setor industrial e comercial.

O sistema financeiro ainda era composto pelas Autoridades Monetárias com a função de fiscalizar o sistema em geral e definir as políticas monetária e creditícia.

A Lei 4595, de 31 de dezembro de 1964, foi a base da Reforma bancária. Além de definir as características e as áreas específicas de atuação das instituições financeiras criou o CMN e o Banco Central do Brasil em substituição a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito).

O CMN (Conselho Monetário Nacional) assumiu a função de coordenar as políticas monetárias, creditícia e cambial, e o Banco Central assumiu as funções de administração cambial, emissão e controle da circulação de moeda, operações de redesconto e empréstimos, e recolhimento de depósitos compulsórios. Com isto o Banco do Brasil perdeu algumas funções, mas continuou exercendo papel de agente financeiro do governo.

Assim o CMN, o BACEN e o Banco do Brasil assumiram o papel de Autoridades Monetárias do Sistema Financeiro Nacional.

Entre as funções do CMN estão, Conforme Lopes, Rosseti (1996, p. 330):

- a) coordenar as políticas monetárias, creditícias, orçamentária, fiscal, e da dívida pública interna e externa;
- b) adaptar os meios de pagamento às reais necessidades da Economia Nacional e ao seu processo de desenvolvimento;
- c) regular o valor interno e externo da moeda, prevenindo e corrigindo distorções inflacionárias e deflacionárias internamente e regular o equilíbrio do balanço de pagamentos;
- d) orientar a aplicação de recursos das instituições financeiras públicas ou privadas;
- e) propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros;
- f) zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras

Já ao BACEN, coube também a função de elaborar o orçamento monetário, que resume a condução da política monetária no País.

Dessa forma, a estrutura do Sistema Financeiro Nacional ficou assim dividida:

- a) **Sistema Monetário:** composto pelas Autoridades Monetárias e pelos Bancos comerciais (bancos oficiais Federais, bancos regionais e estaduais, bancos privados nacionais e estrangeiros);
- b) **Sistema Não-Monetário:** composto pelo BNDES, Bancos de Investimentos, Sociedade de Crédito Imobiliário, Cias. de Crédito, Financiamento e Investimentos (Financeiras), Cias. de Seguro, Sociedade Corretora e Distribuidoras, Bolsa de Valores.

Além da lei 4.595/64, outras leis vieram a concorrer para a reestruturação do sistema financeiro no Brasil:

- a) Lei 4357/64 - que instituiu a correção monetária para a dívida pública, restaurando o prestígio dos títulos públicos, através da criação da ORTN, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.
- b) Lei 4728/65 - reformou o mercado de capitais, regulamentando as atividades das Bolsas de Valores, redefiniu as funções das instituições financeiras, considerou ilegal as atividades do mercado paralelo, permitiu a correção monetária através da ORTN para financiamentos, letras de câmbio, debêntures, etc. Com isto, procurou-se regulamentar o mercado de capitais, garantindo fluxos financeiros mais estáveis às atividades produtivas com taxas de juros consideradas adequadas para a economia.
- c) Lei 4380/64 - regulamentou o financiamento ao setor habitacional tentando amenizar o déficit deste setor. Criou o BNH, além de regulamentar diversas outras instituições privadas de financiamento voltado para esta área (Sociedades de Crédito Imobiliário, Fundações Habitacionais, entre outras). Os recursos para financiamento do setor habitacional eram originários de depósitos de poupança, letras imobiliárias (fontes voluntárias) ou através do FGTS (fonte compulsória).
- d) Lei 5107/66 - instituiu o FGTS, composto por recolhimentos obrigatórios feitos pelas empresas no valor equivalente a 8% do salário do trabalhador.

- e) Lei 4829/64 - obrigou as instituições de créditos, quer fossem estatais ou privadas, a destinarem 10% de seus recursos para o financiamento agrícola, criando assim o Sistema de Crédito Rural (SCR).

A partir dessas leis modificou-se a operacionalidade do SFN ampliando as possibilidades de captação e aplicação de recursos financeiros monetários e não-monetários.

2.1.2 A Concentração Bancária nas Décadas de 60 e 70

Em 1967 o novo governo buscou conjugar uma política de contenção inflacionária e de crescimento econômico e desenvolvimento. Para tanto, no que se refere ao crescimento e desenvolvimento, implementou medidas para aumentar os investimentos em setores diversificados, incentivos para expansão do comércio exterior e aumento da oferta de emprego.

Acreditava-se que os custos de produção representavam um das causas das altas taxas de inflação. Um dos componentes destes custos eram os elevados "preços" do financiamento, que, por sua vez, eram alimentados pelas altas taxas de juros. Assim, a redução das taxas de juros, que oneravam os custos na atividade de intermediação financeira, tornava-se essencial para combater a inflação.

Seguindo essa lógica, uma das formas encontradas para combater a inflação foi através da redução dos custos bancários. Neste sentido, buscou-se eliminar a deficiência do setor financeiro através de economias de escalas, com o governo incentivando a concentração no setor.²

Assim de 67 a 73 procurou-se estimular as fusões e incorporações bancárias para que as instituições alcançassem escala e reduzisse seus custos. Neste sentido, em 1971, através do

² As idéias contidas neste e no parágrafo anterior podem ser encontradas em Crisóstomo (1999, p. 21).

Decreto Lei 1182 foi criada a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE), promovendo a concentração através de incentivos de vantagens fiscais às fusões e incorporações.

A concentração bancária servia não só ao objetivo de contenção da inflação, via redução dos custos dos financiamentos, como também para os propósitos de crescimento e desenvolvimento econômico, uma vez que acreditava-se que, com maior escala, os grandes grupos financeiros poderiam destinar recursos para financiamentos de longo prazo, tentando assim corrigir um antigo defeito do sistema financeiro nacional.

Segundo Fonseca, Sanvicente (1977, 437-438) um estudo realizado pelo Professor Ary Bouzan³ verificou uma aumento da concentração bancária no Brasil de 1951 a 1975. Uma parte deste período, de 67 em diante, é marcada pela ação do Estado no sentido de incentivar a concentração. Esta processo de concentração pode ser verificado na análise do crescimento médio do número de agências por banco comerciais, apresentada no quadro a seguir, extraído da Tabela 1 apresentada por Fonseca, Sanvicente (1977, p. 438)⁴, que apresenta os referentes dados, desde o ano de 1951⁵:

QUADRO 1

Número de Matrizes e Agências de Bancos
Comerciais no Brasil - 1963-1975

Ano	Matrizes	Agências	Média de agências por banco
1963	327	6.218	19,02
1964	328	6.498	19,81
1965	331	6.952	21,00
1966	313	7.233	23,11
1967	261	7.757	29,72
1968	224	7.891	35,23
1969	200	7.858	39,29
1970	178	7.861	44,13
1971	155	7.857	50,69
1972	128	7.870	61,48

³ Bouzan, A. Os bancos comerciais do Brasil: uma análise do desenvolvimento recente - 1965-71. São Paulo, 1972. Tese de doutoramento apresentada a Congregação da Faculdade de Economia e Administração da USP.

⁴ A referida tabela, por sua vez, foi extraída da obra citada na nota anterior, p. 42.

⁵ Como o presente estudo monográfico visa uma análise histórica de um período mais recente do sistema bancário, optou-se por omitir os dados referentes aos anos anteriores (de 1951a 1962), a fim de não tornar o quadro demasiadamente extenso.

1973	115	7.931	68,97
1974	109	8.320	76,33
1975	106	8.544	80,60

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório. Brasília (vários números).

Percebe-se então que a média de agências por bancos passou de 19,02 em 1963, para 80,6 em 1975, com redução do número de matrizes e expansão da rede de agências.

Promoveu-se também o surgimento dos conglomerados financeiros. Este movimento foi originado com as leis 4595 (31/12/64) e 4728 (14/07/65) que incentivava o crescimento do setor financeiro dando solidez para financiar o setor produtivo, com base na especialização de atividades.

Tais conglomerados tinham a característica de terem diversas empresas na área financeira, juridicamente independentes, operando em seguimentos diferenciados - inclusive com contabilidade também independente e autônoma - controladas por uma *holding*.

A atuação do governo foi determinante na promoção da concentração bancária no período 72/76, quando o processo de concentração se intensificou. Neste mesmo período três medidas concentradoras foram adotadas: a proibição da abertura de agências; a imposição de limites às taxas de juros; e medidas de saneamento do sistema financeiro - Lei 6024 (13/03/74) e Decreto Lei 1342 (28/02/74) - que conferiam poderes ao BC para intervir e liquidar extrajudicialmente as empresas com atuação irregular.

O governo fomentou a atratividade de ativos não-monetários, incentivando os bancos comerciais a aumentarem sua participação nestes mercados, o que se traduzia em incentivos à conglomeração.

2.1.3 Os Resultados da Reforma

Numa avaliação feita por Guerra (1999, p. 88-89), a respeito dos quatro objetivos traçados pelo governo para o sistema financeiro com a implementação da Reforma de 64/65 - quais sejam: "*concessão de maior independência às autoridades monetárias; regularização do*

financiamento à produção e ao consumo; reativação do setor habitacional; criação de fundos regulares de médio e longo prazo orientados para as atividades produtivas" - considera-se que apenas o segundo (financiamento a produção e consumo) foi alcançado de forma satisfatória, e o terceiro (o habitacional), de forma parcial.

Em suas palavras:

"A tentativa de conceder um grau maior de independência à gestão monetária com a criação do CMN e a institucionalização do BACEN não se concretizou, sendo uma reivindicação que continua atualmente na ordem do dia. A política monetária continuou estreitamente vinculada às prioridades mais gerais de cada governo."
(Guerra, 1999, p. 88).

Já no que se refere ao objetivo de financiamento à produção e ao consumo, este se verificou, com o desenvolvimento do sistema financeiro dando base para o *"financiamento aos setores com maiores necessidades de capital de giro, bem como o endividamento das famílias, viabilizando o consumo de bens duráveis e alavancando o crescimento do setor industrial responsável pela produção dos mesmos"*, sendo este crescimento, segundo Guerra (1999), o fator explicativo para a expansão econômica no Brasil de 1968 a 73 (Ibidem, p. 88).

A tentativa de reativar o setor habitacional deu um forte impulso ao setor de construção civil, sendo a classe média beneficiada com o maior acesso à casa própria. Mas *"o déficit habitacional, para níveis de renda inferiores, foi aumentando com o passar do tempo e todo o sistema habitacional centrado no BNH terminou por se esgotar, sendo tal banco extinto."* (Ibidem, p. 89).

Por fim, a criação de fundos de financiamentos de médio e longo prazo direcionados para a atividade produtiva não se verificou, *"a reforma não conseguiu estimular a criação de instituições e instrumentos privados de suporte à formação de capital das empresas"* (ibidem, p. 89).

Na análise resumida de Guerra (1999, p. 95), *"não obstante a nova estrutura do sistema financeiro-monetário ter ampliado a intermediação financeira ao longo do período (1964-*

1980), o financiamento de longo prazo continuou a ser sua grande lacuna", sendo a formação de capital fixo na economia brasileira financiado por capitais externos e recursos públicos. Desta forma, quando da fragilização do setor público e o estancamento dos recursos externos - devido à "elevação das taxas internacionais de juros, a interrupção dos fluxos voluntários de crédito, a redução dos empréstimos tomados em moedas estrangeiras pelas filiais de empresas estrangeiras..." - "... essas fontes de financiamento diminuem significativamente, conduzindo a economia brasileira a uma situação de estagnação e inibição generalizada de investimentos produtivos, ao longo da década de 80" (Ibidem, p. 95).

É importante lembrar que a crise do petróleo na década de 70 também influenciou a queda na atividade produtiva do País, refletida nesta "...situação de estagnação e inibição generalizada de investimentos produtivos, ao longo da década de 80".

2.1.4 O Desempenho do Sistema Bancário na Primeira Metade da Década de 80

Apesar das falhas do sistema financeiro nacional e da referida queda na atividade produtiva, os bancos continuaram a crescer na década de 80, superando os resultados obtidos pelo setor produtivo com o descenso da atividade industrial.

Esta tendência é evidenciada quando se analisa os 300 maiores grupos privados do país e percebe-se que entre 1981 e 1982 há uma "queda real do conjunto do patrimônio dessas organizações" de 1,9%. Enquanto isso, por outro lado, as organizações financeiras tiveram um "aumento real das receitas operacionais brutas de 4,5% e de 7,3% nos lucros após a provisão para imposto de renda" no mesmo período. (Oliveira, 1984, p. 14)⁶

Observando a Tabela a seguir pode se perceber a diferença entre os lucros auferidos pelo setor financeiro e as atividades industriais e de serviços, numa comparação entre os cinco maiores grupos privados de cada um destes setores.

TABELA 1

⁶ A fonte original de tais informações, segundo o autor é: "J. P. Martinez: "O Lucro Médio Foi Menor", Gazeta Mercantil, 1983."

Lucro líquido e rentabilidade por setor de atividade - 1982⁷

Indústria			Finanças			Serviços		
Grupos	Lucro Líq.*	Rent. Patrim.	Grupos	Lucro Líq.*	Rent. Patrim.	Grupos	Lucro Líq.*	Rent. Patrim.
Votorantim	37.162,00	10,9%	Bradesco	50.799,00	19,8%	Camargo Correa	36.000,00	19,8%
Villares	24.675,00	20,2%	Real	48.375,10	39,0%	Mendes Júnior	19.372,00	14,3%
Antarctica	20.942,00	32,2%	Bamerindus	44.642,00	21,8%	Andrade Gutierrez	19.159,00	18,6%
Brasmotor	15.465,00	17,1%	Itáu	40.610,00	19,1%	Odebrecht	18.447,00	69,9%
Cutrala	14.513,00	25,7%	Saфра	28.354,00	56,8%	Pão de Açúcar	12.842,00	15,2%
Total (3)	10.939,00	16,0%		16.902,00	21,1%		9.602,20	17,7%

Fonte: Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1983.

* Cr\$ milhões.

1- Lucro Líquido = Resultado final das receitas menos despesas, desconsideradas as destinações.

2- Rentabilidade do patrimônio = lucro antes da correção, dividido pelo patrimônio real.

3- Média (lucro) e mediana (rentabilidade) dos 20 maiores.

Além disso, pode se verificar que o setor financeiro apresenta uma mediana de rentabilidade patrimonial e uma média de lucro líquido maior para os 20 maiores de cada setor (Industria, Finanças e Serviços).

Observa-se também que o lucro líquido apresentado pelo quarto maior grupo privado do setor financeiro (Itáu: CR\$ 40.610,00 milhões) é superior ao apresentado pelo primeiro grupo do setor industrial (Votarantim: CR\$ 37.162,00 milhões) como também pelo de serviço (Camargo Corrêa: CR\$ 36.000,00 milhões).

Com respeito ao descenso da atividade produtiva, a crise se agrava nos meados da década de 70 com o aumento do preço do petróleo,⁸ o que vem a aumentar de forma generalizada os custos de produção. Enquanto isso, por outro lado, há um aumento da capacidade de oferta de financiamento por parte dos Bancos Internacionais, o que vem a reforçar ainda mais a questão da elevação da atividade bancária frente a industrial, estimulando a lucratividade dos bancos e impondo retrocessos ao setor produtivo industrial, em especial a partir da elevação da taxa de juros internacionais, inclusive nas taxas de juros internas no Brasil.

⁷ Tabela sem título apresentada por Oliveira (1984, p. 15)

⁸ "Em 1973, a OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo - elevou o preço do barril de óleo cru de 3 para 12 dólares, gerando um grande afluxo de divisas para os países exportadores. Porém, devido a limitações estruturais na economia desses países, esses recursos, denominados petrodólares, retornaram ao Ocidente através dos bancos e financeiras dos países mais industrializados, gerando, assim, uma grande liquidez no mercado financeiro internacional." (Sandroni, 1996, p. 318).

Isto se reflete, na transformação da "*atividade econômica do país numa verdadeira ciranda, fundada na especulação mais desenfreada da história, onde o dinheiro circula basicamente dos bancos para os próprios bancos, sem se traduzir em nenhum incremento produtivo.*" (Oliveira, 1984, p. 16/17).

Com o aumento da liquidez no mercado internacional e a elevação das taxas de juros ocorre uma "*inibição generalizada de investimentos produtivos, ao longo da década de 80*" - como salientado por Guerra (1999, p. 95) numa citação anterior - pois estes recursos em abundância no mercado internacional passaram a ser direcionados para fins especulativos nos mercados financeiros nacionais, através das casas bancárias, inclusive no Brasil.

A evidência deste processo, segundo o autor, está na comparação entre a evolução do PIB e a dívida externa. Considerando apenas os anos pares, no período de 1970 a 1982, a média das taxas de variação anual do PIB foi de 7,7%, enquanto a média das taxas de variação anual da dívida externa foi de 25,77%.

TABELA 2⁹

PIB X DÍVIDA EXTERNA		
Taxas de Variação Anual (1970-1982) ^①		
Ano	Crescimento anual do PIB(%)	Crescimento anual do endividamento externo (%)
1970	9,5	20,3
1972	11,1	43,8
1974	9,5	36,5
1976	9,7	22,7
1978	4,8	35,8
1980	7,9	7,9
1982	1,4	13,4

Fonte: Gazeta Mercantil, Balanço Anual/83.

① Apenas para anos pares.

"No caso de países como o Brasil - o qual face à forma como se articulou historicamente ao capitalismo mundial, como reserva de acumulação de capitais das grandes nações européias e norte-americanas, jamais conseguiu criar uma sistema financeiro forte e autônomo - pode-se observar o quanto é marcante a presença dos Bancos Internacionais e sua influência sobre as diretrizes governamentais da nação, desde o seu surgimento." (Oliveira, 1984, p. 13).

⁹ Oliveira, 1984, p. 17

O processo crescente de concentração durante as décadas de 60 e 70 serviu também para fortalecer os bancos brasileiros. Segundo o balanço apresentado no primeiro semestre de 1977, os cinco maiores bancos privados do País (Bradesco, Itaú, Nacional, Real e Bamerindus) detinham mais da metade dos depósitos a vista da rede bancária, sendo o Bradesco, o maior deles, detentor de 18% do depósitos totais. (Gazeta Mercantil, 1977, p. 99)

É importante notar que tal fortalecimento se deu muito mais como fortalecimento de grupos capitalistas privados do que fortalecimento de um setor de atividade econômica, traduzindo-se em aumento de poder de um reduzido grupo de unidades capitalistas muito mais do que em aumento de eficiência do sistema financeiro.

Segundo o Balanço Anual 1977, da Gazeta Mercantil (p. 99), os bancos acabaram repassando os custos de sua ineficiência para seus clientes, por acumularem poder de barganha com o processo de concentração. Ou seja, existem limites para ganhos de escalas em termos de eficiência, e neste caso tais limites são expressos no poder de instituições pertencentes a um setor oligopolizado que ocupa uma posição estratégica fundamental dentro de uma sociedade capitalista moderna.

"Assim, as incorporações no País, acabaram funcionando mais como meio de crescimento rápido das instituições financeiras do que como caminho natural para racionalizar os serviços bancários através de escalas de operações mais convenientes." (Ibidem, p. 99)

De tudo aqui exposto, observa-se que a Reforma de 64/65, apesar de não ter alcançado todos os seus objetivos, foi fundamental para o desenvolvimento do setor financeiro nacional.

Utilizando comparativamente a afirmação de Guerra (1999, p.80), citada anteriormente, - *"Durante esse período (1930-1964), o sistema financeiro manteve-se reduzido, quando comparado a outros setores econômicos."* (Seção 2.1.1, p. 3, parágrafo 5) - e os dados aqui apresentados (Tablea 1, p. 2) na comparação entre o setor financeiro e o industrial e de serviço, para o ano de 1982, percebe-se o quanto o setor financeiro cresceu em termos de importância para a vida econômica nacional após a Reforma financeira de 64/65.

Com a Reforma o sistema financeiro se tornou mais complexo, houve um o aumento na diversificação de instituições atuantes no sistema. E um dos efeitos principais desta diversificação foi o aumento da participação do segmento não bancário no total de empréstimos concedidos ao setor privado, em detrimento a participação do segmento bancário. Em 1964, do total de empréstimos do sistema financeiro ao setor privado, 87,8% era realizado via segmento bancário. Com o tempo essa participação foi caindo, sendo que em 1985 era apenas de 37,6%. Este processo pode ser acompanhado, ano a ano, no Quadro 2, extraído da tabela apresentada por Lopes, Rosseti (1992, p.324):

QUADRO 2

Taxas de participação dos sistemas bancário e não bancário no total dos empréstimos ao setor privado, após as reformas do biênio 1964/65.

Anos	Total dos empréstimos = 100%	
	Sistema bancário	Sistema não bancário ¹
1964	87,8	12,2
1965	81,9	18,1
1966	78,6	21,4
1967	74,8	25,2
1968	66,4	33,6
1969	63,9	36,1
1970	58,3	41,7
1971	57,2	42,8
1972	53,3	33,7
1973	50,1	49,9
1974	51,1	48,9
1975	51,3	48,7
1976	50,4	49,6
1977	51,3	49,7
1978	49,9	50,1
1979	50,9	49,1
1980	50,0	50,0
1981	45,9	54,1

1982	40,5	59,5
1983	35,9	64,1
1984	35,9	64,1
1985	37,6	62,4

Fonte: Boletins do Banco Central do Brasil, v. 12, n.º 8 (ago-76); e v. 18, n.º 12 (dez-80); e v. 22, n.º 1 e 2 (jan./fev-86).

(¹) Na Tabela original (Lopes, Rosseti, 1992, p. 324) discrimina-se, em duas colunas distintas, a participação do "BNDES e caixas econômicas" da participação de "Outras instituições", ambas pertencentes ao sistema não bancário, sendo esta coluna aqui apresentada como uma terceira coluna da tabela original que resume o total deste sistema.

Durante a década de oitenta os bancos privados passaram a atuar predominantemente com a prestação de serviços para o financiamento do déficit público.

Esta tendência se deveu à inibição das operações de crédito, frente as condições de recessão e crescimento da inadimplência na economia, a queda na demanda por crédito por parte dos agentes privados, e aos altos ganhos com a especulação financeira, com os títulos públicos federais, estaduais e municipais, oferecendo alta rentabilidade através do mecanismo de *overnight*, que tinha taxas diárias de remuneração baseadas na expectativa da inflação futura. (Guerra, 1999, p. 106-107)

Nestas condições, a captação de depósitos a vista, que não eram remunerados, para serem aplicados em títulos indexados, num ambiente de altos índices de inflação, garantiam alta rentabilidade para o setor bancário, sendo a constituição de uma ampla rede de agências uma estratégia essencial para a execução destas ações.

Assim, o número de agências bancárias no País saltou de 6490 em 1964 para 15070 em 1985, elevando-se também o número médio de agências por banco brasileiro: 21 em 1964 para 133 em 1984. Outro item que aponta crescimento no período é o número de trabalhadores na área bancária, uma vez que as atividades nesta eram trabalho-intensivo. Além desses fatores, as despesas administrativas também aumentam como resultado da captação de recursos não-remunerados que acirrava a disputa entre os bancos. (Ibidem, p. 109)

A partir da segunda metade dos anos oitenta, inicia-se um período em que são lançados sucessivos planos de estabilização, que vão orientar mudanças estruturais e de estratégias operacionais no sistema bancário nacional em vista das diversas interrupções do processo inflacionário, ameaçando por diversas vezes os ganhos inflacionários do sistema, principal fonte de receita destes desde a década de setenta.

Outras mudanças significativa no sistema bancário-financeiro são as alterações na legislação do setor, que põem fim às cartas-patentes e institui o banco múltiplo.

2.2 O SISTEMA BANCÁRIO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 80 ATÉ O PERÍODO PRÉ-REAL

2.2.1 - Os Impactos dos Planos de Estabilização Sobre o Sistema Bancário

Um ambiente de extrema instabilidade foi o legado dos presidentes militares para a economia brasileira ao final de longos anos de ditadura, cabendo aos governos civis, a partir de 1984, a tarefa de tentar sanar as deficiências de ordem política, econômica e social que afetavam a Nação.

Neste sentido, a partir de então, a condução da política econômica do País foi marcada por freqüentes mudanças, inclusive com a freqüente troca dos chamados "policy makers" (num período de oito anos o Brasil teve oito Ministros da Economia e dez Presidentes do BACEN) e suas respectivas equipes técnicas. Dessa forma, o ambiente econômico-financeiro tornara-se mais instável fazendo com que os investidores potenciais se tornassem muito mais cautelosos e indecisos, refletindo, estas indecisões, no mercado financeiro, que então se encontrava extremamente confuso.

Com taxa média anual de inflação ultrapassando 1.000% e a taxa média anual de crescimento econômico negativa, em torno de -0,24%, era característico, neste período, o quadro de estagflação.

Não obstante, diversos planos de estabilização foram lançados na tentativa de acabar com este mal crônico da economia brasileira que era a inflação, sendo o primeiro o Plano Cruzado.

A partir de então,

"os bancos desenvolveram uma espécie de vida dupla. Os juros altos inspiravam a busca de lucros com operações com títulos públicos, administração de fundos e aproveitamento de qualquer recurso em trânsito, com os depósitos a vista dos clientes, que resultam no chamado "floating".

Mas não perdiam de vista a perspectiva de uma futura estabilização da economia, que traria repercussões profundas em sua receita. Os bancos tiveram várias indicações como seria essa nova vida, nos planos Cruzado e Collor" (Gazeta Mercantil, 94/95, p. 444).

Na primeira metade da década de oitenta os bancos assumiram o papel de financiadores da dívida pública, lucrando alto com os títulos públicos indexados. Assim, altas taxas de inflação favoreciam os ganhos com estas operações. Os lucros inflacionários, até a metade da década, fizeram evoluir a relação rentabilidade/patrimônio líquido, nos bancos comerciais.

Com o Plano Cruzado em 86, que reduziu a inflação, os bancos voltaram a emprestar dinheiro ao setor privado, fugindo dos títulos públicos. Os empréstimos ao setor privado em 1986 foi 71% superior ao volume emprestado em 1985. Esta elevação foi consequência do crescimento da demanda por crédito característico de períodos de estabilidade monetária.

Com o fracasso do Plano o sistema financeiro sofreu novas baixas: redução dos depósitos a vista, que haviam se expandido com a estabilidade monetária, redução da demanda de crédito com a alta da inflação, e os problemas de inadimplência das pequenas e médias empresas, que haviam se expandido no período consumista do Plano.

Novamente ocorre uma mudança na estratégia operacional dos bancos. Voltam eles a buscar ganhos com os títulos públicos e com a alta dos índices inflacionários.

Durante a segunda metade da década de oitenta até o início da década seguinte os bancos oscilam entre a estratégia de emprestar dinheiro ao setor privado, em curtos períodos de inflação baixa, em decorrência dos choques econômicos dos planos de estabilização, e a estratégia de operar com títulos públicos, utilizando o mecanismo de *overnight*, ganhos com *floating* inflacionário, em períodos em que a inflação se elevava, sendo esta última estratégia a mais utilizada, em vistas dos períodos inflacionários serem muito mais longos que os de estabilidade.

Além disso, o movimento de expansão da rede de agências, que era fomentado pelos altos índices inflacionários na primeira metade da década, se reverteu. Na segunda metade da década de oitenta, com os sucessivos planos de estabilização, iniciou-se então uma tendência de enxugamento do quadro de funcionários e redução do número de agências, num processo longo e gradual.

Após o Plano Cruzado, mais quatro planos foram lançados até o início da década de 90 - Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989); Plano Collor I (1990); Plano Collor II (1991) - para tentar acabar com a inflação, mas depois de 12 meses de duração seus fracassos tronavam-se evidentes. Dessa forma, o sistema bancário atuou alternando sua estratégia operacional entre ganhos inflacionários e concessão de crédito.

O Quadro a seguir, extraído de Simonsen (1995, p. 112), mostra o desenvolvimento das taxas de inflação neste período, para os 12 meses posteriores a implantação de cada plano, refletindo a instabilidade destas taxas:

QUADRO 3

Taxas mensais de inflação após os choques heterodoxos (1986-1991)
(variações percentuais do IGP-DI apurado pela FGV)

Mês	Cruzado	Bresser	Verão	Collor I	Collor II
0	Mar. 86	Jun. 87	Jan. 89	Mar. 90	Jan. 91
1	-0,5	9,3	11,8	11,3	19,9
2	0,3	4,5	4,2	9,1	21,1
3	0,5	8,1	5,2	9,1	7,2
4	0,6	11,2	12,8	13,1	8,7
5	1,3	14,5	26,8	12,9	6,5

6	1,1	15,9	37,9	11,7	9,9
7	1,4	19,1	36,5	14,2	12,8
8	2,5	17,6	38,9	17,4	15,5
9	7,6	18,2	39,7	16,5	16,2
10	12,1	20,3	44,3	19,9	25,8
11	13,9	19,5	49,4	-	22,1
12	15,2	20,8	71,9	-	26,8
Acumulada ¹	69,7	423,7	2.271,0	358,9	513,6

Fonte: Fundação Getúlio Vargas

(¹) taxa de inflação acumulada em 12 meses. Esta linha não existe na tabela original, os dados são apresentados na página 112 por SIMONSEN (1995)

No início da década de noventa, com os Planos Collor I e II, que bloqueou cerca de 80% dos ativos financeiros e o pôs fim ao *overnight*, a inflação foi reduzida impondo uma queda na rentabilidade dos bancos. Com o fim dos ganhos inflacionários, mais uma vez a saída encontrada pelo setor foi se apoiar nas operações de crédito, uma vez que a demanda do setor privado por créditos se elevou.

E mais uma vez outro plano de estabilização fracassa, impondo novamente uma mudança na estratégia operacional dos bancos que novamente voltam a buscar ganhos no índice de inflação, que durante o ano de 92 e o primeiro semestre de 93 mantém-se acima de 20% ao mês. A rentabilidade dos bancos (lucro líquido sobre patrimônio) que em 1991 era de 5,6%, chega a 8,1% em 92, passando para 12,7% em 1993. (Gazeta Mercantil, 1993, p. 378 e 95/96, p. 381).

2.2.2 - O Projeto de Reforma Financeira e a Instituição do Banco Múltiplo

Entre o Plano Cruzado e o Plano Collor, no biênio 87/88, ocorreram modificações na legislação bancária, através do Projeto de Reforma Monetária de 1987 e das deliberações constitucionais pertinentes ao Sistema Financeiro Nacional, contidas na Constituição de 1988.

O principal objetivo do Projeto de Reforma Financeira foi a institucionalização dos chamados bancos múltiplos. Neste sentido, esperava-se que as medidas da Reforma promovesse uma redução nos custos operacionais dos bancos, que deveria beneficiar o

tomador final de empréstimos, através da viabilização de empréstimos de longo prazo e maior flexibilidade operacional no sistema financeiro.

A instituição do banco múltiplo oficializou a conglomeração das instituições financeiras, movimento que se intensificou nas duas décadas anteriores, permitindo que instituições de vários segmentos dentro da área financeira, pertencentes a um mesmo grupo se apresentassem como uma empresa única, com um caixa único. Esta medida põe fim a determinação legal de segmentação no mercado financeiro instituída na Reforma bancária de 1964. (Guerra, 1999, p. 110)

O banco múltiplo deveria ser constituído por três carteiras:

- comercial;
- de investimento (iniciativa privada) ou de desenvolvimento (controle governamental);
- poupança para crédito imobiliário (sem restrições quanto à origem do capital) e poupança rural (com exclusividade para as instituições oficiais federais de crédito).

Além disso o Projeto de Reforma Financeira distinguia cinco subsistemas independentes: privado; oficial federal; oficial estadual; de mercado de capitais, seguros e "leasing"; e de cooperativas de crédito.

Os três primeiros subsistemas (privados, oficiais federais e estaduais) poderiam ser compostos por:

- banco comercial;
- banco privado de investimento ou banco oficial de desenvolvimento;
- instituição de aceite cambial (área de atuação das financeiras);
- instituição de poupança (área de atuação das sociedades de crédito imobiliário).

Quando se trata dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, tem-se que os principais aspectos da reorganização do sistema financeiro refere-se à concessão de autorização para instalação de instituições financeiras, e passa por três questões: a *liberalização* (quebra de barreiras à entrada de instituições financeiras no mercado); a *desestatização* (através da

privatização de instituições oficiais); e a *desnacionalização* (quebra do protecionismo historicamente imposto ao setor bancário nacional).

Importante notar que, no caso da *liberalização*, um elemento essencial foi o fim do "esquema cartorial" prevalecente no sistema bancário brasileiro, esquema este representado pelas cartas-patentes. A Constituição determinou ainda que o funcionamento, bem como a autorização para instalação de instituições financeiras seria regulado em lei complementar.

Além disso, o sistema obteve ganhos em termos de eficiência com a organização do mercado bancário através da criação do Certificado de Depósito Interbancário (CDI), que permite a transferência de fundos entre diferentes instituições financeiras.

Em lei complementar, segundo o Artigo 192, Capítulo IV, Inciso III, da Constituição Federal, também seriam reguladas as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições autorizadas a funcionar no País, com base nos acordos internacionais e nos interesses nacionais. Porém, até que fossem fixadas estas condições, a Constituição vedava a instalação de novas agências de instituições estrangeiras, bem como o aumento do percentual da participação de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no exterior sobre o capital das instituições financeiras com sede no País.

Tal decisão, porém, não foi inflexível, uma vez que havia a ressalva dos acordos internacionais, da reciprocidade, e em especial, a que funcionou de fato, a questão do interesse do Governo brasileiro.

Guerra (1995, p.110-111) afirma que a partir da desregulamentação no final da década de oitenta os bancos passaram a adotar estratégias de segmentação em termos da diferenciação da clientela a ser atendida pela instituição. O atendimento pode ser direcionado para um grande número de pessoas físicas, sendo o banco classificado como varejista, ou direcionado para pessoas jurídicas, governos e indivíduos muito ricos, sendo a instituição classificada como banco de atacado. A mudança na estratégia de atendimento não era impedida por lei, porém para se transformar em um banco de varejo uma instituição que operasse no atacado teria que dispor de uma grande rede de agências além de arcar com custos operacionais pesados, o que representa uma barreira à tal modificação.

Os primeiros impactos originados da ação conjunta do Projeto de Reforma Financeira de 87 e da Constituição de 88 sobre o sistema financeiro foi o surgimento de um número bastante expressivo de instituições financeiras, como resposta ao fim do valor comercial das cartas patentes, "*cuja propriedade estava concentrada nas mãos de poucos grupos de banqueiros nacionais*" e que representava "*uma das maiores barreiras institucionais à entrada no setor bancário brasileiro*", em virtude do elevado preço cobrado por estas cartas (Teixeira, 1995, p. 141). Além disso, houve um processo de aceleração de criação de bancos múltiplos, objetivo esperado pela Reforma.

Constata-se que, desde o Projeto de Reforma Financeira de 87 até 1992, "*foram concedidas exatamente 307 autorizações para funcionamento de instituições financeiras independentes e de bancos múltiplos (completos e incompletos), para atuarem nos respectivos segmentos do mercado financeiro institucional*". (Ibidem, p. 143)

Constata-se também, no referido período, uma diminuição de 210 unidades no número de instituições independentes, enquanto "*o número de multibancos expressa um substancial aumento, com 175 autorizações para operar concedidas pelo Banco Central*", sendo que, quase a metade deste total (78 unidades) já estava "*constituída na forma de banco múltiplo completo, ou seja, coma a disposição de todas as carteiras operacionais: comercial, de investimento ou desenvolvimento, de aceite cambial e de poupança*" (Ibidem, p. 143).

Como consequência natural deste movimento de substituição de instituições independentes por instituições múltiplas houve uma significativa mudança no sistema quanto ao tipo de agente financeiro emprestador. Tem-se que "*o segmento de bancos múltiplos - que não existia formalmente ate 1987 - chega a responder por quase metade (46,7%) do saldo total emprestado pelo sistema financeiro*", em 1992 (Ibidem, p. 144). Como as instituições financeiras federais mantiveram o percentual de sua participação nos empréstimos, a diminuição se deu no âmbito das instituições independentes (privadas e públicas), como mostra a tabela seguinte:

TABELA 3

EMPRÉSTIMO DO SISTEMA FINANCEIRO AO SETOR
PRIVADO POR EMPRESTADORES FINAIS (1988-1992)
final de ano (%)¹⁰

Instituições	1988	1989	1990	1991	1992
Bancos Múltiplos	9,6	27,4	41,8	44,5	46,7
Oficiais Federais ^①	41,0	45,9	36,1	37,6	41,2
Independentes ^②	49,4	26,7	22,1	17,9	12,1
Total	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim Mensal do Banco Central do Brasil, diversos números.

① Banco do Brasil, CEF, BNDES.

② Bancos Comerciais, de Investimento, Financeiras, Sociedade de Créd. Imob., Cx Econ. Estaduais, Bancos Estaduais de Desenv.

Apesar desta mudança, durante o período considerado, no que se refere aos tomadores de empréstimos, sob o ângulo do corte setorial básico (Setor público e privado), praticamente não houve alterações, sendo o setor público responsável por cerca de 30%, em média, das tomadas de empréstimo, cabendo o restante ao setor privado.

TABELA 4

EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA FINANCEIRO POR
TOMADOR FINAL (1988-1992)
Final de ano (%)

Setores	1988	1989	1990	1991	1992
Público	29,8	27,3	30,8	29,5	26,1
Privado	70,2	72,7	69,2	70,5	73,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Boletim Mensal do Banco do Central do Brasil, diversos números

O objetivo básico da reforma foi reestruturar o sistema financeiro criando um segmento com instituições independentes (como prescrito na Reforma Bancária de 65/67) e instituindo uma forma de organização onde as instituições passaria a funcionar como "holding".

Ocorre com isso a distinção entre o pequeno e o grande capital, sendo que este último "já atuava de forma conglomerada, ainda que seus estabelecimentos fossem considerados

¹⁰ Resumo da Tabela III, apresentada por Teixeira (1995, p. 144).

formalmente autônomos, do ponto de vista administrativo, contábil e legal" (Teixeira, 1995, p. 149). Já o pequeno capital estava condenado à "quebrar, por força da concorrência, fundir-se com outras instituições do mesmo porte, ou então ser incorporado pelo grande capital." (Ibidem, p. 150)

Pelo que foi exposto, esta reestruturação promovida pela Reforma do sistema financeiro de 87/88 não mudou as condições concorrenciais anteriores, uma vez que os bancos independentes não tiveram condições de concorrer com a empresa multibancária, e com o acirramento da concorrência um grande número de pequenas instituições desapareceram.

Tem-se que, esta Reforma de 87/88

"veio ratificar - reconhecendo e regulamentando - a forma de organização e funcionamento do Sistema Financeiro do Brasil, consolidada deste meados dos anos 70, de fato, as empresas bancárias já vinham operando como bancos múltiplos, a partir dos movimentos de concentração e centralização do capital, sobrepostos ao de conglomeração financeira, no bojo do irreversível processo de nacionalização - ou, mais precisamente de des-regionalização - do crédito bancário, detonados após a maturação da Reforma dos anos 60." (Ibidem, p. 150).

Assim, a Reforma de 87/88 *"não possui abrangência e profundidade suficiente para alterar a forma de atuação do sistema de intermediação financeira no Brasil, que não, tão-somente, sob o inócuo ângulo de adoção de um novo formato institucional. Isto significa, na verdade, a simples admissão legal de uma situação que já existia de fato mas não de direito.*(Ibidem, p. 150-151)

Segundo Teixeira (1995), dentre as três funções que, teoricamente, são de responsabilidade de qualquer sistema financeiro consolidado, quais sejam, a criação/ampliação de crédito, a intermediação dos fluxos de transferências financeiras e a gestão do financiamento ao setor produtivo da economia, a primeira delas não é desempenhada pelo sistema financeiro brasileiro de forma completa.

A criação de crédito a longo prazo que é responsável pelo

"financiamento da formação real de capital, por ter a possibilidade de aumentar a capacidade produtiva, pode contribuir para um processo de crescimento econômico de longo prazo. No caso brasileiro, justamente essa função mais relevante para o crescimento econômico não vem sendo desempenhada, a contento, pelo sistema financeiro " (Ibidem, 1995, p. 151)

Como o Projeto de Reforma Financeira teve abrangência limitada, esta situação não se modificou, pois permaneceram *"as mesmas condições operacionais que induziram o setor bancário-financeiro brasileiro a torna-se avesso à concessão de empréstimos, mormente no caso dos financiamentos de longo prazo"* (Ibidem, p. 151-152)

Assim, o Projeto de Reforma Financeira se limitou fundamentalmente ao aspecto organizacional da empresa bancária, e, de certo, não foi *"capaz de corrigir a disfuncionalidade dos sistema financeiro brasileiro, a qual vem se manifestando desde a fase de consolidação da Reforma de 1965/67. "* (Ibidem, p. 154).

A Reforma que instituiu o banco múltiplo e pôs fim a carta-patente não explica por si só as modificações do sistema bancário entre meados da década de oitenta até o início da década seguinte. As transformações ocorridas neste setor vão muito além das conseqüências da Reforma.

As modificações ocorridas no sistema financeiro brasileiro desde meados da década de 80 até o início dos anos 90 são conseqüências, tanto da Reforma legislativa, quanto das transformações conjunturais da economia brasileira, com diversos planos de estabilização e os fracassos destes planos, fazendo com que as oscilações entre tendência inflacionária (predominante no período referido) e de estabilidade monetária (com duração mais curta) atingissem o sistema bancário exigindo-lhe reações.

Outra modificação implementada pelos bancos brasileiros, aproveitando o fim da reserva de mercado na área tecnológica, foi a modernização do atendimento ao público e das operações cotidianas do trabalho bancário através da automação. Os clientes dos bancos passaram a dispor de serviços que poderiam ser realizados em terminais eletrônicos como, pagamento automático de contas e folhas salariais, transferências de fundos, saques, depósitos, aplicações, etc. Foi proporcionado ao cliente a conexão direta com os bancos

através de telefone, fax, computador, através dos quais poderiam ser efetuados diversos tipos de operação sem que o cliente precisasse ir até uma agência bancária.

Isso ajudou a reduzir os custos da prestação de serviços bancários. "*Uma transação eletrônica, por exemplo, custa R\$ 0,10, contra R\$ 0,94 de uma manual*" (Guerra, 1999, p. 116)¹¹

Porém o processo de automação vem trazer modificações quantitativas e qualitativas na mão-de-obra bancária. O quadro de pessoal foi bastante reduzido. Além disso, os bancos passaram a exigir maior qualificação técnica dos seus funcionários, sendo modificado o perfil dos bancários.

"Utilizando dados do Ministério do Trabalho, o Sindicato dos Bancários de São Paulo e o Dieese identificam o gerente ou diretor ligado à área de atendimento ao cliente, o operador de serviços telefônicos, o vendedor de produtos por telefone, o analista e o programador de sistemas como o novo bancário. Os caixas, auxiliares e escriturários, ainda maioria na categoria, perdem emprego. Suas funções tendem a acabar." (Guerra, 1999, p. 115)

2.2.3 - Aspectos da Desnacionalização do Sistema Financeiro Antes do Plano Real

Nesta seção analisa-se de forma breve a participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro brasileiro, desde a Reforma de 64 até o período anterior a implementação do Plano Real. A análise aqui baseia-se em Burle (1995), apesar de diferenciar-se da deste autor no que tange ao objeto focado, uma vez que Burle aborda, sob o conceito de *internacionalização*, além dessa referida participação, a atuação dos bancos brasileiros no exterior. Desta forma o conceito de *internacionalização* adotado por Burle é mais amplo que o de desnacionalização que, junto ao processo de concentração do setor bancário, representa o cerne do presente estudo.

¹¹ A fonte desta informação segundo o autor é: Exame (1995). "O Melhor Freguês é o Que Não Aparece". São Paulo, 21/06/95.

A participação de bancos internacionais no mercado nacional é um fenômeno característico do sistema financeiro nacional. Porém, segundo Burle (1995, p. 3), se intensificou depois do final da década de oitenta.

Durante as décadas de 60, 70, e 80 o sistema financeiro nacional apresentou um crescente grau de internacionalização, apesar da Lei 4131, de 1962, restringir, até certo ponto, a entrada de bancos estrangeiros no país (dependendo para tanto das restrições impostas pelo país-sede do banco estrangeiro à entrada de bancos brasileiros).

Os fatores que atuaram para tal internacionalização foram a reforma bancária de 64 (Lei 4595), promovendo a especialização de instituições financeiras; a Resolução 63, autorizando a captação externa de empréstimos em moeda estrangeira pelo sistema financeiro; e a redução dos riscos cambiais na captação externa promovida pela instituição de minidesvalorizações cambiais em 68.

Várias bancos comerciais estrangeiros de grande porte encontram-se no mercado brasileiro desde antes dos anos 60: Citibank, Banco Francês e Brasileiro, Sudameris e Banco de Tokyo. Durante a década de 60 foi a vez de bancos europeus e americanos se instalarem no país, enquanto na década de 70 bancos latino-americanos e espanhóis o fizeram por meio de acordo de reciprocidade. Em 84 o Banco NMB, holandês, comprou o Banco Bafisud, uruguaio, aqui instalado. Em 88 o Banco Morgan, americano, comprou a carta patente do BCI da Itália, entrando o primeiro no lugar do segundo.

A participação de bancos estrangeiros no Brasil se intensificou depois da instituição do banco múltiplo em 1988.

A partir da segunda metade da década de 80 percebe-se a crescente participação do investimento estrangeiro no total investido no país (de 4,1% em 85 para 7,7% em 91), além de um queda no reinvestimento no total do investimento estrangeiro no sistema financeiro (de 34,5% em 85 para 19,1% em 91) evidenciando um aumento de remessas de lucros e dividendos para o exterior, conforme quadro abaixo, extraído de Burle (1995, p. 5):

QUADRO 4

Investimentos estrangeiros no setor financeiro - 1985-1991 (US\$ milhões)

ANO	Setor Financeiro						Total de Investimentos no País	
	Investimento		Reinvestimento		Subtotal		Valor (d)	(c)/(d)%
	Valor (a)	(a)/(c)%	Valor (b)	(b)/(c)%	Valor (c)	(a+b)%		
1985	696,7	65,5	366,9	34,5	1.063,4	100,0	25.664,5	4,1
1986	803,2	65,7	419,2	34,3	1.222,4	100,0	27.897,7	4,4
1987	893,6	63,9	503,7	36,1	1.397,3	100,0	31.458,0	4,4
1988	1.200,0	70,4	504,1	29,6	1.704,1	100,0	32.030,9	5,3
1989	1.647,6	76,6	502,7	23,4	2.150,3	100,0	34.286,5	6,3
1990	1.794,2	76,4	555,0	23,6	2.349,2	100,0	37.143,4	6,3
1991	2.405,3	80,9	568,4	19,1	2.973,7	100,0	38.580,2	7,7

Fonte: Boletim mensal do Banco Central do Brasil (1992).

Obs.: Bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras e outras instituições financeiras.

Burle (1995) ainda apresenta dados a respeito dos principais países que investiram no sistema financeiro brasileiro durante os anos de 89, 90 e 91, sendo os Estados Unidos o mais importante nesta participação (26,7%, 24% e 23,2%, para os respectivos anos) porém perdendo participação para países como Japão (20,1%, 20,2% e 22,2, para os respectivos anos).¹²

O autor conclui

"que a atuação dos bancos estrangeiros no País... (no período anterior ao Plano Real) ...se restringe ao atendimento da parcela da população com um perfil de renda de alto poder aquisitivo formada pelas classes média-alta e alta, isto é, tais instituições raramente atuam com o pequeno poupador ou o micro e o pequeno

¹² Tabela 2 - investimento estrangeiro no sistema financeiro por país - 1989/91, pg. 5.

empresário. Ou seja, são operações que envolvem grande parcela de recursos e uma pequena minoria da população, representada por grandes empresas e por pessoas de alto padrão de vida. Sendo assim, os bancos estrangeiros atuam indiretamente para a manutenção e o agravamento de perfil concentrado da distribuição interna de renda." (Ibidem, p.17)

Cabe salientar a ressalva da interferência na citação acima acerca do período analisado pelo autor, uma vez que a partir do Plano Real a participação dos bancos estrangeiros **não** fica limitada apenas "*ao atendimento da parcela da população com um perfil de renda de alto poder aquisitivo formada pelas classes média-alta e alta*". Grandes bancos estrangeiros passam a operar no segmento varejista do setor, como o HSBC, o Bilbao Vizcaya e o ABN Amro Bank.

Contudo, nada garante que com isso tenha havido uma contribuição para a melhora da distribuição de renda no País, uma vez que o aumento da participação destes bancos no atendimento às pessoas com baixa renda e pequenas empresas se deu através da substituição do capital nacional pelo capital estrangeiro dentro das instituições já existentes no mercado bancário nacional.

3 O PLANO REAL

3.1 ASPECTOS GERAIS

O Plano Real pode ser considerado como um dos mais marcantes planos de estabilização econômica da História do Brasil.

A edição do Plano em junho de 1993 trouxe profundas mudanças para a economia brasileira. Dentre os demais planos de estabilização anteriormente aplicados, nos anos oitenta e noventa, este se destaca pelo êxito em manter a inflação em níveis mais baixos durante um período de tempo mais extenso, ou seja, este Plano obteve sucesso durante um tempo prolongado, no que se refere a estabilidade monetária.

Porém, submeteu o País a uma extrema instabilidade macroeconômica, com impactos negativos para o sistema econômico nacional, especialmente no que tange os aspectos sociais.

O principal objetivo do Plano foi acabar com a inflação crônica que há muito vinha desorganizando a economia brasileira. Para tanto concorreram aspectos históricos, políticos e econômicos, que viabilizaram o lançamento das bases de sustentação do Plano no ano de 1993, no governo do Presidente Itamar Franco, tendo como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso que, visando a candidatura à Presidência da República, deixou o cargo para que assumisse Rubens Ricúpero.

Neste aspecto, vale notar que o Plano inicialmente foi concebido como "Plano FHC" devido ao nome ao qual tal Plano ficou atrelado, sendo crucial a participação de Fernando Henrique para sua eleição a sucessor de Itamar Franco na Presidência.

Dentre as quatro estratégias distintas de combate inflação existentes na literatura (âncora cambial, metas monetárias, metas de inflação e política discricionária) a âncora cambial foi a forma adotada no Plano Real como opção inicial para combater a inflação que há décadas imperava no País. No mesmo sentido, a abertura comercial também foi fundamental para levar a taxa de inflação a níveis de um dígito.

Necessário se fazia também o equilíbrio das contas públicas, neste sentido o então ministro FHC e sua equipe colocaram em prática, em junho de 93, o Plano de Ação Imediata, cujos principais pontos eram: o corte de US\$ 6 bilhões das despesas do governo; recuperação das receitas fiscais e fortalecimento de medidas preventivas contra a sonegação de impostos; normalização da dívidas dos municípios, com a suspensão de novos financiamentos e limitação da liberalização de recursos pela Constituição; saneamento administrativo dos bancos estaduais, com suspensão de socorro por parte do Banco Central e do Tesouro Nacional; revisão dos bancos estatais nacionais; realização de privatizações. (Suzuki, 1996, p. 41)

A adoção do nome "Plano Real" serviu como estratégia para isolar politicamente os oponentes do grupo que lançara o Plano, grupo este, composto por economistas e demais profissionais aliados ou filiados ao PSDB.

Tal estratégia consistia em identificar o Plano com a moeda, o real, que estava sendo implantada num ambiente em que a inflação havia sido reduzida abruptamente, e, por isso, contava com o apoio popular, identificando os opositores dos fundamentos do Plano como contrários também a estabilidade econômica. (Filgueiras, 1996, p.6)

Durante o longo período inflacionário ao qual esteve submetido a economia brasileira a indexação esteve presente como mecanismo de correção monetária que tentava resgatar o valor real da moeda, mas que ao mesmo tempo serviu como fonte de alimentação da inflação, uma vez que, a cada período de tempo em que os valores nominais eram indexados, havia elevação de preços e isto tinha continuidade no período seguinte, caracterizando ajustes plenos de preços, periodicamente. Este processo ficou conhecido como um processo de inflação inercial.

Percebe-se os efeitos negativos da inflação quando esta é vista como a decomposição das principais funções da moeda nacional. Em primeiro lugar anula a função de reserva de valor, em seguida - através do processo de indexação - anula a função de unidade de conta, e, por fim, reduz sua capacidade de servir como meio de pagamento.

Vale notar a singularidade da economia brasileira nos processos de degradação de sua moeda com um grande número de mecanismo formais e informais de indexação e a alta sofisticação do sistema financeiro em tratar este assunto, com grande agilidade em "*proporcionar a substitubilidade entre moeda remunerada e moeda comum*". (Franco, 1995, p.31)

Dessa forma, é evidente também a singularidade brasileira na questão jurídica sobre a moeda, sendo esta "*condicionada ao quadro histórico e institucional, e a uma tradição doutrinária eminentemente brasileira*", (Ibidem, p.31) como forma de acomodar a disciplina monetária a uma realidade social específica.

Neste sentido, temos o Decreto-Lei nº 857 de 11/09/1969 que representa a principal peça da disciplina monetária brasileira, sendo que este estabelece o "*curso legal, vale dizer a irrecusabilidade ou o poder liberatório da moeda nacional, e também o curso forçado, ou seja, a sua inconvertibilidade interna*". (Ibidem, p.31-32)

Isto se torna importante quando se percebe que este dispositivo permanece em vigor ao longo do tempo ao mesmo instante em que a inflação faz degradar a moeda, passando a existir, assim, inovações monetárias sendo a mais importante a indexação.

Existe concordância acerca de que não há inconsistência entre o decreto e tal modificação ou seja, entre o DL 857 e "*o fato de se dar poder liberatório à moeda por valor diferente de seu valor nominal, ou de se dar à moeda de curso forçado o poder liberatório que se quiser convencionar*". (Ibidem, p. 33)

Porém, tem-se a percepção, numa visão nominalista, de que a indexação "*restringiria o curso da moeda nacional enquanto unidade de conta*" (Ibidem, p. 33) pois as obrigações monetárias de residentes no Brasil só poderiam ser realizadas em moeda nacional como moeda de conta e de pagamento.

Mas acontece que ocorre realmente uma desagregação das funções da moeda na vida cotidiana, e neste sentido a Jurisprudência, bem a frente do DL 857, admite a indexação como forma de reconhecimento desta "*bigamia monetária*" e isto vai se concretizar na Medida Provisória 434, de 28/02/94, através da qual foi criada a URV.

3.2 A IMPLANTAÇÃO DO PLANO

A concepção do Plano foi organizada em três fases. A primeira visava equilibrar as contas do governo, identificadas como a principal causa da inflação brasileira. A segunda foi a criação e implementação de um padrão de valor estável chamado URV - Unidade Real de Valor. E a terceira consistia na transformação e emissão deste padrão como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável - o real.

3.2.1 Primeira Fase: A Tentativa De Ajuste Fiscal

A primeira, de caráter ortodoxo, visava a eliminação do déficit orçamentário. Neste sentido, elevou-se os tributos federais em 5%, em paralelo a grande cortes nas despesas. Mas o ponto principal foi a criação do Fundo Social de Emergência que desvinculava uma parcela relativa a 15% das receitas fiscais, pondo-a a disposição do governo federal, sob o argumento de atender a investimentos sociais de urgência, uma vez que a Constituição de 88 determinava a distribuição da maior parte dos recursos aos Estados e Municípios, tornando o orçamento do Governo federal "*limitado e amarrado, impedindo ações rápidas e dinâmicas*" (Suzuki, 1996, p. 43).

O FSE foi aprovado pelo Congresso, que aumentou para 20% a parcela destinada ao Fundo e limitou sua vigência até o fim de 95, quando passou a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal - FEF - prorrogado em julho/97 por mais dois anos.

Outra medida de caráter ortodoxo foi a implantação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), em 1994, suspenso em 1996, e que voltou, em 1997, como CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).

No programa foram incluídos também corte nos gastos do governo, aumento das receitas através, especialmente, do programa de privatizações das empresas públicas, além de que, a partir de 1997 o governo passou a contar com as receitas das concessões dos serviços de utilidade pública (telecomunicações, eletricidade, estradas, dentre outros).

Outras medidas no sentido de manter uma maior austeridade em relação aos estados e municípios foram adotadas, inclusive em relação aos bancos estaduais.

O objetivo do Governo então, nesta fase, foi equilibrar as contas públicas, tidas como principal fator inflacionário, uma vez que, com tal equilíbrio, não haveria necessidade de monetizar os déficits, evitando assim a emissão de moeda que dá fôlego à inflação.

Deve-se destacar que o ajuste fiscal representa um instrumento complementar no conjunto de políticas de combate à inflação, necessitando assim de medidas de outra natureza, quer seja monetária, cambial ou outra qualquer, para algum êxito ser alcançado.

Porém, o programa de ajuste fiscal do Plano Real foi constituído por um conjunto de medidas de caráter emergencial, enquanto as reformas não se efetivavam, e por isso não obteve êxito. Segundo Cysne, Costa (1996, p. 2) "*o Plano Real seguiu mais o calendário político, e menos o calendário técnico*". Isto foi devido à morosidade para a submissão e aprovação das reformas pelo Congresso, e à falta de alternativa frente a ameaça da oposição - "*identificada como esquerda radical*", favorecida pela alta inflação - nas eleições presidenciais, forçando o governo a antecipar a implantação do Plano.

Porém, para a implantação do Plano era imperiosa a existência de condições econômicas básicas. Tais condições só seriam alcançadas através de reformas constitucionais, não de ajustes temporários e superficiais. "*A evolução do Plano Real mostra que o calendário técnico não foi seguido. Isto tem aumentado os custos de combate à inflação, devido à instabilização da economia, com particular intensidade de reflexos no sistema financeiro.*" (Ibidem, p.2)

No período que vai de 1994 a 1998 percebe-se que mesmo com o crescimento da arrecadação tributária federal em termos nominais - de R\$ 64,3 bilhões em 1994 para R\$ 133,1 bilhões em 98 - não impediu o crescimento do déficit público. Em 1994 o setor público tinha um superávit operacional de cerca de R\$ 4 bilhões de reais. Em 95 este número passou a ser deficitário, alcançando R\$ 32 bilhões, e em 98 o déficit operacional era superior a R\$ 75 bilhões. Isto se deve ao aumento do pagamento de juros que, em termos reais, passou de R\$ 14 bilhões em 1994, para R\$ 67 bilhões em 98.(Azevedo,

Portugal , 1999.)¹³ Dessa forma, a Dívida Líquida do setor público passou de R\$ 153 bilhões, em 1994, para cerca de R\$ 400 bilhões, em 1998, segundo o DIEESE (1999).¹⁴

As elevadas taxas de juros praticadas pelo Governo vieram a agravar a questão do Déficit Público, resultado da ausência de uma política fiscal adequado ao Plano. O déficit nas contas do governo - que não mais podia ser saneado como antes, via imposto inflacionário - tornou-se um grande obstáculo ao sucesso do Plano Real, em seus demais aspectos, e um importante fator de custo na garantia da estabilidade.

3.2.2 Segunda Fase: A URV

Através da criação da URV, uma unidade de conta que representava um indexador geral para a economia, inicia-se a segunda fase, dita heterodoxa. A URV serviu como base para ajustar todos os preços da economia nacional, eliminando o conflito distributivo por meio da acomodação da participação dos agentes na renda. Os efeitos da hiperinflação passaram a ser promovidos na moeda velha, o cruzeiro real, que manteve sua função de meio de troca, mas perdeu a de unidade de conta, passando esta a ser exercida pela URV.

Neste sentido, a URV veio resgatar uma das principais funções da moeda que é a de unidade de conta estável, servindo para referenciar preços e salários, bem como denominar contratos e obrigações. A URV foi incorporado ao Sistema Financeiro Nacional e tinha sua cotação determinada diariamente pelo Banco Central, cotação esta baseada na perda do poder aquisitivo do Cruzeiro Real.

"O pressuposto básico do Plano Real, na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. Para evitar as distorções que comprometeram o êxito de outras políticas anti-inflacionárias, notadamente o Plano Cruzado, seria essencial que a conversão dos contratos para a URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos." (Brasil, 1994.)

¹³ Dados extraídos da Tabela 2.5 - Déficit do Setor Público Consolidado, p. 11.

¹⁴ Gráfico 10 - Dívida Líquida do Setor Público - Brasil 1994-1999.

Seguindo esta linha é que a conversão de Cruzeiros Reais em URV, no caso dos salários e benefícios, foi feita pela média dos últimos quatro meses à introdução da Unidade Referencial. Isto foi realizado, segundo a Exposição de Motivos do Plano Real, temendo que houvesse a possibilidade da volta da espiral inflacionária, se a conversão tivesse sido feita pelo "pico", ou a possibilidade de engendrar perdas para os trabalhadores, se tivesse sido feita pelo "piso". (Brasil, 1994)

Dessa forma, em 30 de junho de 1994 o então Ministro da Fazenda, Rubens Rícupero, encaminhou ao então presidente da República, Itamar Franco, a Exposição de Motivos n.º 395, acerca do conjunto de medidas econômicas que concretizariam a implantação do Plano Real.

Depois dos salários e benefícios previdenciários a introdução da URV foi se estendendo às demais obrigações monetárias da economia brasileira.

A URV, que era corrigida diariamente, estava atrelada ao Cruzeiro Real, moeda vigente anteriormente ao Plano. No momento da adoção da nova moeda, a relação entre aquelas se dava na razão de CR\$ 2.750,00 para 1 URV. As transações econômicas, então, passaram a ser baseadas em URV, dada sua relação com o Cruzeiro Real.

Dessa forma foi lançada a base para a reforma monetária do Plano Real, baseada numa âncora cambial, tendo a URV como um super-indexador, que mais tarde viria a ser transformado em moeda oficial da Nação.

Nesta fase, a adoção da URV como unidade de conta foi muito importante para o equilíbrio dos preços relativos da economia, fator relevante para a manutenção da estabilidade.

3.2.3 - Terceira Fase: A Conversão da URV em Real

A URV representou uma "ponte" entre a velha e a nova moeda, na qual estava baseada o Plano. Assim, a partir de 1º de julho de 94, um novo padrão monetário passa a vigorar no Brasil, o Real. O Plano, apesar de adotar um mecanismo transitório de caráter heterodoxo - a URV - baseia-se em fundamentos ortodoxos de combate a inflação, através de uma ancoragem cambial (fixa), da tentativa de saneamento das contas do governo e de uma

política monetária restritiva, uma vez que a origem da inflação é identificada na expansão da oferta monetária a uma taxa superior à da oferta de bens e serviços.

"Os valores denominados em URV passam automaticamente a ser expressos em igual número de Reais, posto que, consoante o art. 2º da Lei nº 8.880, o Real é a denominação que a URV passa a ter quando de sua primeira emissão." (Brasil, 1994). E este fato marca o início da terceira fase do Plano Real.

Junto a conversão do real o governo anunciou outras medidas¹⁵:

- limitação na emissão de papel-moeda: R\$ 7,5 bilhões no final de setembro/94; R\$ 8,5 bilhões no final de dezembro/94; R\$ 9,5 bilhões, no final de março/95. Podendo estes limites serem alterados em até 20%, com a aprovação do CMN, o que ocorreu algumas vezes após a edição do Plano;
- taxa de câmbio com teto superior fixo (1 R\$ = 1 US\$), podendo variar livremente para baixo. No início, assim se procedeu, mas, diante de uma valorização do real em cerca de 15%, o governo interveio;
- elevação dos depósitos compulsórios ("*100% das parcelas correspondentes ao aumento dos depósitos a vista e 20% do depósitos a prazo fixo*"), objetivando conter o aumento de liquidez em real;
- manutenção da política de juros altos, em julho de 94 ao nível de 8% ao mês, sendo que devido às críticas do empresários, que alertavam para o risco de recessão, os juros foram reduzidos para 4% ao mês, mas ainda assim, os juros reais, vinculados ao dólar, permaneceram altos.

3.3 DEMAIS ASPECTOS DA POLÍTICA MACROECONÔMICA DO REAL

¹⁵ Estas medidas são explicitadas por Suzuki (1996, p. 42)

3.3.1 Abertura Comercial, Contas Externas e Estabilidade

Além dessa análise a respeito das três fases que constituíram a implantação do Plano, é importante verificar os seus principais aspectos de política macroeconômica.

Um dos principais fatores para a manutenção da inflação em patamares socialmente aceitáveis foi a abertura comercial, iniciada no início dos anos 90, no Governo do então Presidente Fernando Collor, e que teve continuidade com seu sucessor Itamar Franco, e posteriormente no governo FHC.

Após um longo período de fechamento da economia brasileira às importações, a partir do final da década de oitenta, percebe-se as primeiras medidas no sentido da liberalização comercial. A partir do início da década de 90 a abertura comercial se intensifica, através da eliminação da maior parte das restrições não-tarifárias, do estabelecimento de um cronograma de redução das alíquotas de importação, e da redução preferencial das tarifas e das restrições não-tarifárias para os parceiros do Mercosul. Com a edição do Plano Real a abertura entra numa nova fase, passando a ser balizada pelo desempenho das contas externas e dos índices de inflação.

Entre julho de 94 e o primeiro trimestre de 95 a redução das tarifas continuou, uma vez que atendia ao objetivo de estabilização de preços.

Dessa forma, a concorrência dos produtos estrangeiros que, a partir do Plano Real tinham maior facilidade para entrar no mercado doméstico, forçava os preços de produtos similares no País para baixo.

A importância da abertura comercial para a redução do nível de inflação é percebida quando se verifica uma acentuada elevação nos preços dos produtos nacionais que não foram submetidos a concorrência externa - produtos *non-tradeables* - como, por exemplo, os preços dos serviços.

Após a edição do Plano pode-se constatar que a variação percentual acumulada dos preços de serviços e de produtos industrializados tiveram comportamentos diferentes. Entre agosto de 94 e maio de 95 os preços dos serviços subiram consideravelmente em relação aos dos

produtos industrializados. Tomando alguns exemplos temos: medicamentos (-0,7%), gêneros alimentícios (15,5%), alimentação fora (31,4%), aluguel (81,1%) e hospitais (40%) (Gremaud, Vasconcelos, 1996, p. 233)

Observa-se daí uma explosão da demanda, pressionando os preços dos produtos *non-tradeables*, (não comercializáveis internacionalmente) como pode ser notado no aumento dos preços dos serviços.

Assim, com a expansão da demanda, estimulou-se o crescimento econômico, aumentando o emprego e o salário real, estimulando ainda mais o consumo. Como a capacidade produtiva a curto prazo é dada, este aumento de demanda só poderia ser suprido via aumento das importações, que já eram estimuladas pelas condições de valorização cambial e elevado grau de abertura da economia, gerando, assim, déficits na balança comercial. No início do Plano Real "*a valorização do câmbio nominal associada ao resíduo inflacionário produziram uma valorização real da taxa de câmbio de cerca de 19% entre julho de 1994 e fevereiro de 1995*" (Azevedo, Portugal, 1999, p. 6). O saldo da balança comercial passou de um superávit de US\$ 10,5 bilhões, em 1994, para um déficit de US\$ 3,4 bilhões em 1995, chegando a atingir US\$ 8,4 bilhões em 97.

Em relação ao PIB, o déficit em transações correntes foi se elevando no decorrer do período que vai de 93 a 98. Em 93 esta relação era de -0,14%, em 95 ficou em -3,20%, em 97 atingiu -4,16% do PIB e em 98, -4,48%. (Azevedo, Portugal, 1999, p. 8)

Para sustentar este déficit utilizava-se a entrada de capitais internacionais. Acumulava-se assim dívida externa para financiar excesso de consumo.

Com a crise mexicana no início de 95, o financiamento dos déficits contínuos da balança comercial brasileira foi dificultado, uma vez que este era realizado através da entrada líquida de capitais, que a partir de então reduziu-se drasticamente. É importante destacar que a maior parte deste capital forâneo era de curto prazo.

A intensa fuga desses capitais durante a crise ameaçou a sustentação da taxa de câmbio e esta sofreu uma desvalorização, o que obrigou o governo a mudar o regime cambial.

A política econômica do Plano Real tinha submetido a economia nacional a uma delicada situação de *trade-off* entre estabilidade monetária e equilíbrio nas contas externas. A desvalorização era positiva para estimular as exportações, e assim reduzir o déficit da balança comercial, porém também inibia as importações representando um risco de redução de oferta, podendo, portanto, trazer variação de preços, ameaçando a estabilidade.

O governo então resolveu aumentar ainda mais as restrições monetárias, no sentido de conter o aumento da demanda, que atingiu principalmente o setor de bens de consumo duráveis. Elevou-se então as restrições ao crédito e as taxas de juros e adotou-se um regime de desvalorizações mais freqüentes com a instituição de bandas cambiais, limitando a desvalorização entre dois extremos, sendo que estes limites também passaram a ser modificados gradualmente.

A partir de 1996, com a solução da crise externa, e o retorno dos capitais voláteis, além da pressão dos parceiros do Mercosul e o risco de retaliações junto á OMC, o governo adotou uma postura mais liberal.

Porém, em 97, com a crise asiática, as restrições das importações voltaram a ser uma das alternativas para controlar os desequilíbrios das contas externas, conservando a política cambial.

As medidas de restrição às importações no período de 96 a 98 acabaram por elevar a alíquota nominal média total de importação de 13,6% para 17,7%. (Azevedo, Portugal, 1999, p.22)

Para diversos setores nacionais, a abertura comercial, da forma violenta que foi realizada, representou uma maior vulnerabilidade em relação à concorrência externa. Uma vez que havia um protecionismo histórico para a economia brasileira, não havia necessidade interna para alcançar maior grau de eficiência.

Com a abertura, os setores nacionais foram obrigados a se tornarem mais competitivos internacionalmente, sob o risco de sucumbirem diante da concorrência externa.

Diante disso, muitos desses setores sofreram desmontes e tal situação passou a ser externalizada para o resto da economia, vindo a impactar negativamente nos indicadores sociais.

3.3.2 Política Cambial

Outro elemento essencial para a viabilidade do Plano foi a ancoragem cambial, segundo a qual a moeda nacional, o Real, passou a estar atrelada ao Dólar. O Real tinha sua variação baseada na moeda americana e se encontrava supervalorizada em relação a esta. Esta supervalorização se respaldava na manutenção de um elevado volume de reservas internacionais, mas que guardava em si um elemento de risco, uma vez que grande parte dessas reservas era composta por capitais voláteis especulativos, seduzidos com a estabilidade monetária e taxas de juros superiores às praticadas no mercado mundial.

Desde a implantação do Plano até 1998 a política cambial brasileira passou por três fases distintas.¹⁶ A primeira fase, que vai de julho a outubro de 94, é caracterizada pela firmeza da âncora cambial, sendo este o período que deu origem a sobrevalorização cambial brasileira, com a taxa de câmbio nominal chegando a 0,827 R\$/US\$, em meados de outubro/94.

A partir de então inicia-se a segunda fase que vai até março de 95. Aqui o governo procura dar sustentação à taxa de câmbio nominal na tentativa de conter a sobrevalorização da taxa de câmbio real. Neste sentido ele informalmente estabelece o sistema de bandas para a taxa de câmbio nominal, visando manter tal taxa entre 0,85 R\$/US\$ e 0,83 R\$/US\$. Ainda em outubro, adota medidas para estimular a demanda por dólares e desestimular a oferta de dólares.

Com a crise mexicana em dezembro de 94, ocorre uma redução dos fluxos de capitais de curto prazo para a América Latina. Em vista disto, e do agravamento do déficit da balança comercial, que era utilizado para aumentar a oferta doméstica e combater a inflação, o

governo novamente altera a política cambial, em março de 95, dando início a terceira fase desta. O objetivo agora era alcançar um certo equilíbrio na balança comercial, já que a redução do fluxo de capitais dificultava o financiamento do déficit, "*que entre novembro de 1995 e março de 1996 já acumulava US\$ 3,71 bilhões*" (Azevedo, Portugal, 1999, p.4). Neste sentido, formalizou-se o sistema de bandas que passou a limitar a taxa de câmbio entre 0,88 R\$/US\$ e 0,93 R\$/US\$. "*Na prática, contudo, iniciou-se um processo de desvalorização lento mas continuado da taxa de câmbio nominal, balizado pelo estabelecimento de mini-bandas informais que eram corrigidas periodicamente pelo Banco Central sem um cronograma pré-determinado.*" (Ibidem, p. 4)

Desde a crise do México até 1998 o governo passou a corrigir a taxa de câmbio em torno de 7,5% ao ano, na tentativa de evitar uma desvalorização abrupta que ocasionasse a volta da indexação e da espiral inflacionária entre preços e salários.

Com a crise da Ásia (1997) e da Rússia (1998) o governo passou a adotar a elevação das taxas de juros para proteger o câmbio, o que veio a impactar no déficit público e no nível de inadimplência.

3.4 COMPORTAMENTO DOS PRINCIPAIS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NO PLANO REAL

Nesta seção analisa-se o comportamento dos principais indicadores socioeconômicos durante os cinco anos de vigência do Plano Real, desde 1994.¹⁷

Com base na inflação medida pelo Índice do Custo de Vida pelo DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - no município de São Paulo, tem-se que, em 1994, ano de implantação do Plano, este índice era de 911,2%, caindo no ano

¹⁶ A abordagem destas fases baseia-se em Azevedo, Portugal (1999), que ainda identifica uma quarta fase da política cambial, que é caracterizada pelo abandono do controle de câmbio, mas que ocorre no ano de 1999, e por esse motivo extrapola o período considerado no presente estudo.

¹⁷ Esta seção baseia-se fundamentalmente nas informações do DIEESE (1999).

seguinte para 27,4%, chegando a 0,5% no ano de 98. A inflação média mensal cai de 21,26%, em 1994, para 2,04% em 95, sendo igual a 0,21% em 1998.

Neste sentido, pode ser percebido o êxito do Plano no que concerne a estabilidade de preços.

As expectativas acerca do sucesso do Plano fizeram com que, já em 1994, o PIB alcançasse uma taxa de crescimento real de 5,9%. Em 95 a taxa foi mais moderada, 4,2%. Em 98 percebe-se os efeitos das políticas restritivas, com a taxa de crescimento do PIB apresentando o tímido índice de 0,2%, segundo estimativa do IPEA.

Neste aspecto, as elevadas taxas de juros praticada internamente - para efeito de atrair capitais externos e inibir a inflação, via repressão da demanda - tiveram um papel essencial. Em 1994, a taxa média anual de juros reais ficou em 24,8%, em 95, essa taxa foi de 33,1%, refletindo assim os efeitos da crise do México. Em 1996 e 1997 a média dos juros reais foi em torno de 16% e em 1998, devido aos impactos de novas crises internacionais (Rússia e Ásia), subiram para 26,2%.

Estes altos índices das taxas de juros vieram a impactar na Dívida Interna do setor público. em 1994, a estimativa do pagamento de juros sobre esta dívida ficou em cerca de R\$ 27 bilhões, chegando em 98 a R\$ 72,5 bilhões.

Assim, a Dívida Líquida do setor público passa de R\$ 153 bilhões em 1994 para cerca de R\$ 400 bilhões em 1998.

Com a abertura comercial e as condições de câmbio supervalorizado a balança comercial passa a apresentar déficits a partir de 1995. Em 1994, obteve-se um superávit de cerca de US\$ 10,3 bilhões, já em 95 o saldo da balança comercial fica negativo em cerca de US\$ 3,4 bilhões, em 96 o déficit sob para US\$ 5,6 bilhões e em 97, cerca de US\$ 8,4 bilhões, caindo em 1998 para cerca de US\$ 6,4 bilhões.¹⁸

Outro aspecto negativo da economia brasileira pós-Real é o crescimento do déficit nas transações correntes, ocasionado pelo aumento das importações frente as exportações, ao

¹⁸ As informações deste parágrafo podem ser encontradas em Vieira (1996, p. 3).

aumento do pagamento de juros da dívida externa e dos déficits apresentados pela balança de serviços. Em 1994 este déficit encontrava-se em torno de US\$ 1,7 bilhões, chegando próximo de US\$ 18 bilhões, no ano seguinte, e em 1998 já estava em quase US\$ 35 bilhões.

A dívida externa também apresenta crescimento no período 94/98, sendo cerca de US\$ 148 bilhões em 1994, e de US\$ 235 bilhões em 1998.

No período que vai de 1994 a 1996 as reservas cambiais brasileiras apresentam um crescimento significativo. Em 1994 o nível destas reservas era cerca de US\$ 39 bilhões, em 95 era de US\$ 52 bilhões, chegando em 96 a US\$ 60 bilhões. A partir de então o nível das reservas passa a declinar e em 1998 estava em torno de US\$ 44,5 bilhões.

Todos estes aspectos negativos (excetuando-se a estabilidade de preços) passam a concorrer para o agravamento das condições sociais do País.

Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED - o desemprego aumentou nas Regiões Metropolitanas durante o processo de estabilização. Em São Paulo a taxa média anula de desemprego passou de 14,2% em 1994 para 18,3% em 1998. Para este mesmo ano as taxas de desemprego também são altas nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre (15,9%), Distrito Federal (19,5%), Belo Horizonte (15,9%), Recife (21,6%), e Salvador (24,2%).

Por fim, verifica-se também no período uma redução na taxa de variação real do PIB per capita. Em 1994 essa taxa é de 4,3%, caindo no ano seguinte para 2,8%, em 96 vai para 1,3%, subindo um pouco em 97, 2,3%, e fechou em 1998 com índice negativo, -1,2%.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO REAL

O maior trunfo do real estava na questão da estabilidade inflacionária, repercutindo positivamente na melhoria de renda da população.

"A inflação, que rondava o patamar dos 2.700% em 1993, recuou para 910% ao longo do ano de 1994 e, no segundo semestre daquele ano, portanto, depois da implementação do Plano Real, foi de 17%. As estatísticas mostram que a renda da

população aumentou 20%, incorporando ao mercado massa considerável de consumidores." (Brandão, 1998)

Num primeiro momento, houve uma euforia consumista devido a este aumento da renda real do trabalhador. Este aumento ficou evidente com a redução em torno de US\$ 16 bilhões ao ano do imposto inflacionário recolhido ao Banco Central nos doze meses anteriores ao Plano (Cysne, Costa, 1996, p.3) Este imposto representava uma transferência de recursos da população para o Governo via redução da renda real, devido à constância na elevação de preços.

Além disso, a valorização do Real frente ao Dólar contribuiu também para a percepção de maior poder aquisitivo, incentivando o consumismo.

Esta "onda" consumista ameaçava a estabilidade monetária, o que fez com que o Governo adotasse uma política mais restritiva, com a manutenção das taxas de juros em níveis muito altos no decorrer do processo de estabilização, por motivos internos de contenção da demanda. O que veio a resultar, num segundo momento, a elevação dos índices de inadimplência.

Devido a sucessivas crises nos mercados financeiros internacionais, e a maior vulnerabilidade da economia brasileira às flutuações econômicas mundiais- vulnerabilidade esta, fruto da abertura comercial e financeira - o Governo, ao longo do funcionamento do Plano Real, passou a elevar as taxas de juros, como medida para tornar as aplicações em Real mais atrativas e, dessa forma, segurar a fuga de capitais voláteis internacionais, no sentido de afastar o risco de um ataque especulativo contra a moeda nacional, o que seria o fim das reservas, conseqüentemente da ancoragem cambial e da estabilidade monetária.

Isto, somado aos desajustes internos, veio a impactar no crescimento econômico, no aumento do Déficit Público, na questão do desemprego e demais indicadores sociais, além do nível de inadimplência da economia, dificultando o funcionamento do sistema financeiro nacional.

4. IMPACTOS DO PLANO REAL SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO

4.1 QUEDA DAS TRANSFERÊNCIAS INFLACIONÁRIAS E SEUS IMPACTOS SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO.

O Plano Real provocou profundas modificações na economia brasileira. A principal delas foi a estabilidade monetária levando a uma drástica redução da inflação que há muito assolava o País.

O retorno de capitais voluntários para a América Latina, a partir do final da década de 80, e a abertura financeira, foram condições necessárias para tal façanha.

O setor bancário foi um dos segmentos mais atingidos pela estabilização. A redução das taxas de inflação e a maior abertura do mercado ao comércio exterior com a entrada de recursos externos foram fenômenos que tiveram grandes impactos sobre o sistema financeiro nacional, em especial, sobre o setor bancário.

Segundo Braga, Prates (1998), não houve, no Brasil, uma crise bancária *stricto sensu*, como no México e na Argentina, mas o sistema bancário brasileiro sofreu um processo de fragilização crescente devido aos impactos da queda da inflação sobre a rentabilidade dos bancos. O setor era altamente dependente das receitas inflacionárias sendo esta dependência, e a menor abertura financeira da economia nacional, *vis-a-vis* à mexicana e argentina, pontos cruciais para se entender a especificidade do caso brasileiro.

O Brasil apresentou um grau de abertura financeira menor que os demais países da América Latina, com proibição de depósitos bancários de não-residentes e baixo endividamento externo dos bancos. Dessa forma os impactos do excesso de liquidez internacional sobre o crédito doméstico nacional foram mais reduzidos do que no restante da América Latina.

Com a indexação da moeda nacional - legitimando a função de meio de troca do "dinheiro velho" e evitando que a função de padrão e de reserva de valor fosse exercida por uma

moeda estrangeira - evitou-se a fuga da moeda nacional e a eclosão da hiperinflação ao longo da década de 80.

Este arranjo institucional peculiar favoreceu consideravelmente os bancos que atuavam num regime inflacionário "*como intermediários entre o governo e o público na gestão da dívida pública.*" (Braga, Prates, 1998, p. 35)

Ao contrário dos outros países da América Latina, onde ocorreu um processo de desmonetização e desintermediação financeira, no Brasil, durante a década de 80, houve um aumento da participação do sistema bancário no PIB, passando de 8,3% no início da década para 26,4% em 1989. (Ibidem, p. 35-36)

A estabilidade de preços passou a exigir uma nova dinâmica operacional na economia brasileira como um todo. Várias adaptações foram incorporadas pelos agentes econômicos nacionais nesta nova realidade. Entre os setores mais atingidos estava o sistema bancário.

A queda da inflação e sua manutenção em patamares reduzidos durante um período de tempo considerável, representou para o setor a perda de uma das suas principais fontes de receita: os "*floatings*" ou transferências inflacionárias.

Para alguns setores a inflação representava uma pesada cruz que lhes atravancava o desenvolvimento e lhes propiciava um mal estar financeiro. Mas, por outro lado, o setor bancário via em tal fenômeno, não só um grande aliado operacional, como também uma importante fonte de lucratividade.

A partir da estabilização monetária a participação do sistema bancário no PIB foi drasticamente reduzida, passando de uma média de 12,7% entre 90 e 94 para 7% em 95, sendo eliminadas as chamadas receitas inflacionárias que representavam em média 4% do PIB, entre 90 e 93, sendo reduzida para 2% em 94, tornando-se desprezíveis em 95, conforme os quadros¹⁹ a seguir:

¹⁹ Ambos os quadros são apresentados, sob forma de tabela, em Brasil (1997).

QUADRO 5

Participação das Instituições Financeiras No PIB (1990-1995)

Tipo de instit.	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pública	8,05	6,17	6,22	5,92	4,64	3,21
Privada	4,62	4,28	5,85	8,51	6,88	3,59
Subtotal	12,67	10,45	12,07	14,43	11,52	6,79
Total*	12,78	10,53	12,13	15,61	12,37	6,94

Fonte: IBGE/ANDIMA Elaboração: SPE/Coord. de Política Monetária.

(*) Inclui situações em que não se aplica dado numérico, dados não disponíveis e dados numéricos omitidos para evitar individualização de informações.

QUADRO 6

RECEITAS INFLACIONÁRIAS

Ano	Rec. Inflanc./ PIB %	Rec. Inflac./valor. da produção nas instit. banc. %
1990	4,0	35,7
1991	3,9	41,3
1992	4,0	41,9
1993	4,2	35,3
1994	2,0	20,4

Fonte: Andima/IBGE: sistema financeiro - uma análise das contas nacionais: 90/95

"A participação destas receitas no "valor de produção" das instituições bancárias passou de uma média de 38% no período 1990-93 para apenas 0,6% em 1995." (Braga, Prates, 1998, p.36)

Sendo assim, a estabilidade monetária exigiu dos bancos a intensificação do processo de ajuste iniciado em meados da década de 80 "em termos de números de agências, estrutura operacional, políticas de aplicação etc." (ibidem, p. 36), sendo os efeitos desta nova fase danosos para os bancos de pequeno porte, viáveis apenas no contexto inflacionário, e para

os bancos estaduais devido a maior dependência destes em relação as receitas inflacionárias.

O processo de reestruturação produtiva no sistema bancário, iniciado a partir da década de oitenta, intensifica-se, então, a partir da implantação do Plano Real, como necessidade básica à sobrevivência e saneamento do setor.

Os *floatings* representavam uma receita adicional que os bancos auferiam, ao captarem dinheiro junto ao público, através dos depósitos remunerados ou não, aplicando tais recursos em carteiras que rendiam acima da inflação e os devolvendo aos seus donos pagando juros reais negativos. Ou seja, a inflação superava os juros nominais que os bancos remuneravam seus clientes, configurando assim uma transferência de recursos do público para o setor bancário.

Dessa forma os bancos auferiam receitas que ultrapassavam a 30% das receitas totais. Com a edição do Plano Real em 1994, e a conseqüente queda da inflação reduziu-se de maneira significativa os ganhos puramente inflacionários obtidos pelo sistema financeiro, que teve que se adaptar à nova realidade.

De acordo com Lázaro De Mello Brandão, em 1993, os ganhos inflacionários representavam 26% das receitas totais - em 98 representavam, em média, apenas 0,5%. (Brandão, 1998)

Durante o período que vai de janeiro de 1990 a junho de 1994, quando a inflação média mensal situou-se em torno de 26,1%, a média mensal das transferências inflacionárias para o setor bancário era cerca de US\$ 795 milhões. Após a implantação do Plano Real, considerando o período que vai de julho de 94 a maio de 95 esta média cai para US\$ 75,5 milhões, sendo a inflação média do período igual a 3,65% (IGP-DI) ou 2,61% (IPC-r). Isto representou uma perda média de *floating* mensal da ordem de US\$ 719 milhões, cerca de 90% da média mensal. Através de uma extrapolação dos resultados de junho de 94 a maio

de 95, alcança-se um resultado de US\$ 8,631 bilhões referentes à perda média anual deste *floating*. (Cysne, Costa, 1996, p. 6 e p. 8)²⁰

Cabe observar que os números abordado por Cysne, Costa (1996) consideram apenas o *floating* inflacionário existente sobre depósitos a vista.²¹ "*Reflexos da inflação sobre o "spread bancário" associado a outras operações ativas e passivas dos bancos comerciais não são levados em consideração.*" (Cysne, Costa, 1996, p. 7)

Além disso os ganhos avaliados referem-se a ganhos brutos e não a ganhos líquidos, uma vez que parte desses ganhos brutos é "restituída" aos clientes através de "*alíquotas bancárias reduzidas, reciprocidades creditícias e/ou outras facilidades que teriam um custo mais elevado para o público na ausência de inflação.*" (Ibidem, p. 7)

A dimensão das transferências inflacionárias ao setor bancário antes da estabilização monetária explica por que "*O sistema financeiro brasileiro nos últimos anos apresenta uma valor adicionado em torno de 11,5% do PIB, quando em países como a Alemanha e os Estado Unidos este valor situa-se ao redor de 4% ou 5%.*" (Ibidem, p. 7)

O sistema bancário já havia experimentado - ainda que em proporções menores e durante um período mais curto - a amarga experiência de um ambiente econômico de baixa inflação com os planos de estabilização na década de 80. Foi neste período que o setor começou a perceber as necessidades de mudanças em seu funcionamento. No Plano Real, foi inevitável intensificar tais mudanças, haja vista a maior permanência do baixo nível inflacionário.

Além disso, os bancos mantinham uma gigantesca estrutura que atendia à necessidade da grande movimentação de recursos nos períodos inflacionários. O público em geral preferia algum tipo de aplicação - conta remunerada, caderneta de poupança, fundos e certificados de depósitos - a ficar com dinheiro nas mãos, já que a inflação deteriorava o poder de

²⁰ As informações sobre as taxas de inflação podem ser vistas na pg. 6, enquanto os números referentes às perdas das transferências inflacionárias podem ser vistas na Tabela III, pg. 8.

²¹ Cysne, Costa define como "*floating inflacionário*" ou transferências inflacionárias para os bancos comerciais (TI), os juros reais negativos pegos pelo excedente dos depósitos à vista emitidos por estes sobre o total de seus encaixes, sejam aqueles depositados no Banco Central ou mantidos em caixa pelas agências bancárias." (p.7)

compra deste dinheiro "parado". Dessa forma, exigia-se do setor bancário uma estrutura que hoje não mais se justifica.

A saída encontrada pelos bancos foi repor a rentabilidade perdida com o fim das transferências inflacionárias através da cobrança de tarifas e da expansão das operações de crédito, sendo tal estratégia respaldada no aumento da demanda por crédito por parte dos agentes econômicos, uma vez que a estabilidade propiciou maior previsibilidade quanto ao fluxo de rendimentos futuros dos assalariados e teve impactos positivos sobre a população da baixa renda, estimulando o endividamento de pessoas físicas. Enquanto isso, boas expectativas quanto a sustentação da estabilidade e a retomada do crescimento induziu a procura por crédito pela indústria e comércio.

Uma pesquisa feita com os 40 maiores bancos atuando no mercado brasileiro mostrou que os ganhos inflacionários representavam no ano de 1993 26% das receitas dos bancos, caindo para 15,5% em 1994, chegando a 1,3% em 1995. Ao mesmo tempo tem-se uma elevação significativa da participação das receitas com operações de crédito nas receitas totais. Em 1993 tal participação era de 29,7%, em 1994 subiu para 36,4% e em 1995 alcançou 62,5% das receitas totais. Estas informações podem ser vistas no quadro a seguir, extraído da Tabela apresentada por Petitinga (1996, p.7)

QUADRO 7

ESTRUTURA DE RECEITAS DE UMA AMOSTRA
DE BANCOS¹ EM % (1993-1995)

Receitas	1993	1994	1995 ²
Oper. de crédito	29,7	36,4	62,5
Ganhos Inflac.	26,0	15,5	1,3
Resultado c/ título.	16,0	27,2	18,6
Cobr. de tarifas	6,6	7,9	8,5
outros	21,7	13,0	9,2

Fonte: Engenheiros Financeiros & Consultores

(¹) 40 maiores bancos

(²) balanço do 1º semestre

A partir do segundo semestre de 96 até o primeiro de 97 "o bancos aumentaram em 82% o volume de crédito para financiar as compras dos consumidores." (Abreu, 1997)

Um grande problema enfrentado pelo sistema bancário neste sentido foi que, após vários anos de retração nas operações de crédito, os bancos não estavam aptos para avaliar adequadamente o risco de crédito dos devedores.

A avaliação de crédito está associada tanto a dinâmica concorrencial quanto a estrutura operacional. A primeira diz respeito ao grau de seletividade adotado por cada instituição na concessão de crédito, frente aos demais agentes financeiros. Ao se adotar uma política mais seletiva corre-se o risco de perder fatias do mercado devido a uma maior prudência na concessão de crédito.

No que se refere a estrutura operacional, a preocupação está centrada na necessidade de adaptação das instituições bancárias frente ao aumento da importância da atividade de intermediação financeira em detrimento a atividade tradicional de tesouraria, característica de um ambiente inflacionário.

A perda da receita do floating também foi compensada pela cobrança de serviços que, em tempos de inflação, não se fazia necessária. Os ganhos inflacionários permitiam aos bancos prestar serviços sem cobrar taxas, mas com o novo cenário os bancos não mais tinham condições de fazê-lo gratuitamente.

Através dos quadros, a seguir, pode se perceber o aumento da importância da cobrança de tarifas para os bancos brasileiros, refletidas no quociente entre estas e o total de despesas administrativas e receitas operacionais.

QUADROS 8 e 9

EVOLUÇÃO DAS TARIFAS BANCÁRIAS FRENTE AO TOTAL DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E RECEITAS OPERACIONAIS (Dez/93 - Dez/98)²²

Tarifas Bancárias / Despesas Administrativas

Dez-93	Jun/94	Dez-94	Jun/95	Dez-95	Jun/96	Dez-96	Jun/97	Dez-97	Jun/98	Dez/98
6,07	6,02	13,32	16,31	18,35	19,03	20,49	13,81	23,94	26,1	27,03

Fonte: COSIF - DEORF/COPEC

Tarifas Bancárias / Receitas Operacionais

Dez-93	Jun/94	Dez-94	Jun/95	Dez-95	Jun/96	Dez-96	Jun/97	Dez-97	Jun/98	Dez/98
0,46	0,37	2,41	2,88	3,91	5,12	5,88	6,74	5,19	6,22	6,26

Fonte: COSIF - DEORF/COPEC

Estes dados foram obtidos numa pesquisa realizada pelo Banco Central entre os dez maiores bancos em termos de rede de agências, visando assim detectar as instituições que possuem maior penetração junto ao público. Neste caso, em dezembro de 98, as dez instituições eram responsáveis por 69% do total de agências bancárias, somando 11.076 agências. Além disso, os ativos destes bancos representavam cerca de 56% do total de ativos bancários.

Percebe-se no quadro que as tarifas cobradas pelos bancos cobriam apenas 6,02% das despesas administrativas em junho de 94. Em dezembro do mesmo ano, após a implementação do programa de estabilização, 13,32% dessas despesas já podiam ser saldadas pelas receitas advindas das tarifas, sendo que tais receitas, ao final de 98, já podiam se responsabilizar pelo pagamento de 27% das despesas administrativas.

A participação das tarifas no total das receitas operacionais dos bancos que antes do Plano Real não chegavam nem a 0,5%, ao final de 98 já respondia por 6,26% destas receitas.

Estes números mostram as proporções alcançadas pelas tarifas bancárias em termos de importância para o sistema bancário, quando da passagem de uma economia altamente inflacionária - com transferências de recursos da sociedade ao sistema financeiro - para um ambiente de estabilidade de preços.

Esta fase da reestruturação do sistema bancário, iniciada pouco antes da implantação do Plano Real, na tentativa de compensar a perda das receitas inflacionárias, através da elevação da cobranças de tarifas e das operações de concessão de crédito, obteve êxito, pelo menos até a crise do México em 1995.

²² BACEN (1998), Quadro 30.

Porém, como pode ser percebido, tal fase não foi consequência de uma política econômica implementada pelo governo direcionado à reorganização estrutural do setor, mas sim uma forma de adaptação do sistema bancário às novas circunstâncias de estabilidade monetária.

Ou seja, as modificações nesta fase da reestruturação representaram uma necessidade do sistema em se reorganizar frente a um ambiente adverso ao modelo operacional que vigorava antes da estabilidade monetária.

Estas modificações foram implementadas pelas instituições bancárias por sua própria conta e risco, frente às condições conjunturais promovidas pelas políticas econômicas do Plano Real, cabendo ao governo, sem maiores méritos, apenas o papel regulador de aprovar, ou não, legalmente, as novas diretrizes exigidas pelo setor para seu melhor funcionamento.

4.2 CRISE MEXICANA, MUDANÇAS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO

Apesar de se mostrar apto e disposto a passar por um processo de adaptação, o setor foi novamente atingindo pelas novas medidas econômicas adotadas pelo governo frente à crise mexicana em 1995.

O Brasil apresentava um cenário de estabilidade monetária promovido principalmente pela ancoragem cambial e pela abertura comercial, o que ajudava a manter acomodado o nível de preços da economia.

Porém, tal situação também tinha impactos sobre a balança comercial, provocando déficits contínuos nas contas externas. Tais déficits eram financiados com a entrada de capitais especulativos de curto prazo, atraídos pelo alto nível da taxa de juros interna. Além disso, um alto nível de taxa de juros servia para conter a pressão inflacionária, ocasionada pela euforia consumista, que por sua vez era derivada do aumento do poder aquisitivo da população - fruto da estabilidade de preços.

Com a crise mexicana em 95, o fluxo de capitais, que desde o início da década tinha se intensificado na América Latina sofreu uma interrupção, tendo em vista o excesso de

liquidez internacional, as condições de estabilidade monetária e taxas de juros elevadas nos países desta região.

No Brasil, tais capitais - em sua grande maioria de curto prazo - serviam para financiar o déficit apresentado sucessivamente no balanço de pagamentos. Este, por sua vez, era proporcionado pelo excesso de demanda interna que era suprida graças a supervalorização cambial.

Na tentativa de conter o excesso de demanda, equilibrando o balanço de pagamentos, e ao mesmo tempo atrair o capital estrangeiro, o governo passou a implementar uma política altamente recessiva para assegurar a estabilidade monetária conseguida com o Plano. Assim, o governo, tentando recuperar os históricos superávits da balança comercial, reintroduziu mecanismos de restrições às importações, com o objetivo de conter a queda das reservas internacionais, e com este mesmo objetivo elevou as taxas de juros da economia, que serviria para conter o consumo e atrair capital externo.

De certo que a política de juros altos é um recurso eficaz para a contenção do consumo e da inflação, porém tem efeitos nefastos sobre outros aspectos da economia, em especial sobre o nível de inadimplência.

A instabilidade creditícia ocorrida no segundo semestre de 95, com a explosão do consumo baseada em crédito fácil (embora com taxas de juros muito altas), veio a impactar no sistema financeiro através do aumento da inadimplência, que também fora provocada pela elevação dos preços dos serviços, o que levou a uma redução, por parte do consumidor, na capacidade de saldar as prestações. Os mecanismos de análise de crédito que o setor financeiro dispunha, eram insuficientemente eficazes para enfrentar a nova realidade com baixa inflação e aumento das operações de crédito

O aumento da inadimplência reflete dois momentos distintos do início do Plano Real. O primeiro caracterizado pelo aumento do poder aquisitivo da população, devido a valorização do real frente ao dólar e *"à queda da ordem de 16 bilhões de dólares/ano de imposto inflacionário "recolhido" ao Banco Central nos 12 meses anteriores ao lançamento do Real."* (Cysne, Costa, 1996, p. 3)

O segundo momento foi marcado pelo aumento da inadimplência e das restrições creditícias ao setor privado.

"Devido à falta de ajuste fiscal, o Plano acabou por depender demasiadamente da política creditícia." (ibdem). Neste sentido o setor financeiro foi bastante afetado pelas mudanças de regulação que visavam a sustentação do Plano Real.

Além disso,

"Ao restringir demasiadamente o crédito privado no setor financeiro e nas operações financeiras controláveis pelo Banco Central o Governo gerou um sistema paralelo de intermediação entre poupadores e demandantes de poupança, com prejuízos em termos de bem estar e eficiência econômica." (Ibidem, p. 4)

Isto veio a representar mais uma dificuldade enfrentada pelo setor bancário, pois taxas de juros elevadas inviabilizam a intermediação financeira, principal função das instituições bancárias, que ainda passaram a concorrer com o crescimento dos financiamentos diretos aos consumidores oferecidos por instituições não financeiras.

"Assim, a inadimplência, junto com a brusca freada na atividade econômica, foram os primeiros impactos sobre o sistema financeiro provocados pela escalada dos juros, que teve início após a referida crise cambial brasileira" detonada pela crise mexicana. (Teixeira, 1995, p. 161)

Os bancos mais atingidos pela crise de inadimplência foram aqueles mais frágeis e dependentes do interbancário, como o Nacional e o Econômico. Na tentativa de cobrir os desequilíbrios operacionais que apresentavam mesmo antes do Plano Real, partiram para uma estratégia mais agressiva de expansão de créditos, uma vez que tinham cessados os ganhos inflacionários. Além disso, as dificuldades financeiras estavam associados em ambos os casos à práticas fraudulentas não detectadas pelo BC, revelando as deficiências do sistema de supervisão e controle desta instituição sobre as atividades bancárias. (Braga, Prates, 1998, p.37)

4.3 AS MEDIDAS DE SANEAMENTO DO SISTEMA BANCÁRIO IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO

4.3.1 Medidas Genéricas de Saneamento

O processo de estabilização monetária, seguido pela crise do México, evidenciou que os meios de controle e atuação do BC eram insuficientes para que este atuasse eficazmente na solução de problemas enfrentados pelo sistema financeiro. Até novembro de 95 o governo só dispunha de dois mecanismos que permitissem solucionar eventuais problemas no setor. O primeiro deles, a Lei 6024, criada em 13 de março de 1967, regulava as intervenções e liquidações extrajudiciais das instituições financeiras não controladas pelo governo, fossem elas públicas ou privadas.

Essa Lei dava poderes ao BC para intervir em uma instituição que apresentasse problemas em seu funcionamento. Tal intervenção duraria seis meses, inicialmente, até ser avaliada. Caso não mostrasse condições de continuar operando normalmente a intervenção poderia ser renovada por mais seis meses ou seria transformada em liquidação extrajudicial.

Na prática, ao invés de se corrigir as falhas na administração bancária, a Lei passou a ser o primeiro passo para a liquidação extrajudicial das instituições financeiras. Além disso, os depositantes eram penalizados pela intervenção, pois, como não havia o seguro depósito, a instituição não honrava suas obrigações para com estes.

O segundo mecanismo a disposição do governo era a Lei 2321, de 25 de fevereiro de 1987. Esta Lei instituía o RAET (Regime de Administração Especial Temporária). Neste caso a instituição continuava funcionando e honrando suas obrigações. Assim, o poupador não sofre prejuízos uma vez que os passivos do banco não perdem liquidez, ao contrário do regime de intervenção proposto pela Lei 6024 onde ocorre a indisponibilidade das aplicações do poupador.

Em vista dos problemas trazidos por ambos os mecanismos, quando da utilização do RAET no Banerj e no Banespa ao final de 94 e da intervenção do Banco Econômico em agosto de

95, o governo lançou duas Medidas Provisórias e uma Resolução do BC no sentido de afastar os riscos de uma crise bancária generalizada.

A Medida Provisória 1179, de 03 de novembro de 1995, junto com a Resolução 2.208 do CMN, institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, o PROER. Neste caso fomenta-se a incorporação de bancos em dificuldade por bancos sadios. Esta Medida permite que os créditos de difícil liquidação da empresa incorporada sejam lançados como perda pela instituição incorporadora, e que a diferença entre o valor de aquisição e o valor patrimonial da primeira seja contabilizada como ágio pela outra, sendo que este ágio pode ser amortizado do imposto de renda a ser pago pela mesma. (Cysne, Costa, 1996, p. 19)

QUADRO 10

BANCOS QUE TIVERAM ATIVOS ADQUIRIDOS COM RECURSOS DO PROER

Posição: 01.07.94 a 31.12.98

INSTITUIÇÃO	COMPRADOR	PUBLICAÇÃO NO D.O.
Banco Nacional S.A	União de Bancos Brasileiros S.A	18.11.96
Banco Econômico S.A	Banco Excel S.A	30.04.96
Banco Mercantil S.A	Banco Rural S.A	31.05.96
Banco Banorte S.A	Banco Bandeirantes S.A	17.06.96
Banco Bamerindus do Brasil S.A	Grupo HSBC	02.04.97

Fonte: D. O. - Deorf/Copec

O quadro anterior, apresentado pelo BACEN (1998)²³, enumera as instituições que foram adquiridas através dos recursos do PROER, seus respectivos compradores e as datas em que as operações foram publicadas no Diário Oficial da União

Cabe acrescentar nesta lista a utilização dos recursos deste programa para as transferências acionárias do Banco Martinelli para o Banco Pontual S.A., e do Banco United para o Banco Antônio Queiroz S.A., ambos em 1996, além da viabilização da compra das Carteiras Imobiliárias do Banco Econômico e do Banorte pela Caixa Econômica Federal.

²³ BACEN (1998), Quadro 27.

Para defender os depositantes do sistema financeiro nacional o BC criou o Fundo de Garantia de Créditos (FGC) através da Resolução 2211 de 16 de novembro de 95. Esta resolução determina que 0,025% dos saldos das contas protegidas pelo Fundo sejam a eles destinados como contribuição mensal. Além disso, delimita as instituições financeiras que participam do FGC, sendo elas as que emitem depósitos a vista, depósitos a prazo, depósitos de poupança, letras de câmbio, letras imobiliárias ou letras hipotecárias. A Resolução ainda fixa um teto de R\$ 20.000,00 que são garantidos pelo FGC para crédito de cada depositante contra o mesmo conglomerado financeiro. (Cysne, Costa, 1996, p. 19)

Por fim, ainda em novembro de 95, dia 17, o governo lança a MP 1182 ampliando os poderes de intervenção do BC sobre as instituições do sistema financeiro nacional. A partir desta Medida o BC pode "*capitalizar, fundir ou transferir compulsoriamente o controle de qualquer instituição para proteger o sistema financeiro.*" (Ibidem, p. 19-20).

Esta MP foi convertida na Lei 9.447, em março de 97, permitindo ao BC desapropriar e depois vender, por meio de oferta pública, caso as suas recomendações não fossem atendidas, além de responsabilizar também o acionista controlador junto com os administradores no caso de problemas com a instituição, estendendo também ao acionista controlador a indisponibilidade de seus bens, e não, como era antes, apenas aos diretores.

Além dessas, foram lançadas outras medidas para amparar o ajuste do sistema, entre elas:

Resolução 2.212-BC (nov /95) - ampliou o limite mínimo do patrimônio líquido ajustado de 8% para 32% dos ativos ponderados pelo risco, para os dois primeiros anos de funcionamento de uma nova instituição, sendo que este percentual deveria cair gradualmente até o sexto ano para 8% referente ao Acordo de Basiléia. Dessa forma dificultou-se a criação de novas instituições e promoveu fusões, incorporações e transferências de controle acionário, uma vez que a partir dessas operações a instituição ficaria isenta dessa novo limite.

MP 1.334 (mar/96) instituiu responsabilidade às empresas de auditoria contábil ou aos auditores independentes em caso de irregularidades na instituição financeira.

Resolução 2.303-BC (jul/96) - permitiu às instituições financeiras a cobrança de tarifas pela prestação de serviços como emissão de segundo talionário de cheque no mês, entre outros.

Resolução 2.399-BC (jun/97) - alterou novamente a exigência de capital mínimo para as instituições, elevando de 8% para 10% dos ativos ponderados pelos riscos, e, através da Circular 2.784, em novembro de 97, este limite passou para 11%.

Resolução 2.493-BC (mai/98) - possibilitou aos bancos venderem parte ou toda a carteira de crédito, incluindo créditos em atraso e em liquidação e os créditos de instituições sob intervenção à sociedades anônimas, que passariam a se chamar Companhia Securitizadoras de Créditos Financeiros (CSCF). Esta medida além de incentivar a ampliação da oferta de crédito, facilitando a recuperação do capital emprestado, ajudou no saneamento do sistema.

Resolução 2.554-BC (dez/98) - determinou a apresentação de um programa para a implantação de sistemas de controle internos, em concordância com o Comitê de Basileia, pelas instituições financeiras ao BC. Com isso objetivava-se dar maior segurança às tarefas realizadas nestas instituições, com prevenção contínua das avaliações de riscos, definindo responsabilidades de cada funcionário para melhor identificação dos responsáveis por crimes.

Dentre tais medidas destaca-se a criação do PROER. Este atua através da reorganização administrativa, operacional e societária com transferência de controle acionário ou modificação do objeto social da instituição, sendo característico nestes casos os processos de fusão, incorporação e cisão.

O Programa de ajuda à instituições em dificuldades é composto por medidas de caráter subsidiário, cujos pontos principais são: a criação de uma linha especial de financiamento oficial, com condições melhores que as preexistentes no mercado; possibilidade de dedução no imposto de renda do eventual prejuízo do banco adquirido; e perda do direito dos acionistas de venderem suas ações pelo valor patrimonial, até o final de 1996, passando a valer o valor de mercado, que é inferior ao patrimonial. (Teixeira, 1995, p. 163)

O objetivo do programa, segundo o BACEN (1998)²⁴ é dar garantias aos clientes dos bancos e proteger o sistema, através de uma linha de crédito especial que promove e estimula a transferência acionária de uma instituição em dificuldades para outra sadia, através da incorporação ou fusão.

"O Proer permite a transferência dos ativos e passivos de boa qualidade das instituições insolventes para outras instituições. Os créditos irrecuperáveis são absorvidos pelo Bacen, que também financia a aquisição da parte "saudável" da carteira da instituição" (Braga, Prates, 1998, p. 37)

Desde então o PROER tem causado polêmica. Alguns segmentos políticos e setores econômicos do País acusam o Governo de privilegiar o setor, enquanto tais recursos deveriam ser aplicados em outras áreas. Além disso, questiona-se o problema da dívida do Governo, uma vez que, até julho de 98, *"Os recursos investidos pelo Proer somaram cerca de R\$ 21 bilhões, equivalentes a 2,5% do PIB."* (Brandão, 1998)

Este programa ficou limitado apenas ao saneamento de bancos privados. Em vistas dos problemas apresentados pelos bancos públicos estaduais, e na tentativa de equilibrar as contas dos governos estaduais o governo federal lançou um programa de saneamento específico para os bancos estaduais.

4.3.2 Saneamento dos Bancos Estaduais

A partir do final de década de oitenta as discussões acerca da existência dos bancos estaduais se intensificaram, sendo que os defensores da continuidade destes bancos no sistema argumentavam que sua necessidade estava baseada na correções das distorções de mercados, na socialização dos ganhos com receitas inflacionárias e na garantia de que diversos municípios continuariam a ser assistidos por estas instituições desfrutando dos serviços bancários. Por outro lado, os contrários à existência de bancos estaduais argumentavam que as distorções poderiam ser resolvidas, através de sistemas de incentivos e desincentivos, via bancos privados, enquanto uma taxação sobre os lucros ou depósitos

²⁴ BACEN (1998).

compulsórios solucionaria a questão da distribuição social dos ganhos inflacionários, e que, por fim, através das agências dos Correios resolver-se-ia o problema dos municípios onde não fosse rentável a instalação de agências bancárias.

Mas o principal argumento contra os bancos estaduais, segundo Puga (1999, p. 15), residia no fato de que, apesar de existir limites legais ao volume de financiamentos dos bancos aos seus estados controladores, este limite não era respeitado, o que resultava no endividamento excessivo destes estados até se tornarem inadimplentes, provocando problemas de liquidez para seus bancos. Assim, através de pressões políticas os governadores conseguiam do Banco Central socorro para os bancos estaduais através do redesconto ou de empréstimo de liquidez, ou, por via indireta, injetando liquidez no mercado, o que dificultava a condução da política monetária e a estabilização econômica.

Segundo Petitinga (1996, p. 6), ainda existia o problema na disparidade de objetivos que os bancos estaduais concentram (banco comercial e agência de fomento), havendo uma falta de sincronia temporal entre ativo e passivo. Porém, o principal problema reside mesmo no financiamento dos déficits dos estados via estas instituições, que são obrigadas a receberem títulos da dívida dos estados com pouco em nenhum valor de mercado.

Soma-se a isso práticas irregulares de provisionamento insuficiente, frouxa avaliação de risco na concessão de créditos e influência de fatores políticos nas decisões técnicas e operacionais dos bancos.

Em vistas destas distorções os bancos estaduais recorrem ao BC para resolver seus problemas de liquidez, transferido o ônus para as contas da União, através da troca de títulos estaduais por títulos federais, tendo, estes últimos, maior circulação no mercado do que os primeiros.

Diversos foram os programas adotados para o saneamento de bancos estaduais, cujo custo, segundo referência de Puga (1999, p. 15), chegou a ser estimado pelo BC, em valores de 98, em mais de R\$ 30 bilhões. Entre estes programas estão o PAC (Programa de Apoio Creditício), em 1983, uma linha de empréstimo especial com condições privilegiadas; o Proref (Programa de Recuperação Financeira), em 1984, representando uma linha de

empréstimo de liquidez mais rigoroso que o anterior, uma vez que os recursos liberados estavam vinculados a ajustes na instituição que pleiteasse tal empréstimo; em 1987 foi instituído o Raet (Regime de Administração Especial Temporária); em 88, US\$ 800 milhões compunham uma linha de financiamento vinculada a ajustes para todos os bancos estaduais; enquanto em 1990 o Programa de Recuperação, linha de empréstimos vinculada a ajustes e à liquidação de quatro bancos; em 92, uma outra linha especial, vinculada a ajustes, para as quatro instituições liquidadas em 1990. (Puga, 1999, p. 16)

O PROES foi criado em agosto de 1996 pela MP 1.514, com a mesma finalidade dos demais programas. Porém, pela primeira vez 100% dos recursos necessários para o saneamento dos bancos estaduais foi condicionada à privatização ou, à sua transformação em agência de fomento, ou à sua liquidação. Caso nenhuma das duas primeiras fosse ocorrer a ajuda se limitava à metade dos recursos necessários, sendo o prazo de financiamento de 30 anos, com juros correspondentes à variação do IGP-DI mais 6% ao ano, ficando a outra metade sob a responsabilidade do respectivo governo estadual.

Segundo o autor, este programa se diferenciou dos anteriores por apresentar uma maior imposição para uma gestão mais eficiente dos recursos em poder dos bancos estaduais.

4.3.3 Nova Legislação sobre o Capital Estrangeiro

A política recessiva implementada pelo governo após a crise mexicana "*concorreu para desarticular e inviabilizar as atividade de intermediação financeira institucional*", que, junto a "*natural fragilidade financeira inerente ao setor bancário*", impôs "*tendencialmente, um novo movimento de concentração no sistema financeiro brasileiro*" (Teixeira, 1995, p. 161). Além disso, as mesmas condições de fragilização do sistema, determinaram uma maior abertura do mercado bancário brasileiro, com um significativo aumento de instituições estrangeiras passando a operar no País.

A concentração não é um fenômeno novo no sistema bancário brasileiro. Durante as décadas de 60, 70 e 80 os movimentos de concentração eram característicos no sistema. A partir de 1988, com a instituição do banco múltiplo, a concentração, que já ocorria na

prática, passa a se realizar com respaldo legal. A partir do Plano Real a tendência continuou, agora de forma acentuada devido à fragilização do sistema ocasionada pelas políticas econômicas do Plano. O movimento se respaldava na permissividade das autoridades governamentais sob o argumento de que tal fenômeno resultaria num sistema mais fortalecido.

De outra forma, a maior abertura comercial e financeira do País, processo este iniciado a partir do final da década de 80 e intensificado no Plano Real, através da desregulamentação e liberalização destes mercados, trouxe para o sistema financeiro nacional a presença de grandes instituições bancárias internacionais.

Tal abertura fazia parte do programa de estabilização de preços, ao abrir espaço à concorrência estrangeira, mas, de forma mais profunda, da inserção do País no processo de Globalização através da desregulamentação das barreiras ao comércio exterior e a entrada de capitais estrangeiros. Porém, muitos setores nacionais foram prejudicados devido às proporções e a velocidade com que esta desregulamentação foi realizada.

Isto, aliado a política cambial, que mantinha a moeda nacional atrelada ao Dólar, veio a aumentar a dependência dos rumos da economia brasileira às vicissitudes do mercado internacional, sendo mais grave quando se trata do sistema financeiro, setor crucial para a determinação das políticas econômicas de qualquer Nação.

Até 1964, a legislação determinava que a entrada de capital estrangeiro no País só seria efetuada através do princípio de reciprocidade, em relação às restrições impostas pelos países sedes das instituições interessadas às instituições brasileiras. A partir de então, com a Lei 4.595, a entrada de instituições financeiras estrangeiras dependeria da prévia autorização do BC ou do Poder Legislativo, via decreto.

A partir da segunda metade da década de 60 até o final da década de 70 a presença de bancos estrangeiros no mercado doméstico aumentou bastante.

Com a Constituição de 88 o acesso das instituições estrangeiras no País foi proibida até que o artigo 52 do Ato das Disposições Transitórias fosse regulamentado por lei complementar,

não valendo para instituições que fossem autorizadas por acordos internacionais ou que fosse de interesse do governo sua entrada.

A partir da implementação do Plano Real, com os problemas apresentados pelo sistema bancário nacional, a legislação a respeito da participação de bancos estrangeiros no mercado nacional foi flexibilizada, sob o argumento de fortalecimento do sistema.

A concorrência externa passou a representar um outro problema para as instituições nacionais, uma vez que os bancos estrangeiros, ao contrário dos brasileiros, já tinha tradição em atuar em ambientes econômicos estáveis. Enquanto os bancos estrangeiros lucravam operando com atividades bancárias tradicionais, os bancos brasileiros dependiam dos altos índices de inflação, que lhes proporcionavam lucros excepcionais.

Através da Exposição de Motivos 311, de agosto de 95, ficou estabelecido que era de interesse do país o ingresso de capital estrangeiro no sistema financeiro. Os argumentos utilizados para defesa de tal medida se referiam a maior eficiência operacional, maior capacidade financeira e a introdução de novas tecnologias pelas instituições estrangeiras, visando com isso o fortalecimento do sistema financeiro nacional. Em novembro foi eliminada, pela Resolução 2.212 do BC, a exigência de que o capital mínimo dos bancos estrangeiros fossem o dobro do exigido para os nacionais, como determinava a Resolução 2.099, de agosto de 94.

A partir de então se intensificou a entrada de bancos estrangeiros no país e a ampliação dessa participação através do ingresso de capitais, em especial no segmento varejista do setor.

É este processo de entrada de instituições estrangeiras no mercado bancário brasileiro, através da aquisição de bancos nacionais, do aumento da participação do capital estrangeiro sobre os bancos não nacionais aqui já instalados anteriormente, ou sobre o capital de bancos brasileiros, que se caracteriza como um processo de desnacionalização do sistema bancário brasileiro.

O processo de desnacionalização do sistema bancário tem ligações estreitas com o novo estágio da concentração no setor, uma vez que a entrada de instituições estrangeiras se deu

através do crescimento da participação destas instituições sobre os bancos nacionais, forçando, através do acirramento da concorrência, um grande número de aquisições, fusões e incorporações, seja entre os bancos nacionais e estrangeiros, seja entre os próprios bancos nacionais na tentativa de aumentar sua competitividade.

Ambos os processos, a desnacionalização e a concentração, tiveram o aval do governo sob o mesmo argumento: o fortalecimento do sistema bancário nacional. Dessa forma, concorreram para tais fenômenos os programas de saneamento do setor, as modificações legislativas desde a década de 80, como a instituição do banco múltiplo e o fim das cartas-patentes, o processo de abertura econômica, bem como os erros da própria política econômica, que se respaldava na tentativa de sustentação do Plano Real, tendo como consequência a fragilização do setor.

5. A DESNACIONALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO PÓS-REAL

5.1 ASPECTOS GERAIS DA DESNACIONALIZAÇÃO E DA CONCENTRAÇÃO NO SETOR BANCÁRIO

A fase da reestruturação do sistema bancário brasileiro que se iniciou pouco antes da implantação do Plano Real refletiu a necessidade do sistema em se adaptar às novas condições conjunturais de estabilidade monetária então iminentes.

Crises internacionais, ocorridas durante o período 1995/98, passaram a balizar a condução das políticas nacionais e acabaram afetando ainda mais o sistema bancário brasileiro, dando continuidade a reestruturação, tendo como principal consequência um processo característico de desnacionalização aliado a uma elevação do nível de concentração do setor bancário nacional.

Delfim Netto (2000) afirma "*que o enfraquecimento de parte do sistema bancário nacional foi consequência de enormes erros da política monetária executada pelo Banco Central em 1995/1996.*" Porém, há de se considerar que o processo de desnacionalização representou também uma opção política e institucional do Governo brasileiro, que a partir do Plano Real reuniu no ambiente econômico brasileiro aspectos como baixa inflação, alta taxa de juros e abertura financeira.

Sendo a desnacionalização e concentração do sistema bancário os objetos centrais deste estudo, cabe aqui esclarecer os principais aspectos de cada um destes fenômenos.

A desnacionalização refere-se ao processo de aumento da participação do capital estrangeiro em determinado setor da economia nacional. Segundo Sandroni (1996), a desnacionalização pode ocorrer de três formas. Uma delas refere-se a entrada de empresas estrangeiras ocupando importantes ou novos setores da economia de um país nos quais os investimentos nacionais sejam insuficientes ou mesmo inexistentes. Este não é o caso do processo ocorrido no sistema bancário brasileiro.

A segunda forma refere-se à concorrência que as empresas estrangeiras impõem às empresas brasileiras reduzindo a participação destas no mercado ao penetrarem em determinado setor utilizando vantagens concorrenciais. No caso dos bancos estrangeiros, as vantagens sobre os brasileiros referem-se ao maior potencial financeiro, tecnologia mais avançada, métodos de gestão e operacional mais desenvolvidos e maior experiência em operar num ambiente de estabilidade monetária.

A terceira é o aumento da participação estrangeira através da compra de empresas nacionais, ou mesmo do aumento da participação no capital social destas. Segundo Sandroni (1996), esta forma, apesar de ser a mais polêmica, tem menor importância, uma vez que os antigos proprietários nacionais conservam seu patrimônio, podendo assim investir em outros setores da economia nacional. Porém, sob este aspecto, o autor desconsidera o risco que representa o controle de determinados setores da economia nacional por parte de capitais estrangeiros, como o caso do sistema bancário, que tem papel fundamental no que se refere a estabilidade e desenvolvimento econômico de uma nação.

Apesar disto, as duas últimas formas descritas pelo referido autor se encaixam mais adequadamente à maneira pela qual se deu o aumento da participação estrangeira no mercado bancário brasileiro. Cabe ressaltar aqui ainda uma observação: apesar de serem distintas elas não ocorreram de forma isolada, ou seja, o processo de desnacionalização do sistema bancário se deu a medida que instituições estrangeiras entraram no mercado doméstico adquirindo bancos brasileiros e, a partir de então, já caracterizada como bancos estrangeiros (com maior potencial financeiro, tecnologia mais avançada, métodos mais desenvolvidos etc.) passavam a impor concorrência aos outros bancos nacionais.

É importante salientar que a desnacionalização e a internacionalização são processos diferenciados. No primeiro ocorre a perda de controle total, ou mesmo parcial (como no caso do sistema bancário brasileiro), de determinado setor da economia, com entrada de instituições estrangeiras, ou aumento da participação do capital destas, no mercado doméstico, ou seja capitais externos passam a dominar o setor nacional.

Por outro lado, o processo de internacionalização refere-se à quebra de barreiras nacionais e a consequente extrapolção destas barreiras por partes das empresas de um determinado

setor, seja através de empresas estrangeiras entrando no mercado doméstico, ou através de empresas nacionais atuando em mercados externos.

Esta diferenciação torna-se importante na medida que, no presente estudo, propõe-se avaliar as causas e efeitos da entrada de capitais estrangeiros no mercado bancário doméstico, o que caracteriza-se, de acordo com o conceito aqui abordado, como desnacionalização, desconsiderando, dessa forma, qualquer referência à participação dos bancos brasileiros nos mercados internacionais.

Vale notar que, esta abordagem, ao tratar da entrada de capitais estrangeiros no sistema bancário brasileiro, tem como foco principal a participação dos *bancos nacionais com controle estrangeiro* sobre os demais bancos múltiplos e comerciais do sistema financeiro nacional, uma vez que este seguimento é bastante representativo no processo de desnacionalização a ser descrito no decorrer do capítulo.

Este seguimento se caracteriza por ter mais de 50% do capital votante de cada banco pertencente a instituições financeiras sediadas no exterior.

Para o BC aqueles que apresentam entre 10% e 50% do capital votante pertencentes a instituições financeiras sediadas no exterior são classificadas como *bancos nacionais com participação estrangeira*. Um terceiro tipo classificado pelo BC são as filiais de instituições financeiras estrangeiras que aqui estão instaladas, mas com sede no exterior (Segundo a Carta-Circular 2.345 do BC, de janeiro de 1993). (Puga, 1999, pg. 19).²⁵

Outro aspecto do presente estudo é a questão da concentração do setor bancário que ocorre a medida que se eleva a massa de recursos financeiros no País, e esta elevação se dá de forma não difusa entre os agentes participantes do setor, ou seja, ocorre um aumento no volume do capital bancário no mercado doméstico e o controle deste mercado está cada vez mais restrito a um número menor de instituições.

Este aspecto está ligado a internacionalização a medida que a entrada de bancos estrangeiros no País se dá principalmente através da compra total ou parcial de ativos de instituições já existentes, dos mais variados tamanhos, com uma estrutura já montada,

utilizando-se um elevado volume de recursos, reunindo, assim, uma grande massa de capital bancário nas mãos de um pequeno número de instituições de grande porte.

Além disso, há de se considerar também que o alto grau de concentração já existente no sistema bancário brasileiro representa um fator de atratividade para instituições estrangeiras, a medida que oferece oportunidade de ganhos oligopolísticos. (Carvalho, 1997, p.8)

Dessa forma, através da concorrência os bancos estrangeiros forçam os bancos nacionais a adotarem a mesma conduta, passando estes também a incorporarem outras instituições que estejam em posição mais vulnerável.

Serão exemplificados neste capítulo os diversos casos de fusões e incorporações ocorridos desde 1994, quando foi implantado o Plano Real. Tal Plano foi determinante não só neste processo de concentração como também na questão da desnacionalização do setor, na medida que ambos os fenômenos se deram a partir da fragilização do sistema bancário, propiciado pela estabilidade monetária, pelas condições de abertura do mercado doméstico ao capital externo, como estratégia implícita do Plano, e pelas políticas econômicas implementadas após a vigência do Plano, no sentido de garantir sua continuidade.

5.2 AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO

A edição dos programas de estabilização monetária implementados durante a década de 90 na América Latina, tornou bastante favorável a entrada de instituições estrangeiras nos mercados bancários nacionais. A maior abertura ao capital estrangeiro foi uma das características básicas de tais planos, no momento em que o mercado internacional apresentava um alto grau de liquidez, oferecendo, assim, oportunidade às economias nacionais de atraírem capital para seus mercados domésticos.

²⁵ Esta classificação é feita pelo autor referido na nota de rodapé n.º 7.

Por sua vez, as instituições financeiras internacionais, na tentativa de expandir suas atividades, viram nos processos de tentativa de estabilização das economias latino-americanas, uma oportunidade para alcançarem novos mercados. O interesse dos bancos estrangeiros pode ser visto como consequência da atratividade oferecida por esses mercados, uma vez que apresentam amplo potencial de expansão, altas margens de retorno e baixa eficiência operacional dos agentes domésticos, além do enfraquecimento de instituições bancárias promovido pelos planos de estabilização.

Porém, há de se considerar que, pelo menos no Brasil, a desnacionalização não só representa um dos desdobramentos do programa de estabilização monetária como também uma opção político-institucional do atual governo. Segundo Braga, Prates (1998) "*A privatização e a internacionalização do sistema bancário brasileiro são uma escolha de política financeira do atual governo e não uma inexorabilidade.*" (p.42)

"As condições estabelecidas pelo Plano Real e a decisão do presidente conduziram à abertura do mercado bancário no Brasil desde o segundo semestre de 95". (Braga, Prates, 1998, p. 38)

Até 1964 a legislação determinava que a entrada de capital estrangeiro no País só seria efetuada através do princípio de reciprocidade em relação às restrições impostas às instituições brasileiras pelos países sedes das instituições interessadas. A partir de então, com a Lei 4.595, a entrada de instituições financeiras estrangeiras dependeria da prévia autorização do BC ou do Poder Legislativo, via decreto.

A partir da segunda metade da década de 60 até o final da década de 70 a presença de bancos estrangeiros no mercado doméstico aumentou bastante.

Com a Constituição de 88 o acesso das instituições estrangeiras no País foi proibida até que o Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fosse regulamentado por lei complementar, não valendo para instituições que fossem autorizadas por acordos internacionais ou que fosse de interesse do governo sua entrada. Estas condições referentes a concessões via acordo internacionais ou por "interesse nacional"

também são salientadas no Artigo 192 da Constituição Federal e no Artigo 17, Anexo III, da Resolução n.º 2.099.

O Artigo 192, inciso III, da Constituição Federal estabelece que as condições para a participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro nacional tem de estar em conformidade com "os interesses nacionais" e com "os acordos internacionais"

Cabe aqui transcrever o Artigo 52, do ADCT e o Artigo 17, Anexo III da Resolução 2.099:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 52 - Até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, III, são vedadas:

I - a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;

II - o aumento do percentual de participação no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.

Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro."

Resolução n.º 2.099, Anexo III:

"Art. 17 - A abertura, no País, de agência de instituições financeiras domiciliadas no exterior ou sob controle, direto ou indireto, de capital estrangeiro que implique aumento do número existente em 05.10.88 fica condicionada á promulgação da lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal, observando o disposto no parágrafo único do art. 52 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias."

Dessa forma, a possibilidade de aumento da participação estrangeira nas instituições financeiras nacionais, bem como da expansão da rede de agências das instituições sediadas no exterior ficou reduzido às condições do art. 52 do ADCT. Ou seja, como não houve

acordos de reciprocidade ou internacionais, o ingresso de instituições estrangeiras ficou baseado na questão do "interesse do Governo brasileiro".

Segundo DELFIM NETTO (2000),

"a constituição sugere que o Congresso deve participar do estabelecimento das normas para a admissão do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. O problema é que a expressão "GOVERNO BRASILEIRO" foi interpretada como a VONTADE EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO, que se tem manifestado por decreto...!"

A partir de março de 1995, o ingresso de capitais estrangeiros foi facilitado pelo Ministério da Fazenda, apenas para aquisição de bancos públicos estaduais, com aprovação do presidente da República.

Através da Exposição de Motivos 311, de agosto de 95, ficou estabelecido que era de "interesse do país" o ingresso de capital estrangeiro no sistema financeiro. Os argumentos utilizados para defesa de tal medida se referiam a maior eficiência operacional, maior capacidade financeira e a introdução de novas tecnologias pelas instituições estrangeiras, visando com isso o fortalecimento do sistema financeiro nacional. Em novembro foi eliminada, pela Resolução 2.212 do BC, a exigência de que o capital mínimo dos bancos estrangeiros fossem o dobro do exigido para os nacionais, como determinava a Resolução 2.099, de agosto de 94.

Porém, inicialmente, a entrada de bancos estrangeiros no País ficou limitada à aquisição de bancos nacionais em dificuldades, e só depois esta possibilidade foi estendida aos demais bancos. A partir de então intensificou-se a entrada de bancos estrangeiros no país e a ampliação de sua participação através do ingresso de capitais.

A primeira autorização para a entrada de instituições estrangeiras foi concedida ao The Long Term Credit Bank of Japan Ltd., (17/10/90), com sede com ingresso de participação até o limite de 47% do capital total do Banco Omega S.A, depois houve aumento da participação do Banco Mitsubishi S. A. (29/08/91) e da Tozan Leasing S. A (13/09/93).²⁶

²⁶Estes dados podem ser encontrados em BACEN (1998), Anexo 5.

Depois foi a vez do banco Raibonbank Nederlands da Holanda, em agosto de 95,²⁷ que já tinha escritório de representação no Brasil. Logo depois, nesse mesmo ano, foi a vez do Banco Comercial S.A., do Uruguai. Em 96 mais cinco instituições entraram no País, e em 97 foram 13. (Puga, 1999, p. 22)

Neste processo, destaca-se a compra do banco Bamerindus pelo HSBC (HongKong Shangai Banking Corporation), em março de 97, utilizando recursos do Proer, sendo o maior banco estrangeiro no mercado doméstico até novembro de 98, quando o ABN AnroBank adquiriu o controle total do Banco Real.

O Português Caixa Geral de Depósitos, em janeiro de 98, comprou 79,3% do capital votante do Banco Bandeirantes, e, em agosto deste mesmo ano, o Bilbao Vizcaya comprou 55,5% do capital votante do Excel-Econômico, sendo que em outubro de 98 já possuía 100% deste capital.

Entre junho de 95 e dezembro de 98 houve um aumento significativo da participação de bancos com controle estrangeiro, passando de 20 para 36 bancos funcionando no mercado doméstico, fazendo com que a participação de bancos estrangeiros²⁸ sobre o total de bancos múltiplos e comerciais, em termos de números de instituições, aumentasse de 15,4% para 25,6%, durante o período mencionado. (Puga, 1999, pg. 23, Tabela 3)

Além disso, os bancos estrangeiros aqui já instalados aumentaram sua participação após a implantação do Plano Real. Em 1997, o banco espanhol Santander adquiriu o Banco Geral do Comércio, em agosto, e o Noroeste, em outubro, num exemplo claro de que a desnacionalização do sistema bancário brasileiro vem acompanhada por um processo de concentração do setor.

Em setembro do mesmo ano, o Banco InterAtlântico, controlado pelo Banco Espírito Santo (Portugal), pelo Grupo Monteiro Aranha, e pelo Banco Crédit Agricole (França), assumiu o controle acionário do Boavista. Já em março de 98, o Sudameris adquiriu o controle do América do Sul.

²⁷ Este foi o primeiro banco estrangeiro a ingressar no Brasil depois da Exposição de Motivos 311 de agosto de 95, e também o primeiro após a implantação do Plano Real.

Em julho de 98, o ABN Amro Bank adquiriu 40% das ações do Banco Real, quarto maior banco privado nacional²⁹, sendo que, em novembro do mesmo ano, passou a controlar 100% das ações do banco. No mesmo mês o banco holandês já havia comprado o Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe), passando a ser o maior banco estrangeiro funcionado no Brasil. Um exemplo de que a desnacionalização, associada também ao processo de privatização de bancos públicos, tende a ser um elemento essencial na concentração do setor bancário nacional.

O ABN, além de ser o maior banco holandês é também o maior banco estrangeiro nos EUA. Presente no Brasil desde 1917, até início da década de 60 atuava com o nome de Banco Holandês Unido (BHU) concentrando-se no financiamento do comércio exterior e na parceria com empresas estrangeiras. Em 1964 comprou 49% do Banco Aymoré de Investimento, passando a operar com financiamento de veículos e estruturar sua área de varejo. Anos depois adquiriu o controle total do Grupo Aymoré, que controlava o banco homônimo. Com a criação dos bancos múltiplos em 88, o BHU deu início a unificação das suas instituições, a filial brasileira do banco e o Grupo Aymoré, transformando-se em banco múltiplo. Em janeiro de 95 passou a atuar com o nome de ABN Amro Bank.³⁰

Na aquisição de 40% do capital votante do Real, em Julho de 98, o ABN Amro desembolsou R\$ 80 milhões como pedágio cobrado pelo BC, e ao adquirir o total das ações do mesmo banco teve que pagar R\$ 120 milhões ao BC.

Já para a compra do Bamerindus, pelo HSBC, e do Bandeirante, pelo Caixa Geral de Depósitos, bancos nacionais que se encontravam em dificuldade, o BC não cobrou pedágio.

Segundo Puga (1999, p. 24), uma entrevista feita por Freitas³¹ com vários executivos de bancos nacionais e estrangeiros que operam no Brasil considerou positivo o aumento da participação de bancos estrangeiros no sistema nacional, em especial no que se refere à

²⁸ Cujas maioria do capital votante pertence, direta ou indiretamente, a instituições financeiras sediadas no exterior.

²⁹ Esta posição é dada segundo a tabela "Os Cem Maiores Bancos da América Latina". In: Gazeta Mercantil Latino-Americana (1999).

³⁰ Algumas informações destes dois últimos parágrafos podem ser encontradas em ABN AMRO BANK (consultar bibliografia).

³¹ Freitas, M. C. P. A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. Abertura externa e sistema financeiro. São Paulo: Fundap. Convênio Ipea-Fundap, Maio, 1998.

melhoria na qualidade dos serviços, na questão da entrada de novas tecnologias, redução dos *spreads* e maior eficiência operacional.

No que se refere a questão dos *spreads*, não houve unanimidade quanto ao fato de que a pressão concorrencial pudesse influenciá-los para uma baixa, pois estariam dependentes da taxa de juros básica da economia e dos níveis de inadimplência. Assim, na avaliação de Camargo (1999) a respeito dos *spreads* "...viu-se que os bancos querem antes praticar as margens locais do que deixar de ganhar dinheiro. A redução dos custos operacionais pode até ter acontecido, mas não serviu para baratear os custos dos empréstimos." (p. 14)

No que se refere aos prazos, estes também estão poucos vinculados à dinâmica concorrencial e mais atrelados ao patamar das taxas de juros e a "...*consolidação da estabilidade econômica*." (Puga, 1999, p.25)

Baseado na crise do sistema bancário argentino em 95, Puga (1999, p. 25) afirma que os bancos estrangeiros têm maior capacidade de absorver choques macroeconômicos, uma vez que na ocasião estes bancos se ajustaram mais imediatamente que os demais funcionando localmente.

Na pesquisa realizada por Freitas (Puga, 1999, p. 25 e 26), as principais críticas levantadas pelos banqueiros brasileiros quanto a entrada de instituições estrangeiras foram:

- a vulnerabilidade do real quanto a ação dos bancos estrangeiros em apostar contra a moeda nacional na busca de lucros;
- a falta de compromisso dos estrangeiros na concessão de crédito ao BC, ameaçando a redução de crédito deste último, coisa que não ocorre com os nacionais;
- as limitações do poder do BC sobre as instituições estrangeiras;
- "*a decisão da alocação da poupança seria tomada no exterior*";

- a falta de controle sobre os capitais externos, já que os bancos estrangeiros tem maior capacidade de mobilização de negócios fora do controle das autoridades monetárias brasileiras;
- a posição dos países desenvolvidos em não permitir desmedidamente a entrada de capitais estrangeiros em seus mercados bancários.

De forma oposta, os defensores da entrada do capital estrangeiro no mercado bancário doméstico argumentam que a estratégia e ações adotadas pelos bancos, como o aproveitamento das oportunidades de ganho ou a recusa na aquisição dos títulos públicos leiloados pelo BC para auferir crédito (mesmo que venha a comprometer a condução das políticas monetária e cambial), independe de sua nacionalidade.

No que se refere a alocação da poupança fora do espaço nacional, Puga (1999, p. 26) lembra que os bancos se concentram em atividades de curto prazo, só atuando em operações de longo prazo como meros repassadores de recursos governamentais.

Quanto a última crítica dos banqueiros brasileiros, segundo o autor, não existem restrições nos EUA quanto à entrada de capitais externos no sistema bancário americano, porém, ressalta que na Europa existe esta preocupação em relação à entrada de bancos americanos. (Ibidem, p. 26)

Segundo Delfim Netto (2000), "*argumentos "imaginativos", não sustentados pela teoria ou pela prática*" foram utilizados na Exposição de Motivos n.º 311/MF, que solicitou a autorização, por parte do Presidente da República, para a entrada de capitais estrangeiros no mercado bancário brasileiro.

Tais "*argumentos imaginativos*" referiam-se à maior capacidade financeira e introdução de novas tecnologias pelas instituições estrangeiras, que levariam ao fortalecimento do sistema bancário nacional.

Segundo Camargo (1999, p. 14), "*Quanto ao fortalecimento dos sistemas bancários locais...*" na América Latina, depois da entrada de instituições estrangeiras, "*...isso tem se revelado verdadeiro.*"

Porém, existem custos para este fortalecimento propiciado pela desnacionalização de sistemas bancários.

"O primeiro deles é o aumento do risco de ataques especulativos contra a taxa de câmbio. Os bancos internacionais têm acesso a fundos em moeda forte, e se torna mais atrativo para eles (comparativamente aos bancos locais), apostar contra uma moeda. É mais difícil, também, controlar o movimento de capitais numa economia dominada por bancos internacionais, bem como controlar a alocação de funding por parte do sistema bancário." (Ibidem.)

Mas, para Delfim Netto (2000), o sistema bancário já vinha aumentando sua eficiência deste 1994 na tentativa de compensar a perda das receitas inflacionárias, e que não seria razoável confundir tal melhoria *"com a suposta pressão "concorrencial" produzida pela entrada dos bancos estrangeiros."*

Ele ainda afirma que não há provas a respeito de que banqueiro estrangeiro tenha melhor caráter do que o nacional; que haverá aumento da competição em benefício ao consumidor, uma vez que só se substitui um banco por outro; que os estrangeiros tenha melhor tecnologia, já que elas já foram incorporadas pelos bancos nacionais; que eles tenham menor custo e maior eficiência, já que também imputam o custo Brasil quando alocam seus capitais aqui; que eles atenderam a pequenas e médias empresas com ampliação do volume de crédito a juros menores, uma vez que eles tem limites globais fixados pelos comitês das matrizes; que eles, num momento de restrição interna de crédito, não darão preferências às suas multinacionais; e que, numa crise, mantenham suas linhas de crédito comerciais, o que não fizeram em 1998/1999, com raríssimas exceções.

Carvalho (1997, p. 11) reforça a crítica à entrada de capital estrangeiro no sistema bancário nacional. Segundo ele,

"há um risco de 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."

"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." (Ibidem, p 11)

Existe, então, um risco em relação à falta de autonomia dos governos em relação à implementação de políticas nacionais próprias quando há um domínio do capital estrangeiro sobre setores fundamentais da economia de um País.

"Com a transnacionalização dos mercados, a internacionalização do sistema financeiro e a formação dos blocos regionais, aumentam as decisões tomadas fora do alcance da jurisdição dos Estados. Com o advento de formas mais flexíveis de produção e da interpenetração das estruturas empresariais, as fronteiras econômicas se dissolvem. A capacidade dos governos de gerir livremente seus instrumentos de política monetária, cambial e fiscal é relativizada. Quanto mais uma nação se insere no sistema mundial de produção, menos condições tem de se auto-administrar só com base nas variáveis internas. Na economia globalizada, as relações entre os problemas internacionais e os internos se invertem, de tal modo que os primeiros não são mais parte dos segundos. Ao contrário, estão acima dos problemas nacionais e também os condicionam." (Faria, 1998)

O risco ainda é maior quando se trata da desnacionalização de um setor como o bancário, fundamental para o desenvolvimento das demais atividades de uma economia, e consequentemente da própria economia de uma Nação.

Sobre este ponto, vale notar as considerações de Oliveira (1984) ao afirmar que a atividade bancária e comercial vai adquirindo uma certa autonomia no processo produtivo-social, tornando-se independente, em termos relativos, da fração industrial, sendo que

"os bancos desfrutam de posição privilegiada, desde quando centralizam e comandam as aplicações do dinheiro, elemento indispensável tanto ao capital industrial, como ao comercial, agropecuário, etc., justificando assim sua postura claramente hegemônica diante das demais frações." (Oliveira, 1984, pg. 13)

Além disso ele reforça a idéia de falta de controle na implementação de políticas internas em países com alta participação de capital estrangeiro sobre o sistema bancário: *"Com a ampliação dos raios de ação dos capitais para a esfera mundial, integrando mercados*

distantes", e com *"uma articulação mais estreita entre os processos produtivos mundiais"*, que se respalda na tecnologia e no financiamento (que ele identifica como *"elementos unificadores"* dos sistemas produtivos nacionais), os bancos não só *"vão reafirmando sua posição de domínio sobre as demais atividades"*, passando a ter *"uma ingerência mais direta sobre as empresas, no que se refere à avaliação de desempenho, determinação de prioridades de investimentos, adoção de novas tecnologias, através da presença de diretores e representantes de Bancos no seio de grupos industriais"* como também *"vão dispor de uma capacidade maior de coordenação sobre os próprios Estados Nacionais"*. (Oliveira, 1984, p. 13)

Então, os bancos através de *"sua atividade cotidiana de articulação e coordenação da expansão capitalista a nível mundial"* vão exercendo seu domínio sobre os capitais produtivos e até sobre a autonomia das Nações. (Ibidem, p. 14)

Percebe-se então que, diante destas considerações, o fortalecimento do sistema bancário brasileiro é bastante relativo, valendo concretamente apenas enquanto fortalecimento de grupos empresariais privados, cujo controle sobre o capital concentra-se cada vez mais nas mãos de não residentes, não garantindo maior segurança ao sistema bancário enquanto setor determinante para o desenvolvimento sócio-econômico de uma nação.

A desnacionalização não é uma mera casualidade dos efeitos sofridos pelo sistema bancário devido às políticas econômicas do Plano Real, mas sim uma opção político institucional do Governo brasileiro como foi sustentado por Braga, Prates (1998, p. 42)

Braga, Prates (1998) alertam que o processo de desnacionalização do sistema bancário no Brasil vem sendo determinado pelo presidente da República *"em "solitárias" decisões com o ministro da Fazenda e a diretoria do Banco Central"*. Atentam para o fato de que o congresso nacional não tem participação alguma em tal processo e que estas mudanças, que *"correspondem a uma redefinição da institucionalidade financeira do País, com profundas repercussões econômicas e políticas no futuro..."* deveriam *"...ser conduzidas após a definição de um quadro legal, com a participação de diferentes segmentos sociais, uma vez que o sistema financeiro é decisivo na configuração do tipo de estabilização e de desenvolvimento que se pode atingir."* (Braga, Prates, 1998, p. 38)

Segundo eles, a seqüência dos procedimentos adotados para a aquisição de uma instituição financeira pelo capital estrangeiro parte da negociação com os acionistas, logo depois comunicando-se ao Banco Central, que, ao aprovar a transação, encaminha o pedido ao CMN, com a aprovação deste encaminha-se o pedido ao Ministério da Fazenda e à Presidência da República, que autoriza definitivamente a transação através de decreto presidencial e assim a operação é formalizada pelo BC. (Braga, Prates, 1998, p. 38). Observa-se neste processo a ausência da participação do Congresso Nacional, importante instituição no direcionamento das políticas e desenvolvimento nacional.

Delfim Netto (2000) também compartilha desta opinião afirmando que a constituição sugere a participação do Congresso na questão da entrada de capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. Segundo ele,

"o problema é que a expressão "GOVERNO BRASILEIRO" foi interpretada como a VONTADE EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO, que se tem manifestado por decreto, às vezes até sem número, como foi o caso da permissão para estrangeiros participarem no leilão do Banespa!" (Delfim Netto, 2000)

O aumento da participação estrangeira pode ser percebida na Tabela 1 (Número de Instituições Financeiras) onde demonstra-se que houve uma redução significativa no número de bancos privados nacionais, de bancos públicos e até de bancos com participação estrangeira, enquanto, por outro lado, houve crescimento do número de bancos com controle estrangeiro.

TABELA 5

Número de Instituições Financeiras (Dez/88- Jun/94-Dez/98)

Tipos de Instituição	Dez/88	Jun/94	Dez/98
Bancos Públicos Federais	6	6	6
Bancos Públicos Estaduais	37	34	24
Bancos Privados Nacionais	44	147	106
Filiais de Bancos Estrangeiros (Comerciais)	18	19	16
<i>Bancos com Controle Estrangeiro</i>	7	19	36
Bancos com Participação Estrangeira	5	31	23
Bancos de Investimento	49	17	22
Total do Sistema Bancário Nacional	166	273	233

Fonte: Banco Central do Brasil

Dentro do Programa de Reestruturação dos Bancos Públicos tem-se alguns movimentos que sinalizam tanto para a desnacionalização quanto para a concentração do setor bancário doméstico.

Em junho de 97 o Banerj foi dividido em duas partes, sendo uma liquidada extrajudicialmente e a outra adquirida pelo Banco Itaú. No mesmo ano, em agosto, o BCN comprou o Credireal, de Minas Gerais, e o próprio BCN dois meses depois foi adquirido pelo Bradesco, indício claro de aumento da concentração no setor. Mas não parou por aí: em setembro de 98 o Itaú comprou o Benge, e, em novembro, o banco holandês ABN Amro comprou o Bandepe.

Percebe-se também o processo de desnacionalização do sistema bancário nacional quando se compara alguns indicadores dos demais bancos do sistema financeiro com os indicadores dos ***bancos privados nacionais com controle estrangeiro***, assim como com os indicadores dos bancos privados nacionais.

Segundo Puga (1999, p. 29-30), os *bancos privados nacionais* ainda respondem por uma parcela significativa das operações ativa e passiva do sistema financeiro, havendo um aumento dessa participação no total dos depósitos dos bancos múltiplos e comerciais entre o ano de 97 e 98 (36,3% em junho de 97, e 39,3%, em dezembro de 98), refletindo assim, principalmente, a participação ativa destes bancos no processo de privatização dos bancos estaduais: a compra do Banerj e do Benge pelo Itaú, e a compra do Credireal pelo BCN, e este, por sua vez, sendo comprado pelo Bradesco.

Porém, apesar do aumento na participação nos depósitos neste curto período, os números mostram que houve uma queda da participação dos *bancos nacionais* frente ao total dos bancos múltiplos e comerciais durante todo o período de vigência do Plano Real, desde a sua implantação em 1994 até 1998. Isto pode ser notado tanto em termos de volume de crédito, como de ativos e captação de depósitos, com exceção do Patrimônio Líquido que apresentou, no final de 98, uma pequena elevação em relação a junho de 94, tendo havido uma grande oscilação deste indicador durante o período.³²

O processo de desnacionalização do sistema bancário brasileiro pode ser seguramente percebido no avanço dos *bancos privados nacionais com controle estrangeiro* sobre o total de ativos dos bancos múltiplos e comerciais, no período que vai do primeiro semestre de 94, antes da entrada da nova moeda, até 1998. Enquanto em junho de 94 tais bancos eram responsáveis por 6,4% deste total de ativos, em dezembro de 98 este índice era de 18,4%, passando de US\$ 17.783,7 milhões para US\$ 82.959,0 milhões, um crescimento de 366,5% durante o período.³³

Em termos de volume de crédito tem-se que os *bancos com controle estrangeiro* eram responsáveis por 6% do total para bancos múltiplos e comerciais, em junho de 94, sendo que em dezembro de 98 este índice ficou em 18%.

³² Observando a Tabela 4, (Puga, 1999, p. 28), verifica-se que a participação dos bancos privados nacionais, em termos de Patrimônio Líquido, no total dos bancos múltiplos e comerciais, era de 45,9%, em junho de 94, atingindo seu ponto máximo em junho de 95 com 56%, caindo para o ponto crítico de 32,1% em junho de 96, voltando a subir em junho de 97 para 50,8%, caindo novamente para 46,5% no final de 98.

³³ As informações sobre ativos, depósitos, créditos e número de bancos podem ser encontradas em Puga, (1999), Tabela 4, p. 28.

Quando se trata de captação de depósitos tem-se para estes bancos estrangeiros uma evolução de 6,4% em junho de 94, para 15,7 % em dezembro de 98.

A desnacionalização pode ser medida também pelo crescimento da participação do número de instituições controladas pelo capital estrangeiro no mercado doméstico. Em junho de 94 tais instituições representavam 7,7% dos bancos comerciais e múltiplos no País, já em dezembro de 98 esta participação era de 17,7%.

Estes dados podem ser observados de forma resumida na tabela a seguir:

TABELA 6

Evolução da Participação dos *Bancos Privados Nacionais com Controle Estrangeiro* no Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais (em %) ³⁴
(Jun/94 e Dez/98)

Indicadores/período	Junho/94	Dezembro/98
Nº de bancos	7,7	17,7
Créditos	6,0	18,0
Ativos	6,4	18,4
Depósitos	6,4	15,7
Patrimônio Líquido	5,9	19,5

Fonte de dados brutos: Sisbacen

Vale destacar que, como a organização sob forma de banco múltiplo só é permitida aos bancos constituídos sob a legislação brasileira, as filiais de bancos estrangeiros tem baixa participação no total de bancos múltiplos e comerciais, analisando-se todos os indicadores (número de bancos, créditos, ativos, depósitos e patrimônio líquido). As principais filiais dos bancos estrangeiros no País, BankBoston N.A. e o Citibank N.A., em março de 98, possuíam 12 e 21 agências, respectivamente, enquanto na mesma data, o BankBoston S.A. e o Citibank S.A., constituídos sob a legislação brasileira como bancos múltiplos com controle estrangeiro, possuíam 36 e 47 agências, respectivamente.

Todos estes indicadores mostram o crescimento da participação dos *bancos com controle estrangeiro* dentro do sistema bancário nacional. Dentre os 20 maiores bancos instalados no país, ao final do primeiro semestre de 98, 6 deles eram estrangeiros (BankBoston, Boavista

³⁴ Puga (1999), Tabela 4, p. 28

InterAtlântico, Citibank, HSBC Bamerindus, CCF Brasil e Sudameris) e um *banco com participação estrangeira*, o BBA Creditanstalt.

Ao final deste mesmo ano o aumento da participação estrangeira cresceu ainda mais, uma vez que no *ranking* apresentado até junho de 98 não foram consideradas as transferências de controle do Real para o ABN Amro Bank (Holanda) e do Excel-Econômico para o Bilbao Vizcaya (Espanha).

Todo este processo de desnacionalização tem como vias principais a privatização dos bancos estaduais e os movimentos de fusões e aquisições dos bancos privados nacionais, sendo respaldado pelo Governo brasileiro através de programas como o Proer e o Proes, contando com a participação do capital estrangeiro como sujeito ativo destas operações.

No que se refere ao Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), alguns indicadores mostram como este seguimento pode ter tido papel fundamental no processo de desnacionalização. Em dezembro de 96, logo depois da instituição de Proes (agosto), a participação dos *bancos públicos estaduais* nos ativos totais dos bancos múltiplos e comerciais era de 24,5%, caindo de forma considerável em dezembro de 97 para 10,3%, e em dezembro de 98 já estava em 5,9%. Para os mesmos períodos a participação destes bancos em termos de Patrimônio Líquido apresentou os seguinte índices: 11,9%; 4,6%; 3,1% do total para bancos múltiplos e comerciais. (Puga, 1999, Tabela 4, p. 28)

Outro importante fator, no processo de desnacionalização, foi os movimentos de fusões e aquisições no âmbito dos *bancos privados nacionais* que acabou por reduzir a participação destes nos total de bancos múltiplos e comerciais. Com exceção do Patrimônio Líquido que, como já foi citado, teve uma grande variação e apresentou um leve aumento no final do período analisado, todos os outros indicadores analisados apresentaram retração no período que vai de junho de 94 a dezembro de 98: número de bancos: 59,8% para 52,2%; créditos: 39,5% para 31,6%; ativos: 43,8% para 35,7%; depósitos: 56,3% para 39,3%.

Todo este movimento, incluindo bancos públicos estaduais e bancos privados nacionais, determinou não só o processo de desnacionalização como também ampliou o grau de concentração no setor bancário nacional, havendo uma grande interatividade entre ambos os processos.

5.3 CONCENTRAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NACIONAL

Um outro aspecto de mudança após o Plano Real, dentro do setor bancário nacional, que veio acompanhado pelo própria desnacionalização do setor, foi o aumento do grau de concentração do sistema.

Neste caso, observa-se uma grande interatividade entre ambos os movimentos, uma vez que a entrada de capital estrangeiro no sistema bancário nacional se deu através de grandes volumes de recursos, além de processos de fusões e aquisições ocorridos durante o período 1994/98 terem a participação de grandes instituições internacionais.

Os bancos nacionais também participaram ativamente do processo de concentração do setor na tentativa de ganhar escala e manter a competitividade, guiados pela ameaça do avanço das instituições estrangeiras no mercado doméstico.

A concentração no setor advém não só da tendência "natural" do movimento espontâneo de centralização do capital que ocorre dentro de um sistema capitalista, com ou sem incentivos governamentais, mas também foi resultado do processo de fragilização das pequenas e médias instituições, que se proliferaram após a reforma financeira da 1988, e que passaram a enfrentar dificuldades com o advento do Plano Real e as modificações conjunturais trazidas pelas suas políticas de implementação e sustentação.

Um estudo realizado pela empresa de auditoria e consultoria KPMG revela que os bancos, durante quatro anos (1994/97), estiveram em segundo lugar na lista de setores que apresentam maior número de operações de união ou de transferência de controle acionário. Sendo que no primeiro trimestre de 98 o setor bancário ocupou a primeira posição da lista. A pesquisa revela ainda que das doze operações ocorridas no primeiro semestre de 1998, em 75% dos casos houve participação de instituições estrangeiras. (O Estado de São Paulo, 1998)

Em 94, ocorreram 15 operações de transferência de controle. Em 95 este número foi para 20, em 96, foram 31, e em 97 ocorreram 36 operações.

Neste sentido, o processo de privatização dos bancos estaduais, incentivado pelo Governo Federal, como parte da reforma fiscal e da reestruturação financeira dos estados, ampliou muito as oportunidades de compra e de fusões para os bancos nacionais e estrangeiros, através do Proes.

O que se pode perceber é que a questão da escala passou a ser essencial para a sobrevivência no setor. Com isso, inúmeras instituições de pequeno porte deixaram de existir ou foram engolidas por instituições maiores. E, neste processo, a participação dos bancos estrangeiros foi marcante, não só atuando ativamente na aquisição das instituições já instaladas no mercado doméstico, mas também através da pressão competitiva que vem exercendo sobre os grandes grupos bancários de origem nacional, fazendo com que estes adotem a mesma estratégia para obtenção de escala. Tudo isto com o incentivo e a "benevolência" do Governo brasileiro.

Com o advento do Plano Real, e seu modelo baseado em amplo financiamento externo, a economia nacional ficou mais vulnerável aos choques externos. Em 1995, com a crise mexicana, agravou-se o problema de insolvência de alguns bancos nacionais, inclusive de bancos de grande porte, o que determinou a extinção de várias instituições de pequeno porte, e a mudança de controle acionário de instituições de grande porte, como foi o caso do Econômico e do Bamerindus, que passaram a ser controlados por capitais estrangeiros, e do Banco Nacional, que passou a ser controlado pelo Unibanco, brasileiro.

No caso do banco Econômico, este foi primeiro adquirido pelo Excel, e depois o Excel-Econômico, como passou a ser chamado, foi adquirido pelo Banco Bilbao Viscaya. Houve também a aquisição do Banco Garantia pelo Crédit Suisse, a aquisição de 51% do Banco Liberal pelo Nations Bank, do Multiplic, pelo Lloyds Bank, e do Banco Patrimônio pelo Chase Manhattan.

Vários foram os movimentos de fusão e aquisição que vieram a determinar um maior grau de concentração do setor bancário nacional. O Banco InterAtlântico, controlado pelo

Banco Espírito Santo, pelo Grupo Monteiro Aranha, e pelo Banco Crédit Agricole, assumiu o controle acionário do Boavista, e o Sudameris adquiriu o controle do América do Sul.

Neste processo, os programas de redução do setor público na atividade bancária, Proes, e o de saneamento do sistema financeiro nacional, Proer, tiveram importante participação. Ambos os programas estimulavam as fusões e aquisições entre as instituições, na tentativa de fortalecer o sistema, o que acaba por se traduzir em concentração. Neste aspecto, vale destacar a aquisição do Bamerindus, um dos maiores bancos nacionais, pelo HSBC, através de recursos do Proer, e a aquisição do Bandepe pelo ABN Anro Bank que já havia adquirido o Banco Real.

O programa de redução do sistema bancário estadual não atingiu só o Bandepe. Outros movimentos de aquisições e fusões foram estimulados pelo programa como as aquisições feitas pelo Itaú: primeiro a compra de parte do Banerj, depois a compra do Bemge. Além deste, houve a aquisição do Credireal pelo BCN, que depois foi adquirido pelo Bradesco.

Inúmeras são as operações de mudança de controle acionário que acabaram por determinar um maior grau de concentração do sistema bancário nacional. Isto se explicita pelo fato de que esses movimentos tem como protagonistas instituições já existentes, com rede de agências já instaladas e uma massa de capital já definida dentro do sistema, e que acaba sob o domínio de poucas instituições de grande porte. Inclusive a entrada de capitais estrangeiros se dá através da aquisição de bancos nacionais já presentes no mercado doméstico (processo claro de desnacionalização do sistema), sendo bem mais rara a vinda de instituições estrangeiras através de instalação de subsidiárias ou sucursais.

Mas o que torna mais evidente o aumento do grau de concentração do setor bancário é o fato de que, apesar da redução do número de bancos entre junho de 1994 e dezembro de 1998, o sistema bancário brasileiro cresceu durante este período. Isto pode ser percebido ao compararmos indicadores como ativos, patrimônio líquido, volume de depósitos e de créditos com o número de bancos múltiplos e comerciais existentes no sistema, durante o período que vai de 1994, quando foi instituído o Plano Real, até 1998.³⁵

³⁵ Estes indicadores também podem ser encontrados em: Puga (1999), Tabela 4, p. 28.

Enquanto o número de bancos passou de 246 para 203, de junho de 94 até dezembro de 98, uma queda de 17,48%, o volume de ativos passou de US\$ 277.871,0 milhões para US\$ 450.864,0 milhões, um aumento de 62,26%. Quando se trata do patrimônio líquido dos bancos múltiplos e comerciais, tem-se que estes apresentaram uma evolução de 83,67%, para o mesmo período, passando de US\$ 26.349,0 milhões para US\$ 48.394,0 milhões.

Em contraposição à redução do número de bancos, tem-se também que houve um crescimento de US\$ 88.420,0 milhões para US\$ 121.465,0 milhões em termos de volume de créditos concedidos, uma evolução de 37,37%, durante o período referido. Enquanto isto, os depósitos passaram de US\$ 104.471,0 milhões para US\$ 184.006,0 milhões, crescendo 76,13%.

A tabela a seguir demonstra de forma resumida o desempenho destes indicadores que sinalizam para a concentração:

TABELA 7

Evolução da concentração dos bancos múltiplos e comerciais no Brasil
Jun/94 - Dez/98³⁶

Indicadores/período	Junho/94	Dezembro/98	Variação % ³⁷
Nº de bancos	246	203	-17,48
Créditos*	88.420	121.465	37,37
Ativos*	277.871	450.864	62,26
Depósitos*	104.471	184.006	76,13
Patrimônio Líquido*	26.349	48.394	83,67

*valores em US\$ Milhões

Fonte de dados: Sisbacen

Em suma, seja sob o ponto de vista de qualquer indicador apresentado para os bancos múltiplos e comerciais, a análise mostra que houve um crescimento da média destes indicadores por número de bancos, no referido período. A variação percentual dos demais indicadores é positiva enquanto a do número de bancos é negativa, deixando claro o aumento de concentração no setor bancário pós-Real.

³⁶ Participação Estrangeira - Relação de Decretos Puga, 1999, Tabela 4, p. 28.

³⁷ Estes números foram calculados pelo autor do presente estudo, não se encontrando na tabela original apresentada por Puga (1999)

6 CONCLUSÃO

A estabilidade monetária promovida pelo Plano Real veio a impactar diretamente sobre o sistema bancário nacional. Depois de tentativas de auto-recuperação, principalmente no que se refere a substituição das receitas obtidas através das transferências inflacionárias por outras formas de receitas, o sistema se viu novamente atingido pelas políticas econômicas do governo que visavam proteger a estabilidade monetária, frente à ameaça das crises internacionais, dada a elevação do grau de abertura sofrida pela economia brasileira.

Neste contexto, intensificou-se a reestruturação do setor bancário, iniciada no final da década de oitenta, tendo como principais conseqüências, na fase pós-Real, a desnacionalização e a elevação do grau de concentração do setor.

Desde o final da década de 80, já podia se perceber o movimento que veio resultar em uma maior abertura comercial no Brasil. No que se refere ao sistema financeiro a base legal para a entrada de capital estrangeiro no País se respalda no Artigo 192, Inciso III, da Constituição Federal, no Artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no Artigo 17, Anexo III, da Resolução nº 2.099, todas ressaltando o aspecto "interesse do Governo brasileiro" como principal condição para a entrada de instituições estrangeiras no mercado bancário nacional.

Os processos de desnacionalização e concentração do setor bancário brasileiro também foram estimulados pela criação do banco múltiplo na Constituição de 88, e pela criação de programas de incentivo a fusões, aquisições e mudanças de controle acionário, como o Proer, com o objetivo de fortalecer o sistema, e do programa de redução da participação do setor público na atividade bancária, o Proes.

De fato, pode se perceber que desde o início do Plano Real, houve o aumento significativo da participação estrangeira no mercado bancário doméstico, considerando-se qualquer indicador apresentado aqui (número de bancos, volume de crédito, volume de depósito, ativo e patrimônio líquido); sendo os *bancos com controle estrangeiro* (os que tem mais de 50% do capital votante pertencente a não residentes) principal expressão deste movimento.

Utilizando-se os mesmos indicadores nota-se também o crescimento do sistema bancário como um todo entre junho de 94 e dezembro de 98, contrastando apenas com o número de instituições funcionando no País, que sofreu uma redução no referido período, caracterizando assim um aumento no grau de concentração do setor.

De certo que uma crise financeira e uma onda generalizada de quebra de bancos no setor bancário "*...deve ser considerada como algo absolutamente indesejável para qualquer economia, tendo em vista seu forte e rápido poder de propagação para o sistema econômico como um todo*" como ressalta Teixeira (1995, p. 161-162). Neste sentido, é que ele considera "*válidas e oportunas todas as tentativas de evitar a propagação de uma crise de confiabilidade no sistema, sendo tal providência uma obrigação inquestionável do governo de todo e qualquer país.*" (Teixeira, 1995, p. 162)

Ainda em defesa dessa consideração, ele argumenta que "*para a sociedade, o custo de deixar o sistema bancário incorrer num processo tendencialmente amplo de falência é mais oneroso que o custo despendido para impedi-lo, através de uma ação governamental de salvamento e saneamento dos bancos.*" (Ibidem, p. 163). Porém há de se considerar dois pontos acerca deste argumento:

O primeiro se concentra na questão de que o governo, administrando recursos públicos, canaliza esforços para socorrer os bancos debilitados pelas políticas econômicas implementadas por ele próprio.

Foi a partir da implementação do Plano Real que o sistema bancário passou a apresentar dificuldades na condução de suas atividades, haja visto a perda das receitas advindas das transferências inflacionárias no início do Plano. Inicia-se, então, uma reestruturação no setor. Os aspectos conjunturais trazidos pelas políticas econômicas que visavam a sustentação do Plano continuaram a atingir o setor de forma que impossibilitou a sua auto-recuperação, havendo a necessidade da intervenção do governo. Ou seja, o governo conduz uma série de medidas que acabam por fragilizar o sistema bancário e, sob o risco de uma crise generalizada no setor, ele próprio canaliza esforços para socorrê-lo. O próprio governo, agente causador da enfermidade, ministra o medicamento, onde o que está em jogo é a saúde do sistema bancário.

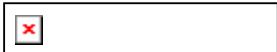
O segundo ponto refere-se aos recursos e esforços empreendidos de forma paternalista pelo governo para sanear instituições que apresentam erros de má administração, quando não, indícios de gestões fraudulentas, em que as punições aos responsáveis, quando existem, deixam muito a desejar, mantendo a histórica tradição brasileira de impunidade para os detentores do poder econômico e afilhados políticos.

Além disso, há de se considerar aspectos éticos como a ausência da participação do Congresso Nacional neste processo de "*redefinição da institucionalidade financeira do País*", uma vez que este, o Congresso, é uma instituição representativa dos interesses nacionais.

Todas as conseqüências (positivas e negativas) do processo de desnacionalização aliado ao aumento da concentração do setor bancário ainda não podem ser totalmente avaliadas, uma vez que os próprios processos ainda não tiveram conclusão. Existem diversos argumentos a favor ou contra os processos de desnacionalização e concentração. Dentro deste contexto, o que se pode concluir até agora é que é indiscutível que os ambos os fenômenos, a partir do Plano Real, tenham acontecido, e que continuam a acontecer, apesar da resistência por parte de alguns especialistas e do próprio governo em admitir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABN AMRO BANK, Histórico do. Capturado em 16/05/99. On Line. Disponível na internet:<http://www.abnamro.com.br/instituc/historic/apresent.htm>.
- ABREU, Beatriz. Estrangeiros Acirram Concorrência Entre Bancos. O Estado de São Paulo, São Paulo, 29/05/97. Editoriais. Capturado em 23 de dez. 1998. On-line. Disponível na Internet: <http://www.estado.com.br/edição/pano/97/05/29/eco922.html>.
- AZEVEDO, André F. Z. de & PORTUGAL, Marcelo Savino. Abertura Comercial e Política Econômica No Plano Real, 1994 - 1999. Porto Alegre - RS: PPGE/UFRGS, 1999. (Texto para discussão n.º 11/99).
- BACEN, 1998. Evolução do Sistema Financeiro Nacional. Dez/98. Capturado em 15/08/99. On Line. Disponível na internet: <http://www4.bcb.gov.br/deorf/r199812/texto.htm>. (Relatório Semestral).
- BRAGA, José Carlos & PRATES, Daniela. Todos os bancos do Presidente?. In: PRAGA, São Paulo: Hucitec, 1998. p. 33-43. (Estudos Marxistas, 6)
- BRANDÃO, L. M. O Plano Real e o Sistema Financeiro. O Estado de São Paulo, São Paulo, 02/07/98. Editoriais. Capturado em 23 de dez. 1998. On-line. Disponível na Internet: <http://www.estado.com.br/edição/pano/98/07/01/ARTTIT1.HTM>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa. Brasília: Ministério da Educação, 1989.
- BRASIL. E.M. Interministerial Nº 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF. Exposição de Motivos da Medida Provisória do Plano Real, Brasília, 30/06/94. Capturado em 19 de jun. 1999. On-line. Disponível na Internet: [Internet: http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/arquivos/real/realem.exe](http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/arquivos/real/realem.exe)
- BRASIL. Ministério da Fazenda - Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil. 1997. Capturado em 16/05/99. On Line. Disponível na internet: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/arquivos/spe/speart10.exe>.
- BURLE, Lauro Lobo. A Internacionalização do Sistema Financeiro: 1990/1992. Análise Econômica, Porto Alegre. UFRGS, v. 13, n. 23/24, p. 3-18; mar.- set/1995.
- CAMARGO, Gustavo. O Bônus (e o ônus) da internacionalização. Gazeta Mercantil Latino-Americana, 28/06/99 a 04/07/99. p. 14. Gazeta Mercantil, 04/07/99.
- CAMPO, Sueli. No Brasil, governo gastou R\$ 20 bilhões para sanear bancos. Estado de São Paulo, São Paulo, 16/12/97. Editoriais. Capturado em 23/12/98. On-line. Disponível na Internet: <http://www.estado.com.br/edição/pano/97/12/16/eco156.html>

- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A Internacionalização do Sistema Bancário Brasileiro. Boletim de Conjuntura, Rio de Janeiro, UFRJ/IE v. 17, n. 3, p. 7-11, nov. 1997.
- COMO os bancos vem reestruturando sua área de crédito. Suma Econômica, São Paulo, n.º 215, p. 18-23, out. 96.
- CRISÓSTOMO, Denise de Castro. A Estabilização Monetária e o Ajuste no Sistema Bancário Nacional. Salvador: FCE/UFBA, 1999. (Monografia de Graduação no Curso de Economia - UFBA)
- CYSNE, Rubens P., COSTA, Sérgio Gustavo S. da - Reflexos do Plano Real Sobre o Sistema Bancário Brasileiro - Ensaio Econômico/ EPGE/FGV n.º 279, Rio de Janeiro, junho de 1996.
- CYSNE, Rubens Penha - O Sistema Financeiro Oficial e a Queda das Transferências Inflacionárias - Ensaio Econômico, n.º 254. EPGE/FGV, 1995
- CYSNE, Rubens Penha. Inflação e o Plano FHC - Ensaio Econômico, n.º 241. EPGE/FGV, 1994.
- DELFIN NETTO, Antônio. Neocolonizados ou neobobos?. In. Carta Capital, ano VI - Edição 118, 15/03/2000. Capturado em 29/03/00. Disponível na internet: <http://ww1.terra.com.br/cartacapital/118/destaque.htm>.
- DIEESE. 5 Anos de Plano Real. Capturando 26/05/99. On-line. Disponível na Internet: <http://www.dieese.org.br/>
- 
- FARIA, José Eduardo. O Debate Sobre A Reforma Constitucional. O Estado de São Paulo. São Paulo: 10-08-98. Capturado on line em 15/08/98. Disponível na internet no site <http://www.estado.com.br/artigos.htm/98/08/10/artigos.htm>
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. Plano FHC: Da "Âncora Cambial" à "Âncora Salarial". Conjuntura & Planejamento, Salvador, SEI,v.1 n.º. 15,p.3-6, ago. 1995.
- FONSECA, Jairo Simon da & SANVICENTE, Antonio Zoratto. A Concentração do Sistema Bancário Comercial Brasileiro. Revista Brasileira de Mercado de Capitais, Rio de Janeiro, v. 3, n.º 9, p. 433-455, set./dez. 1977.
- FRANCO, Gustavo B. O Plano Real e outros ensaios. Rio de Janeiro,ED. Francisco Alves, 1995, 358 ps.
- GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA. Quadro - Os Cem Maiores Bancos Da América Latina. 28 de junho a 4 de julho, 1999. pg. 15 e 16.
- GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual. 1977.
- GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual. 1983.

GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual. 1993.

GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual. 94/95.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELOS, Marco Antônio S. de, TONETO JR., Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea: parra cursos de economia e administração. São Paulo: Atlas, 1996.

GUERRA, Osvaldo. Bancos e Indústria no Brasil. Salvador: UFBA/FCE/CME, v. 1, 1999. (Ensaio Econômicos)

HOLANDA, Fernando Barbosa. Inflação e Cidadania. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1992. (Ensaio Econômicos, n. 193)

JUROS Altos Afetam o Desempenho dos Bancos. Suma Econômica. São Paulo: n. 215, p. 3-4, out/96.

LOPES, João do Carmo, ROSSETI, José Paschoal. Economia Monetária. 6ª ed. São Paulo: Atlas., 1992.

MANCINI, Cláudia. Bancos estatais ainda lideram na região. Gazeta Mercantil Latino-Americana, p. 13, 28 de junho/99 a 4 de julho/99. Gazeta Mercantil, 04/07/99.

NECESSIDADE de Adaptação no Sistema Bancário. Suma Econômica, São Paulo: n. 218, p.75, dez/96.

O ESTADO DE SÃO PAULO, As fusões de empresas no Brasil, 26 de maio de 1998., Capturado em 2310/98, Disponível na internet no site: <http://www.estado.com.br/edicao/pano/98/05/25/NOT3TIT.HTM>.

OLIVEIRA, Nelson. O Poder dos Bancos e a Crise Atual. Caderno do CEAS, n. 90, p. 9-20. Mar/abr/84.

PETITINGA, Luiz Alberto. As relações entre política de estabilização e lucro dos bancos. Conjuntura e Planejamento, Salvador: CPE-CEI, n. 23, p. 6-8, abr./96.

PUGA, Fernando Pimetel. Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: 1999. (BNDES, Texto para Discussão, 68)

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia e Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SIMONSEN, Mário Henrique. 30 Anos de Indexação. Rio de Janeiro: FGV, 1995. p. 38-40; 75-76; 99-118.

SUZUKI, Takanori. Brasil: O Despertar de uma Grande Nação. São Paulo, 1996.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães. A nova estrutura multibancária brasileira: da reforma à crise. Cadernos da FACECA, Campinas, v.4, n.2, p.132-165, Jul/Dez. 1995.

VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro. Mudança Cambial e Inflação. Conjuntura e Planejamento, Salvador, CPE-CEI, n.º 58, p. 3-5, mar./99.