



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

**DENISE DE CASTRO CRISÓSTOMO**

**A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E O AJUSTE NO SISTEMA BANCÁRIO  
NACIONAL**

**SALVADOR**

**1999**

**DENISE DE CASTRO CRISÓSTOMO**

**A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E O AJUSTE NO SISTEMA BANCÁRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Guilherme Furtado Lopes

**SALVADOR**

**1999**

*A DEUS.  
AOS MEUS PAIS E AOS  
MEUS AMIGOS.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu oportunidade e capacidade para vencer tão grande desafio, estando sempre ao meu lado, principalmente nos momentos mais difíceis, encorajando-me a lutar para alcançar o objetivo almejado.

Aos meus pais, que sempre estiveram orando por mim, dando-me força para continuar e apoiando as minhas decisões. Aos meus amigos, em especial as economistas Simone Souza da S. Matos e a Prof. Telma Cristina S. Teixeira pelo apoio na elaboração e desenvolvimento da monografia e na condução das pesquisas para a conclusão dessa árdua tarefa.

Ao meu orientador Prof. Guilherme Furtado Lopes pelas intervenções construtivas e as orientações teóricas sobre o Sistema Financeiro que contribuíram muito para o enriquecimento deste trabalho.

E a todos aqueles que sempre estiveram ao meu lado, lutando conjuntamente, e que de alguma forma contribuíram na minha jornada universitária.

## RESUMO

Com a implementação do Plano Real em julho de 1994, o Sistema Bancário Nacional precisou se enquadrar à nova política de estabilização monetária visto que, seus lucros encontravam-se ancorados nas altas taxas de inflação. Paralelamente ao plano, ocorreu o enquadramento do Sistema Financeiro Nacional as regras do Acordo da Basileia e à política de abertura da economia ao exterior, a qual impõe níveis de competitividade entre as instituições em escala nunca vista. Nesse panorama de mudanças substanciais, surgiu a necessidade de se criar condições para que as instituições financeira — no caso em estudo os bancos — pudessem adaptar-se ao novo ambiente econômico e de mercado pois, a iminência de uma crise bancária afetaria todo o sistema econômico. Tentando evitar o colapso do Sistema Bancário, o Banco Central assume a função de manter a credibilidade do SFN, zelando pela sua solvência, protegendo os investimentos e a poupança mediante a utilização segura e eficaz dos instrumentos jurídicos colocados a sua disposição. É nesse sentido que o Banco Central vem atuando, com destaque para as ações de saneamento do Sistema Financeiro Nacional, por meio de Intervenções, liquidações extraordinárias ou regime de administração especial.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - Número de bancos no Brasil 1970-98	28
GRÁFICO 2 - Índice do PIB Real do Brasil 1970-98	29
GRÁFICO 3 - Índice de inflação no Brasil (Deflator Brasil) 1970-98	29
QUADRO 1 - Quadro comparativo dos limites mínimos de capital Res. nº 2.099	33
TABELA 1 - Receita Inflacionária	38
TABELA 2 - Estrutura de receitas de uma amostra de bancos	39
TABELA 3 - Instituições com maiores redes de agências no país	39
TABELA 4 - Participação das Instituições Financeiras no PIB	40
FIGURA 1 - % Participação das Instituições Financeiras no PIB	41
QUADRO 2 - Empresas submetidas a Regime Especial	43

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO</b>	11
2.1 ESTRUTURA, CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO	11
2.2 AS DÉCADAS DE 60 E 70: CRIAÇÃO DO BACEN E INDEXAÇÃO	17
2.3 A DÉCADA DE 80: AS TRANSFORMAÇÕES CONSTITUCIONAIS	23
<b>3 O SISTEMA BANCÁRIO E A ECONOMIA NACIONAL</b>	27
3.1 DIMENSÃO DO SETOR BANCÁRIO	27
3.2 O ACORDO DA BASILÉIA E A INDÚSTRIA BANCÁRIA	31
<b>4 A REESTRUTURAÇÃO DO SFN NA DÉCADA DE 90</b>	35
4.1 O PROCESSO DE ESTABILIZAÇÃO E O AJUSTE DO SETOR BANCÁRIO	35
4.2 A CRISE: REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO	37
<b>5 AS AÇÕES DE SANEAMENTO IMPLEMENTADAS PELO BACEN</b>	43
5.1 RAET	44
5.2 PROER	45
5.3 PROES	47
<b>6 CONCLUSÃO</b>	51
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	54
<b>ANEXOS</b>	59

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução do Sistema Financeiro Nacional pode ser dividida em duas grandes fases, antes e depois da Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964, dispendo sobre a política monetária e as instituições financeiras. Durante a primeira fase e principalmente após 1945, quando se intensificou a industrialização brasileira, o sistema financeiro era bastante débil em virtude do número escasso de instituições financeiras especializadas no suprimento de recursos ao setor produtivo, tendo em vista, o processo inflacionário e a limitação das taxas de juros imposta pela chamada “Lei da Usura”<sup>1</sup>. Como resultado desse agravante tivemos um forte desestímulo a poupança privada, favorecendo a especulação com ativos reais e a existência de distorções como a exigência de se manter saldo médio e a realização de “operações triangulares”, onde o banco era mero repassador de recursos do poupador para o tomador, havendo pagamento informal de juros, contornando as restrições impostas sobre as transações financeiras regulares.

A Lei nº 4.595 introduziu as diretrizes para a reestruturação, o disciplinamento e o posterior desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional, prevalecendo a tese da especialização das instituições por atuação tanto na captação como na aplicação dos recursos, que possibilitou ganhos de escala e redução dos custos operacionais, para que se criasse oferta de empréstimos a menores taxas. As operações de curto prazo, basicamente empréstimos para capital de giro, foram atribuídas aos bancos comerciais, enquanto para as operações de médio e longo prazo, foram criados os bancos de investimentos. As sociedades de crédito, financiamento e investimento assumiriam o mercado de crédito ao consumidor e as operações de financiamento imobiliário passaram a ser realizadas pelo Sistema Financeiro de Habitação. O crédito de longo prazo para o setor produtivo ficou sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>2</sup>, em 1952.

Outro fato marcante foi a instituição da correção monetária, primeiramente para remuneração de títulos públicos, depois para uso da contabilidade das instituições e

---

<sup>1</sup> Lei da Usura - Essa lei foi promulgada em 1933 e estabelecia o teto máximo da taxa de juros em 12%aa

<sup>2</sup> O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento) passou a se chamar BNDES em 1983.



finalmente nas operações de crédito a prazo mais longo, fator que viabilizou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Os bancos oficiais de desenvolvimento, a partir de 1965, passaram a mostrar crescimento acentuado, sendo criados diversos fundos e programas especiais de fomento, objetivando uma política de crédito para fortalecimento das empresas, redução dos desequilíbrios regionais e diversificação das exportações.

A partir de 1967, a evolução do Sistema Financeiro foi caracterizada pela concentração das instituições financeiras, através de fusões e incorporações bancárias e de incentivo a capitalização das empresas. Foram surgindo outros tipos de instituições, tais como as sociedades distribuidoras de título e valores (1968) e as sociedades de arrendamento mercantil (1975), aprofundando o princípio da especialização e eficácia do Sistema Financeiro Nacional e o fortalecimento dos mercados financeiro e de capitais.

No período iniciado na década de 80, verificou-se a intensificação do papel dos bancos privados como financiadores do setor público, inclusive em razão da redução da demanda por empréstimo pelos demais agentes econômicos.

Em 21.12.87, o CMN, através da Resolução nº 1.524, permitiu que os intermediários financeiros se transformassem em bancos múltiplos, que englobam atividades até então segmentadas por instituição financeira. Tal fato deu contornos legais ao que se observava há muito nas agências bancárias, que passaram a oferecer maior diversidade de produtos financeiros, desaparecendo, portanto, o organograma baseado na especialização.

A década de 90 é marcada pela intensificação no processo de ajuste dos bancos em função da abertura econômica iniciada pelo governo Collor, com essa abertura os bancos se viram forçados a se modernizarem e no ano de 94 é implantado o plano de estabilização econômica (Plano Real) cujo objetivo principal era a estabilização dos preços resultando numa queda da inflação.

Essas mudanças tiveram um impacto considerável sobre o sistema bancário, ocasionando a necessidade de um amplo processo de reforma estrutural.

O impacto de tais medidas bem como as perspectivas do sistema bancário diante de uma política de estabilização econômica serão temas abordados e explicitados nesta monografia.

## 2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

### 2.1 ESTRUTURA, CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O Sistema Financeiro Nacional é o conjunto de instituições que tem como finalidade manter o fluxo contínuo de recursos entre poupadores e investidores (subsistema operativo) e assegurar a tranqüilidade do mercado financeiro através de normas e procedimentos que visam a coibir o abuso e manter a confiança na moeda (subsistema normativo). Ver tabela 1 anexo.

A lei de Reforma Bancária (4.595/64), em seu Art.º 17, define as instituições financeiras com mais fidelidade: *“Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas e privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.”*

E complementa, em seu parágrafo único: *“Para os efeitos desta Lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.”*

O mercado financeiro nacional está dividido em segmentos conforme o tipo e finalidade das operações de intermediação praticadas:

\* Mercado Monetário - Este segmento é o que realiza operações de curto e curtíssimo prazo. É por meio dele que os agentes econômicos e os próprios intermediários financeiros suprem suas necessidades momentâneas de caixa. A liquidez desse segmento é regulada por operações de mercado aberto, conduzidas pelas autoridades monetárias, via colocações de títulos da dívida pública de curto prazo.

\* Mercado de Crédito - É o segmento que atende os agentes econômicos quanto às suas necessidades de crédito de curto prazo e médio prazo. As operações realizadas objetivam basicamente atender as solicitações de crédito para financiamento da aquisição de bens

duráveis pelos consumidores e de capital de giro das empresas. O suprimento desse tipo de crédito pode ser atendido tanto pelos intermediários bancários como não bancários.<sup>3</sup>

\* Mercado de Capitais - Trata-se do segmento que atende os agentes econômicos produtivos (público e privado) quando há necessidade de financiamento de médio e de longo prazos, essencialmente relacionados com investimentos em capitais fixo. Essas operações são feitas na maioria das vezes nas bolsas de valores, que são parte integrante desse mercado. É neste mercado que se concentra a maior parte das instituições financeiras não-monetárias.

\* Mercado Cambial - São basicamente operações de compra e venda de divisas internamente. Embora a maior parte das operações seja a vista, podem ocorrer operações a prazo para o suprimento de necessidades momentâneas de moedas estrangeiras. Essas operações são realizadas por instituições autorizadas bancárias e não bancárias.

A estrutura do Sistema Financeiro Nacional pode ser apresentada da seguinte forma:

#### 1) Sistema Monetário

- \* Autoridades Monetárias: **Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional**
- \* Bancos Comerciais:” São instituições financeiras que têm como principal fonte de recursos os depósitos à vista. São compostos por:”<sup>4</sup>
- \* Bancos oficiais Federais
- \* Bancos Regionais e Estaduais
- \* Bancos Privados Nacionais e Estrangeiros

#### 2) Sistema Não Monetário

“São os voltados para captação e aplicação a médio e longo prazos.”<sup>5</sup>

- \* Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- \* Bancos de Investimentos (BI)
- \* Sociedade de Crédito Imobiliário
- \* Cias. de Crédito, Financiamento e Investimento (Financeiras)

<sup>3</sup> Intermediários financeiros bancários são instituições financeiras que operam com ativos monetários (depósito à vista); os intermediários não bancários são instituições que não captam depósito à vista e operam com ativos não monetários (depósito de poupança; a prazo fixo, letras câmbio, letras imobiliárias, títulos da dívida pública)

<sup>4</sup> Ver Marinho, Henrique p.169

<sup>5</sup> ver Marinho, Henrique p.171

- \* Companhias de Seguro
- \* Sociedade Corretoras e Distribuidoras
- \* Bolsas de Valores

“As funções do Conselho Monetário Nacional são:

- a) Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;
- b) Regular o valor interno da moeda, prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna;
- c) Regular o valor externo da moeda e o equilíbrio do balanço de pagamento do país;
- d) Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras públicas ou privadas, de forma a garantir condições favoráveis ao desenvolvimento equilibrado da economia nacional;
- e) Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, de forma a tornar mais eficiente o sistema de pagamento e mobilização de recursos;
- f) Zelar pela liquidez e pela solvência das instituições financeiras;
- g) Coordenar as políticas monetárias, creditícias, orçamentária, fiscal, e da dívida pública interna e externa.”

O Banco Central do Brasil (BACEN), criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN). No cumprimento de sua missão de ser o agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário, o BACEN adota os seguintes funções:

- a) “Emitir papel-moeda e moeda metálica nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional;
- b) Executar os serviços do meio circulante;
- c) Receber os recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais e os depósitos voluntários das instituições financeiras e bancárias que operam no país;
- d) Realizar operações de redesconto e empréstimo às instituições financeiras dentro de um enfoque de política econômica do governo ou como socorro a problemas de liquidez;
- e) Regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papeis;

- f) Efetuar como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais;
- g) Emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo CMN;
- h) Exercer a fiscalização das instituições financeiras punindo-as quando necessário;
- i) Autorizar o funcionamento estabelecendo a dinâmica operacional de todas as instituições financeiras privadas;
- j) Estabelecer as condições para o exercício de quaisquer cargo de direção nas instituições financeiras;
- k) Controlar o fluxo de capitais estrangeiros garantindo o correto funcionamento de mercado cambial;
- l) Vigiar a interferência de outras empresas no mercado e de capitais.”

O BACEN atua sob as orientações procedentes do CMN, órgão deliberativo máximo do SFN. Ao Conselho compete estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetárias, cambial e creditícias, regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

Antes da criação do BACEN, as autoridades monetárias no Brasil eram Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)<sup>6</sup>, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Esses órgãos, em conjunto, exerciam funções típicas de um banco central, paralelamente a outras atividades.

O BB, por sua vez, desempenhava as funções de banco do governo, controlador das operações de comércio exterior, executor de operações cambiais em nome de empresas públicas e do Tesouro Nacional, executor das normas estabelecidas pela SUMOC.

O Tesouro Nacional era o órgão emissor de papel-moeda, mas o processamento das emissões era complexo, envolvendo diversos órgão do governo. Em resumo, a Carteira de

---

<sup>6</sup> “A SUMOC, criada em 1945 com a finalidade de exercer o controle monetário e preparar a organização de um banco central, tinha a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas de redesconto (ligados a linha de fomento) e da assistência financeira de liquidez, bem como os juros sobre depósito bancários. Além disso, supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o país junto aos organismos internacionais” ver Banco Central Brasil set/94 p.9

Redesconto do BB requisitava ao Conselho da SUMOC o numerário necessário à realização de suas operações.

Em 31 de dezembro de 1964, foi criado o Banco Central do Brasil e a partir de então, foi atribuída ao BACEN a responsabilidade de elaborar o Orçamento Monetário que resumia a condução da política monetária no país.

Os Bancos Comerciais são instituições monetárias por terem o poder de criação de moeda escritural captam depósito à vista, interfinanceiros, empréstimos internos e externos. Eles na sua rotina emprestam recursos para o financiamento a curto prazo, além de fazerem operações complementares como: recolhimento de tributos, operações cambiais, pagamento de benefícios diversos, participação em leilões de títulos em nome dos clientes e serviços de cobrança, entre outros.

Os Bancos Múltiplos são aqueles que agregam na mesma instituição várias carteiras financeiras, entre elas estão a comercial, de investimento, crédito imobiliário e financiamento e a desenvolvimento. Os Bancos Múltiplos foram criados em 1988 pelo BACEN, representando uma mudança na orientação de segmentação/especialização das instituições financeiras estabelecida na Reforma Bancária de 1964/65<sup>7</sup>.

#### Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES)

Esse banco foi criado em 1952, para financiar as indústrias pesadas que necessitavam de grandes recursos a longo prazo. Dentre outras funções essa instituição financeira se caracterizou principalmente pela sua política de fomento do país. Segundo Marinho (1996, p.183) o BNDES tem como objetivos básicos:

- a) “Impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país;
- b) Fortalecer o setor empresarial nacional;

---

<sup>7</sup> Hoje o Banco do Brasil é um Banco Múltiplo que opera na prática como agente financeiro do governo federal. Além disso, é o principal executor da política oficial de crédito rural e industrial e conserva algumas funções que não são próprias de um banco comercial comum, como o Departamento de Comércio Exterior(Decex); a Câmara de compensação de cheques e outros papeis; execução de serviços ligados ao Orçamento Geral da União; execução do serviço da dívida pública e execução da política de preços mínimos de produtos agropecuários.

- c) Atenuar os desequilíbrios regionais, criando novos pólos de produção;
- d) Promover o desenvolvimento integrado das atividades agrícolas, industriais e de serviços;
- e) Promover o crescimento e a diversificação das exportações.

#### 1) Principais Operações Ativas

- Financiamento de grandes projetos e apoio à pequena e média empresas.
- Participação societária.
- Prestação de garantia a vencedores de concorrência de âmbito internacional.
- Underwriting.<sup>8</sup>

#### 2) Principais Operações Passivas

- Depósitos.
- Obrigações por empréstimos no país ou no exterior.
- Recursos repassados do PIS/PASEP.
- Recursos próprios.”

#### Caixa Econômica Federal

A CEF é um banco comercial que possui algumas das suas atividades voltadas para atender as necessidades da sociedade com projetos de financiamento habitacional, projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e sua mais recente aplicação refere-se a posterior aplicação de todos os recursos oriundos do FGTS.

Segundo Fortuna (1996, p.24).

“A caixa Econômica Federal atua como gestor do Programa de Integração Social (PIS) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e na administração da Loteria Federal e Esportiva. Atualmente, como sua principal atividade é o financiamento habitacional, integram o Sistema Brasileiro de Poupança, Empréstimo e o Sistema Financeiro de Habitação, sendo, juntamente com os bancos



comerciais as mais antigas instituições do Sistema Financeiro Nacional”

### Bancos de Investimento

Esses bancos foram criados para fornecerem recursos para as empresas no médio e longo prazo o objetivo era proporcionar uma maior dilatação do prazo dos empréstimos para as empresas constituírem seu capital de giro e fixo, como na aquisição de máquinas e equipamentos e da subscrição de debêntures e ações.

Suas funções são:

- Empréstimo a prazo mínimo de um ano para financiamento de capital fixo;
- Empréstimo a prazo mínimo de um ano para financiamento de capital de giro;
- Aquisição de ações, obrigações ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários para investimento ou revenda no mercado de capitais (operações de *underwriting*);
- Repasses de empréstimo obtidos no exterior;
- Repasses de recursos obtidos no país;
- Prestação de garantia de empréstimos no país ou proveniente do exterior.

## 2.2 AS DÉCADAS DE 60 E 70: CRIAÇÃO DO BANCO CENTRAL E INDEXAÇÃO

Até meados da década de 60, o setor monetário predominou de forma absoluta no cenário financeiro do Brasil. Os empréstimos para o setor privado era efetuado pelos bancos comerciais: em termos relativos essa participação situava-se em torno de 73%, em 1966(CNBV/95).

O retardamento do desenvolvimento financeiro pode ser atribuído, em grande parte, à vigência de duas leis promulgadas em 1933, a primeira delas estabelecia o teto máximo da taxa de juros em 12%aa (Lei da Usura), a outra impossibilitava a correção dos débitos pela variação cambial ou pela variação do preço do ouro. A vigência dessas duas leis impossibilitava num contexto inflacionário a concessão de financiamentos a prazo mais longo, pois implicava para qualquer taxa de inflação superior a 12%aa, taxas de juros reais

---

<sup>8</sup> Underwriting é uma operação que um agente financeiro faz para garantir a colocação, junto ao público, de títulos emitidos por sociedades por ações ou de aquisição dessas ações para posterior revenda, assumindo risco da operação. São operações no mercado primário.

negativas. O resultado dessa vigência legal foi bastante ruim para a economia no que toca aos financiamentos concedidos pelo setor não-bancário<sup>9</sup>, havendo a tendência ao encurtamento dos prazos na economia. Com efeito, em tal situação, era praticamente impossível o desenvolvimento espontâneo de intermediários financeiros dispostos a operar a prazos mais longos.

Durante os anos 50, o modelo econômico propiciou crescentes transformações nos processos de produção. No período de 1945 à 1964 o Brasil foi envolvido pela crescente onda de aceleração do crescimento econômico, ocorrendo marcantes mudanças não só na estrutura produtiva, mas também nas composições da oferta agregada, nos processos de acumulação e por fim nas aspirações sociais de consumo. O modelo econômico dos anos 50 foi bastante introvertido, a substituição de importação foi acelerada recebendo todo tipo de incentivos e as exportações seguidamente sofriam forte impacto de medidas desestimulantes. Os projetos de longa maturação que necessitavam de recursos a prazo mais longos eram solucionados pelo setor público através de emissões descontroladas de moeda que, se por um lado davam cobertura ao déficit do governo, por outro intensificavam a inflação. As políticas de preços e subsídios alteravam as relações inter-setoriais, favorecendo mais o setor industrial nascente. As empresas que recorriam aos empréstimos só encontravam financiamentos de curto prazo, resultado em crescimento retardado em função da não existência de mecanismo de financiamento adequados, de longo prazo, para viabilizar a expansão acelerada dos investimentos privados.

Decorrentes dessa evolução, isto é, da necessidade de reais recursos financeiros para o desenvolvimento econômico e das transformações ocorridas, tanto na sociedade como na economia como um todo, são implantadas algumas mudanças na composição do SFH.

Como primeiro passo surge a criação do BACEN, em 31 de dezembro de 1964, após longo processo de discussão nas duas casas do congresso nacional, considerando que o projeto de Lei original fora encaminhado pelo Executivo em 1947. Pela legislação aprovada, constituiu-se o Conselho Monetário Nacional, instância decisória máxima, em substituição

---

<sup>9</sup> É o segmento que opera com ativos financeiros não monetários, que são depósitos de poupança e a prazo fixo, letras de câmbio, letras imobiliárias, títulos da dívida pública.

ao Conselho da SUMOC<sup>10</sup>, e o BACEN, instância operacional, de assessoramento e decisória em substituição a própria SUMOC.

A partir de então, foi atribuída ao BACEN a responsabilidade de elaborar o Orçamento Monetário, contemplando o comportamento das contas consolidadas das autoridades monetárias e dos bancos comerciais em determinado período.

Dentre essas transformações foram criadas:

- \* Instituição financeira de apoio às regiões carentes - Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).
- \* Instituições financeiras de fomento - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES).
- \* Desenvolvimento das companhias de crédito, financiamento e investimentos, para captação e aplicação de recursos em prazos compatíveis com a crescente demanda de crédito a médio e longo prazo ( decorrente do crescimento de novos setores industriais produtores de bens de consumo de uso durável).
- \* O surgimento dessas instituições decorre da limitação dos financiamentos dos bancos comerciais frente às demandas crescentes de crédito, conseqüência da influência conjugada da Lei da Usura e do crescente processo inflacionário.

Apesar dessas mudanças, o sistema financeiro, tal como estava constituído, ainda não atendia de forma satisfatória a crescente necessidade de financiamento da produção e do incremento dos investimentos, e já não atendia, também, as necessidades de consumo da sociedade mais consumista e da ampliação dos investimentos, que demandava grandes volumes de capital.

A reforma Bancária, instituída em 1964/65, buscou exatamente atender as necessidades de financiamento da produção, incremento dos investimentos e das aspirações dos

---

<sup>10</sup> “A SUMOC ao longo da sua existência, dividiu poderes com o Banco do Brasil. Este ficava com as operações executivas enquanto a SUMOC só com função de fiscalizar e controlar o sistema financeiro, para atuar na área para a qual foi criada - controle monetário - a SUMOC ressentia-se, principalmente de bases legais para impor maior disciplina às operações bancárias e maiores penalidades às instituições faltosas. Por fim, a liberdade do Banco do Brasil nas suas atribuições era incompatível com um controle mais rigoroso por parte da SUMOC” ver Banco Central do Brasil set/94

consumidores. Com ela foram criados instrumentos legais que orientavam o desenvolvimento financeiro do país, ampliando assim o parque financeiro.

Em 1964/65, são promulgadas três leis que alteram profundamente a estrutura do sistema financeiro nacional:

1. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criou o Banco Nacional de Habitação, (BNH), e institucionalizou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).
2. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que foi a base da reforma bancária, ao reestruturar o Sistema Financeiro Nacional, definindo as características e as áreas específicas de atuação das instituições financeiras e transformando a SUMOC e seu Conselho, respectivamente, em Banco Central e no Conselho Monetário Nacional.
3. Lei nº 4.728, de julho de 1965, que disciplinou o mercado de capitais e implementou medidas para o seu desenvolvimento.

Após a promulgação dessas leis, o Banco Central atuou de forma enérgica, dentro das suas atribuições antigas e novas, ou por ordem do Conselho Monetário Nacional, fluindo daí uma série de normas e regulamentos para o funcionamento das instituições financeiras bem como para a negociação de ativos financeiros nos diversos mercados.

Após essa reforma, houve a diversificação das instituições que passaram a atuar de forma mais ampliada, com novos tipos de contratos, limites de operações financeiras, opções de prazos. Abriu-se, assim um leque de possibilidades de captação e aplicação de recursos financeiros monetários e não - monetários.

Um fato muito representativo da diversificação das instituições financeiras foi que os empréstimos do setor não bancário em relação aos da rede bancária, que antes era restrita somente ao BNDES, Caixas Econômicas às sociedades de crédito, financiamento e investimento iniciantes, passou a ter um peso relativo crescente à medida em que as novas instituições e seus mecanismos de captação de recursos se consolidavam.

O processo de concentração bancária que se consolida a partir de 1970 decorre principalmente dos acontecimentos que se iniciam em 1967, com a nova equipe econômica.

O novo governo, ao assumir em 1967, tinha como objetivo a busca do crescimento econômico e a aceleração do desenvolvimento conjugados com a contenção da inflação. Para isso, anunciou uma estratégia de crescimento econômico promovido pelo aumento dos investimentos em setores diversificados, incentivos à expansão do comércio exterior e prioridade para o aumento da oferta de emprego.

Quanto à contenção da inflação, a estratégia do governo seria o ataque aos fatores que promoviam a alta dos preços. Acreditava-se que os custos eram o fator inflacionário que impedia o desenvolvimento econômico e gerava a inflação. Na composição desses custos elevados, o “preço” dos financiamentos eram um elemento crucial, de modo que o sucesso de um programa de contenção de custos impunha à necessidade de redução das taxas de juros.

As políticas de juros então adotadas foram: Controle das taxas através da fixação de tetos máximos de aplicação e captação em segmento específicos do setor financeiro; incentivos aos bancos comerciais através da composição dos depósitos compulsórios e redução gradual do custo do redesconto bancário e outros créditos concedidos ao sistema bancário.

Baseado no entendimento de que o alto custo dos empréstimos decorria, em parte da pesada estrutura de custos do setor financeiro, o governo teve uma política bancária que consistia no incentivo à eliminação de deficiência e ao aproveitamento de economia de escala, através da concentração bancária e de obstáculos à proliferação desordenada de agências.

No período de 67 à 73, as autoridades adotaram políticas favoráveis às fusões e incorporações bancárias com o intuito de propiciar economia de escala e redução dos custos do sistema financeiro. Em 1971, foi promulgado Decreto Lei nº 1.182 e criada a COFIE (Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas), que promoveram de forma implícita a concentração bancária através de incentivos e vantagens fiscais às fusões e incorporações.

Nesta década não só houve uma política bancária voltada para a concentração, mas também a mesma promoveu o surgimento dos chamados conglomerados financeiros.

A origem desse movimento provém da promulgação das leis nº 4.595, de 31/12/64 e a lei nº 4.728 de 14/07/65. Ambas tinham um objetivo primordial, fazer crescer o setor financeiro, dando ao mesmo solidez para financiar o setor produtivo da economia, tendo como critério o da especialização de atividades, ou seja os segmentos de mercado seriam atendidos através de empresas financeiras específicas juridicamente independentes dos bancos comerciais.

Na década de 70, os bancos comerciais que vinham perdendo posição com o crescimento do segmento não monetário, voltaram a recuperar posição, uma vez que os mesmos adquiriam e/ou compravam aquelas instituições que operavam com ativos não monetários. Essas fusões bancárias iniciaram-se na verdade desde 1967, quando a SUMOC impôs limite à abertura de agências, entendendo que as mesmas elevavam os custos dos empréstimos.

A atuação dos bancos comerciais no segmento de haveres financeiros não monetários, através de constituição e/ou aquisição de empresas atuantes nesse mercado é considerado o início do processo de conglomeração financeira. Uma parcela importante dos bancos existentes na época passa a oferecer aos seus clientes ativos financeiros não monetários, transformando assim as agências em uma extensão das suas empresas de haveres não monetários.

O governo era a favor do fortalecimento dos grandes grupos bancários, tendo exercido um grande papel nesse processo, traduzido por estímulos a fusões e incorporações e restrições à expansão da rede de agências o que obrigava os bancos que pretendiam expandir-se, a engajarem-se em movimentos de fusão e/ou incorporação.

Foram muitos os bancos que se transformaram ao adquirirem empresas financeiras que operavam com ativos financeiros não monetários. Os conglomerados compunham-se de empresas juridicamente independentes, com contabilidade independente e autônoma para efeito fiscal. Todavia a centralização do comando decisório nas mãos da empresa holding permitia que se manipulassem seus balanços, além de facilitar a burlar à fiscalização.

O processo de concentração/conglomeração iniciou-se a partir de 1950 e ganhou impulso na década de 70, mais precisamente entre os anos de 1972 a 1976. Em 1976, houve uma certa estabilização nesse processo. De 1972 a 1980 os ativos monetários decresceram com relação ao PIB, de 18,49% para 10,48%, enquanto no mesmo período o percentual dos ativos não monetários variou muito pouco, passando de 22,78% em 1972 para 22,13% em 1980. Essa queda se deve à intensificação do processo inflacionário a partir de 1973, o que fez com que houvesse um desvio dos encaixes monetários dos bancos comerciais para os ativos que rendessem juros maiores.

A atuação da política governamental como fator promotor da concentração bancária é evidenciada quando se observa que o período entre 1972 à 1976, onde se verificou mais intensamente o processo de concentração/conglomeração é coincidente com três medidas importantes implementadas na época, sendo a primeira a proibição de abertura de agências, a segunda a imposição de limites às taxas de juros e a terceira a de saneamento do sistema financeiro.<sup>11</sup>

Em síntese, a política do governo, que não somente incentivava, mas tinha como objetivo capacitar o mercado financeiro para estar em consonância com o desenvolvimento do mercado produtivo e o processo inflacionário, fez com que os ativos financeiros não monetários se transformassem em atrativos para os bancos comerciais, levando-os a aumentar a sua participação nesses mercados.

## 2.3 A DÉCADA DE 80: AS TRANSFORMAÇÕES CONSTITUCIONAIS

No início da década de 80, a economia brasileira apresentava índices inflacionário bastante elevados. O Estado brasileira figurava como o maior devedor na economia. As tentativas de redução dos índices inflacionário de forma ortodoxa haviam culminado em uma queda brusca do PIB, o que levou a economia a uma recessão que duraria até 1983.

---

<sup>11</sup> Promulgação das Leis nº 6.024 de 13.03.74 e do Decreto Lei nº 1.342 de 28.02.74, que conferiam poderes ao Banco Central para intervir e liquidar extrajudicialmente as empresas com atuação irregular. Baseado nestas leis o Banco Central interviu e liquidou extrajudicialmente cerca de 150 instituições entre as quais incluíam-se alguns conglomerados de apreciável porte segundo o Banco Central Brasil,out/96

Num quadro geral a economia apresentava inflação inercial, criando um ambiente de instabilidade prejudicial a formação das expectativas para as decisões privadas de investimento de porte e longo prazo de maturação. Segundo FERNANDO N. DA COSTA, até a primeira metade dos anos 80 a crise econômica produziu o aparente paradoxo de haver simultaneamente grande instabilidade e maiores lucros para o sistema bancário. Foi justamente a inflação alta que possibilitou a arbitragem, entre a taxa de aplicação com correção monetária e o “custo zero” da captação de saldos disponíveis. De fato renda e lucros financeiros com a aplicação do *Float*<sup>12</sup> em títulos da dívida pública com taxas de juros reais positivas ultrapassaram largamente as receitas com operação de crédito.

A intermediação bancária no Brasil foi bastante influenciada pelos planos econômicos destinados a combater a inflação. O Plano Cruzado, por exemplo, mudou abruptamente o perfil do setor, em 1986.

No início da década de 80 com o objetivo de reduzir o déficit público, o governo cortou os subsídios e aumentou os impostos indiretos. Como resultado, as taxas de inflação acusaram declínio em 1981/82. Voltaram a crescer, todavia no triênio subsequente. Com a aceleração inflacionária, expandiram-se as instituições financeiras. Entre 1979 e 1985, o nível da mão de obra no sistema financeiro cresceu de 740 mil para 993 mil. A rede de agências bancárias aumentou 37% de 1980 à 1985.<sup>13</sup> A partir de 1984, a rentabilidade dos bancos comerciais acusou crescimento elevado sobre o patrimônio líquido (PL), decorrentes principalmente de lucros inflacionários. Em 1984 e 1985, houve recuperação do nível de atividade econômica, com renovadas pressões sobre preços, salários e aumento das taxas de juros. Além disso, as necessidades de financiamento do setor público, às voltas com crescentes déficit, asseguravam aos bancos um mercado que conjugava grande liquidez e rentabilidade elevada.

Em fevereiro de 1986, com a implantação do Plano Cruzado, foram interrompidos abruptamente os lucros inflacionários. Mesmo assim os índices de rentabilidade dos bancos privados mostraram um valor elevado, porque o Banco Central permitiu que as perdas com o

---

<sup>12</sup> Rendas provenientes de aplicações de recursos momentaneamente estacionados nos bancos

<sup>13</sup> Em 1980 existiam 111 sedes de bancos com 11.251 agências; em 1985 esses números passam para 107 sedes de bancos e 15.422 agências bancárias. Conjuntura Econômica, p.39, jun/93



ajuste e as despesas para adaptação à nova situação econômica fossem parceladas em exercícios futuros.

De 1986 ao início dos anos 90 ocorreram ajustes e desvios das funções da intermediação financeira. A expansão da rede de agências, que representava um bom negócio com os lucros inflacionários, tornou-se um ônus no momento em que essa fonte de receitas cessou. Os bancos fizeram um drástico corte dos gastos. De acordo com Myriam Silva Bulhões, a mão de obra do sistema financeiro passou de 993 mil em 1985, para 883 mil em 1986. O número de agências bancárias caiu de 15.422 em 1985 para 14.679 em 1986 e 12.810 em 1988.

Com o fracasso do Plano Cruzado as dificuldades se agravavam: os depósitos à vista que haviam se expandido com a estabilidade da economia, caíram drasticamente; reduziu-se também a demanda de crédito devido à inflação em alta e ao horizonte indefinido da economia. A esses fatores, veio somar-se as dificuldades enfrentadas pelos diversos negócios de pequeno e médio porte, que haviam se expandido no período da expansão do consumo promovido pelo Plano Cruzado, resultando na inadimplência crescente daqueles para com os bancos.

Os custos das operações bancárias, que já vinham aumentando com a expansão das agências e dos investimentos em automação ampliaram-se. Segundo Bulhões (1993, p.39-48) a participação das empresas operacionais no total dos depósitos dos bancos cresceu de 51% (1986) para 147% (1988) e 200% (1990). Essa relação decresceu a partir de 1991.

Nesse segundo período da década de 80, foram introduzidas mudanças no Sistema Financeiro Nacional, que tiveram pontos positivos e negativos. Com relação aos pontos positivos podem ser citadas as seguintes medidas:

- \* Eliminou-se o mecanismo que privilegiava o Banco do Brasil com relação à Conta Movimento,<sup>14</sup> resultando daí o aprimoramento do ordenamento entre o Banco Central, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional;

---

<sup>14</sup> “Conforme decisão do Conselho Monetário Nacional, em 31.01.86, o saldo da conta movimento foi congelado, pondo fim ao mecanismo onde o BB tinha liberdade de executar operações dispondo de uma autonomia operacional para avançar recursos monetários e creditícios podendo efetuar a posteriori o ajuste automático de suas reservas bancárias junto ao Banco Central. Esses

- \* Foram criados os bancos múltiplos, possibilitando a redução de custos administrativos;
- \* Extinção das Cartas patentes, o que estimularia a concorrência.

A partir de 1989, também foram introduzidas duas medidas que contribuíram para a ampliação das atividades bancárias.

- \* Criação de um mecanismo de arbitragem de taxas, que através do mercado do ouro deu possibilidades às instituições financeiras de realizarem operações em moedas estrangeiras com maior autonomia.
- \* Organização de Mercado Interbancário, tendo como instrumento o certificado de depósito interbancário (CDI), que contribuiu para aumentar a eficiência do sistema ao permitir a transferência de fundos entre diferentes instituições financeiras.
- \* Quanto aos pontos negativos, faltou disciplinar os bancos estaduais e estabelecer normas que permitiriam uma atuação mais independente do Banco Central na preservação do poder de compra da moeda e na supervisão do SFN.

Com o fracasso do Plano Cruzado em fins de 1986, os bancos foram se transformando, predominantemente em intermediadores de recursos para o giro da dívida do governo. Com as taxas inflacionárias atingindo patamar elevado, buscam esforços no sentido de ampliarem e/ou sofisticarem os seus serviços através da automação e/ou informatização bancária. Para captarem recursos em depósitos foram criadas as contas remuneradas e fundos ao portador, que captavam recursos a curtíssimo prazo, lastreado em títulos da dívida pública. Esses recursos possibilitaram o aumento dos lucros proporcionados pela ampliação da diferença entre a taxa pela qual eles eram captados e a taxa cobrada nos empréstimos.

Em 1989, há uma evolução dos títulos públicos em carteiras nos bancos comerciais múltiplos. Nesse ano a inflação atingiu 1700%, a taxa de juros 33% e o déficit chegou a 7% do PIB. Foi implementado, em 1990 o Plano Collor, que bloqueou os depósitos da poupança, aproximadamente US\$ 15 bilhões. Este plano utilizou-se do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para desestimular as aplicações de curto prazo e liberou a cobrança de tarifas pela prestação de serviços bancários. O plano deteve a hiperinflação, mas não realizou as reformas estruturais necessárias para promover o equilíbrio das contas do governo.

---

ajustes nem sempre mostravam claramente a que operações ativas correspondia, o que garantia a autonomia do BB enquanto autoridade monetária e banco emissor. Com o cancelamento deste mecanismo, o BB perde sua capacidade emissora, sua condição de autoridade monetária e passa a aproximar-se dos demais bancos comerciais.” Banco Central do Brasil, Brasília; set/94

### **3 O SISTEMA BANCÁRIO E A ECONOMIA NACIONAL**

#### **3.1 DIMENSÃO DO SETOR BANCÁRIO NO BRASIL**

Será abordado neste capítulo a questão do número de bancos no país. Existem várias análises sobre este assunto entretanto, devemos entender que a questão tem sido mal formulada pois o certo é questionarmos sobre o tamanho ou a dimensão de um setor. Apesar de existir uma relação mediana entre dimensão e número de empresas de um setor outras variáveis também podem e devem ser consideradas.

Existem setores que possuem uma grande participação no PIB e com um reduzido número de empresas — o setor automobilístico ou a aviação comercial, por exemplo — e outros setores com uma menor participação no PIB e com um grande número de empresas — produção de pães ou comércio de roupas.

O sistema bancário mundial demonstra que, o número de bancos não está diretamente ligado ao tamanho do setor. Nos Estados Unidos há dez anos o número de bancos era de 14.500 aproximadamente, restando hoje 10.000, no Brasil esse número era de 244 no ano de 1993, tendo passado para 208 no ano de 1998. Nosso PIB nem nossa população é 50 vezes menor que a dos Estados Unidos, contudo temos 50 vezes menos bancos que os EUA. A Argentina possui um pouco mais que  $\frac{1}{4}$  da população brasileira e seu setor bancário em 1995 possuía 133 bancos.

Há exemplos internacionais de diversas estruturas de sistema bancários: alguns países com muitos bancos em relação a variáveis econômicas, outros com poucos. As atividades do setor bancário têm abrangência e especificidade diferentes em cada país. O número de bancos é resultado de uma série de influências

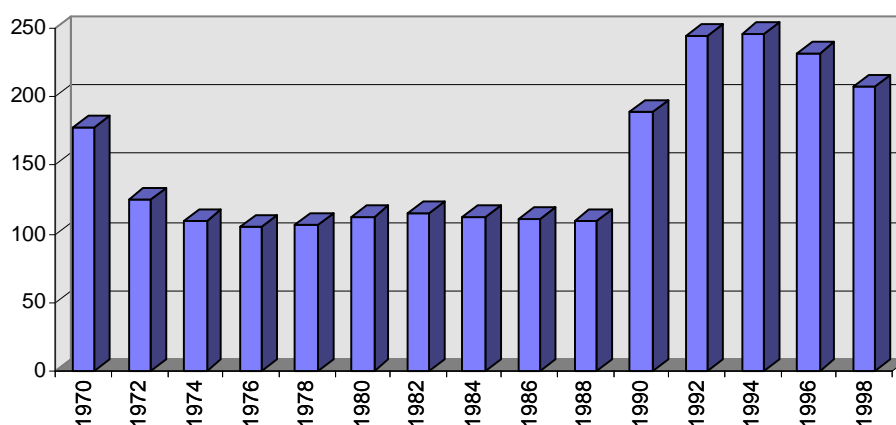
O setor bancário nacional ilustra como o número de bancos é um mau indicador da sua dimensão. No período de 1970-98, o PIB brasileiro cresceu 278% a população cresceu 89,7% e se urbanizou, houve um processo de industrialização importante, a inflação subiu e desceu mais de uma vez, e mesmo assim o número de bancos diminuiu 69.3% em 19 anos

(1970-89). Ou seja, uma análise que incluísse apenas as variáveis inflação, produto, população e número de bancos não teria sentido.

Evidentemente, essa diminuição foi acompanhada de um aumento significativo na dimensão do setor bancário. O ponto a ressaltar é que esse processo foi causado por uma política regulamentatória explicitamente concentradora, que era a carta-patente. Esse processo favorecia grandes bancos criando barreiras à entrada e, conseqüentemente, fomentando lucros oligopólicos para o setor. Por essa razão, estabeleceu-se uma relação inversa entre o tamanho do setor e o número de bancos.

Assim, a política econômica até 1989 promoveu o oligopólio do setor bancário. Essa política resultou em lucros extraordinários e em uma quantidade de produtos e serviços aquém do que a economia demandava, a um custo maior para a sociedade.

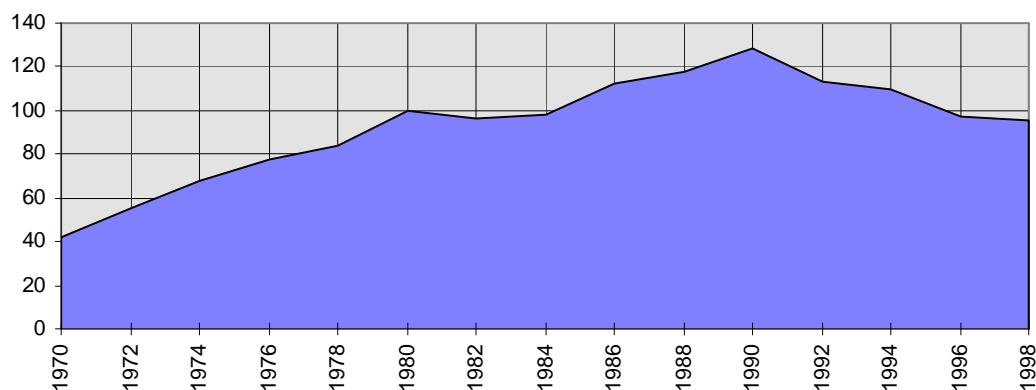
**GRÁFICO 1 Número de bancos no Brasil 1970-98**



Fonte: BACEN

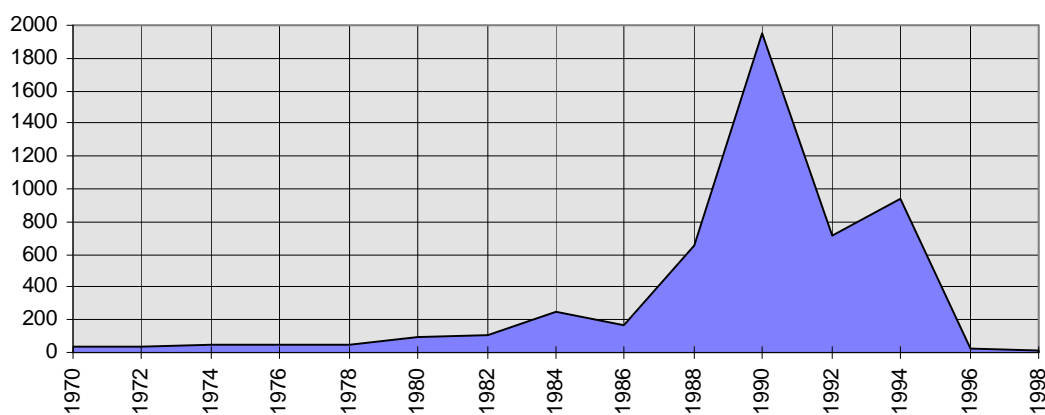
É oportuno comparar o número de bancos com a evolução de variáveis econômicas como inflação, PIB e população. Evidentemente, a relação é inversa ao que se poderia esperar. Como esses indicadores cresceram no período e o número de bancos caiu, em uma generalização seria possível concluir que os USA deveriam ter menos bancos que o Brasil e que o Equador deveria ter mais, o que é obviamente um absurdo.

GRÁFICO 2 Índice do PIB Real do Brasil 1970-98



Fonte: IBGE

GRÁFICO 3 Índice de Inflação no Brasil 1970-1998



Fonte: IBGE

A partir de 1989 houve um aumento no número de bancos em um patamar de 59,4%, mostrando com isso que o país tinha um número de bancos aquém do que a economia demandava. Esse aumento expressivo do número de bancos, foi obtido com a derrubada da Carta Patente — barreiras a entrada no setor de novos bancos, favorecendo assim, os grandes bancos — e demonstrou que a política de favorecer um setor oligopolista fez com que o país passa-se a ter um número de bancos menor do que a demanda de mercado. Ou

seja até 1988 havia uma demanda reprimida no país, fazendo com que após a queda da Carta Patente, surgisse um crescimento de mais de 100% no número de bancos.

Com a abertura e a globalização da economia, os serviços bancários obtiveram um salto tecnológico muito grande propiciando um novo ciclo de investimentos financiados pelo setor privado. Com a entrada desse capital estrangeiro, ocorreram fusões e incorporações no sistema bancário que levaram muitos a especularem uma diminuição da dimensão do setor bancário.

Essa afirmativa possui algumas falhas porque como já vimos, a questão sobre qual é o número ideal de bancos está mal formulada e as expectativas do setor bancário são de crescimento. O que vai determinar o tamanho do setor não é o aumento ou a diminuição do número de instituições mas sim, a sua eficiência no mercado. Na verdade, o próprio mercado determina, uma vez cumpridos os requisitos prudentes de solidez, o número de instituições que cada economia deve comportar. O certo é investigar qual dimensão deve ter o setor bancário e adotar as medidas consistentes com o resultado. Cada instituição deve ocupar seu espaço e avaliar se é sólida, eficiente e adequada às necessidades do país, independentemente do seu tamanho. De posse desses dados, podemos então concluir que não existe uma relação muito grande entre o número de bancos e variáveis econômicas (PIB por exemplo).

Segundo Troster , (1987, p. 124) “A existência de economias de escala e de escopo, as inovações a regulamentação bancária de maneira geral, a tecnologia, a concentração espacial da população, a distribuição de renda, a localização da atividade econômica, a abertura aos fluxos externos, as características da poupança, a demanda de investimentos, as perspectivas de crescimento e os padrões culturais da população são algumas das determinantes do tamanho do setor bancário em uma economia e de quantas empresas o setor deve ter.”

Existe outra análise sobre o tamanho e o número dos bancos que é a Teoria dos mercados contestáveis, que significa a contestabilidade dos mercados, ou seja, o mercado contestável é

aquele que tem entrada livre e a saída sem custos. Por existir uma fácil entrada e saída, a obtenção de lucros não é extraordinária devido ao grande grau de concorrência existente no mercado em consequência da inexistência de custos na saída dos mercados contestáveis.

Outra característica deste mercado é a existência de ineficiências na produção, uma vez que os produtores mais eficientes que obtêm custos reduzidos fazem incursões em outros mercados para obterem maiores lucros e também no equilíbrio do longo prazo, o preço marginal é igual ao custo marginal, o que facilita uma economia de antimonopólio.

Ao analisarmos a estrutura de um mercado, devemos incorporar as variáveis; barreiras a entrada e vulnerabilidade intertemporal. Uma barreira a entrada é um custo, sendo assim o mercado perderia sua característica de contestabilidade. O fato do setor ser vulnerável ao longo do tempo faz com que a concorrência potencial limite os lucros do setor.

Da mesma forma, a inexistência de ineficiência na produção em mercados contestáveis. A fixação de uma barreira a entrada — Carta Patente — atua no sentido de tirar a eficiência do setor, uma vez que ele deixa de ser contestável. Dessa forma, medidas para limitar o número ou o tamanho de empresas em um setor envolvem ineficiências ou seja, restrições numéricas tem implicações na qualidade, quantidade e custos com que os serviços e produtos de um setor são oferecidos.

Em resumo podemos observar que é o mercado quem vai determinar o número e os nichos das empresas. A questão mais importante é a eficiência, segurança e a confiabilidade que o setor bancário desenvolve suas atividades e se estas são adequadas às necessidades da nação, o que certamente não está relacionado ao número de bancos.

### 3.2 O ACORDO DA BASILÉIA E A INDÚSTRIA BANCÁRIA BRASILEIRA

Acordo da Basiléia foi assinado em dezembro de 1987 na Suíça, pelos bancos centrais dos países que compõe o grupo dos dez mais desenvolvidos do mundo. Seu objetivo principal era fazer com que as instituições financeiras estivessem bastante capitalizadas para

incorporarem perdas com operação ativas de riscos. Em outras palavras, garantir a solvência e liquidez das instituições financeiras, no processo de globalização da economia. Nesse acordo ficou definido um limite mínimo de capitalização para todos os bancos do grupo dos dez, 8% do total dos ativos financeiros ponderado pelo percentual de risco.

Num primeiro instante, estas medidas parecem suficientes para a classificação de riscos de ativos financeiros. Entretanto, elas levam em conta apenas o risco de não-pagamento dos títulos pelo valor contratado, deixando de lado o risco maior e mais relevante que é o risco de juros, considerado pelas instituições financeiras como mais freqüente e imprevisível.

Segundo Campello, (1995, p. 23) “[...] o valor do patrimônio de um banco que capta depósitos de curto prazo e empresta a longo prazo, por exemplo, pode ser corroído em muito pouco tempo quando há uma subida inesperada das taxas de juros. Se por outro lado, os empréstimos concedidos forem de curto prazo, os efeitos da variação dos juros são neutralizados. No Acordo da Basileia não existe diferenciação quanto aos empréstimos de curto, médio ou longo prazo eles possuem a mesma ponderação de risco.”

Em 17 de agosto de 1994, o Conselho Monetário Nacional (CMN) determinou o enquadramento das instituições financeiras através da Resolução 2.099 — e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central — às regras do Acordo da Basileia. Foi concedido às instituições financeiras um prazo de 8 meses, apenas, para se adaptarem a esses critérios, deixando de lado as corretoras e distribuidoras, que tiveram um prazo mais dilatado.

No caso dos bancos múltiplos, tiveram o prazo dilatado em mais seis meses desde que apresentassem um plano contendo medidas a serem tomadas no sentido de se enquadrarem no Acordo da Basileia (caso contrário, estarão sujeitos ao processo de liquidação extrajudicial). Outra alternativa para os bancos múltiplos era reduzir as suas atividades, ou seja, tornarem-se simples corretoras ou distribuidoras, de onde se originou a grande maioria dos bancos múltiplos de hoje.



A tabela 1 a seguir mostra, o impacto no aumento de capital a ser realizado pelas diferentes instituições, até o final do enquadramento, de forma a não ficar sujeita à liquidação extrajudicial nos termos da Lei n. 6.024 de 13.03.74.

QUADRO 1 LIMITES MÍNIMOS DE CAPITAL RESOLUÇÃO N° 2.099

<b>Quadro comparativo dos limites Mínimos de capital Resolução n° 2.099</b>			
<b>Instituições</b>	<b>Limites Mínimos anteriores</b>	<b>Limites mínimos pela Res.n.2.099</b>	<b>Acréscimos de capital (em %)</b>
Bancos Múltiplos(1)			
Cart. Comercial	4.376.504	7.000.000	59,95
Cart. Invest/desenv	4.376.504	6.000.000	37,10
Cart. Crédito imob.	2.188.252	6.000.000	174,19
Cart. Créd fin.e inv.	1.296.480	3.000.000	131,40
Cart. Arrend. Merc.	1.823.543	3.000.000	64,51
Bancos comerciais	4.376.504	7.000.000	59,95
Bancos invest.	4.376.504	6.000.000	37,10
Bancos desenv	729.417	6.000.000	722,57
Soc. créd. imob.	2.188.252	6.000.000	174,19
Soc. créd. financ e inv	1.276.481	3.000.000	135,02
Soc. arrend merc	1.823.543	3.000.000	64,51
Soc. corretoras(2)	364.708	600.000	64,52
Soc. distrib(2)	364.708	600.000	64,52
Soc. corretoras(2)	145.583	200.000	37,10
Soc. distrib(2)	145.583	200.000	37,10
Soc. corret câmbio	36.470	200.000	448,40

Obs: (1) O somatório dos valores correspondente às carteiras terá redução de 20%; (2) Pela legislação anterior, o capital mínimo corretoras e distribuidoras variava em três faixas, dependendo da localização e das operações realizadas pelas instituições. A Res 2.099 eliminou a faixa intermediária.

FONTE: BACEN

FONTE: FORTUNA (1996)

Conforme visto no quadro acima, fica estipulado que o valor do patrimônio líquido exigível não poderá ser inferior a 8% do ativo ponderado pelo risco o que significa dizer que, para cada unidade de patrimônio líquido exigível podem ser aplicados, na carteira de operações ativas, até 12,5 unidades de ativos ponderados pelo risco. É importante ressaltar que, até então, a administração do risco de endividamento era exercida até o limite de 15 vezes o patrimônio líquido exigível com base nas operações passivas. Portanto, com a imposição das regras do Acordo da Basileia, verificou-se mudanças de enfoque, uma vez que o controle passou a ser feito com base no ativo em vez do passivo. Ou seja no que a instituição financeira empresta e não no que ela deve.

Fica evidente que com a adoção das regras da Basileia o Sistema Financeiro Nacional pretende fiscalizar a solvência das instituições financeiras, entretanto o enquadramento dessas normas possui uma outra intenção mais forte que seria a de complementar a estrutura de encaixes bancários compulsórios, no sentido de provocar toda (ou quase toda) contração do crédito formal da economia.

## **4 A REESTRUTURAÇÃO DO SFN NOS ANOS 90**

### **4.10 PROCESSO DE ESTABILIZAÇÃO E O AJUSTE DO SETOR BANCÁRIO**

O início da década de 90 foi marcada pela intensificação do processo de ajuste dos bancos em função da abertura econômica iniciada pelo governo Collor, que forçou as instituições financeiras a modernizarem-se. Nesse período, com o fim da reserva de mercado de informática (medida que integrava a política industrial adotada pelo governo), os bancos passaram à incorporar as mais recentes tecnologias internacionais disponíveis para o setor. Redefinindo com isso, o seu perfil de atuação, conjugando com as novas tendências do mercado. Alguns bancos tornaram-se negociadores e/ou compradores de empresas, financiadores e assessores de negócios, outros personalizaram seus serviços de atendimento aos clientes via informatização, principalmente os maiores bancos privados nacionais.

Em 1991, lançou-se o Plano Collor II, cujas medidas principais para o setor financeiro foram a extinção do overnight (substituído pelo “fundão”<sup>15</sup> que oferecia a mesma remuneração independente da aplicação), aumento do depósito compulsório sobre as receitas do float e criação de recolhimentos compulsório sobre os depósitos a prazo.

Apesar de todas as tentativas do governo de reduzir a inflação, a mesma voltou a subir em 1991, juntamente com as taxas de juros contribuindo para a elevação dos lucros do setor financeiro. Os bancos foram os principais instrumentos de política econômica utilizados pelo governo para combater a inflação mas o mecanismo de emissão de títulos da dívida pública não eliminava a inflação, antes pelo contrário realimentava o círculo e provocava a recessão na economia.

Nos anos de 92/93, os lucros bancários foram o ponto de polemica dos políticos. Num ambiente inflacionário como o do Brasil, os mesmos tiveram rentabilidade elevada. Nos

---

<sup>15</sup> Trata-se de um fundo de investimentos de curto prazo, com liquidez e crédito de rendimentos diários.

primeiros seis meses de 1993, os lucros líquidos dos bancos privados saltaram de U\$-812,7 milhões para U\$-1.530,2 bilhões.<sup>16</sup>

No ano de 94, ocorreram substanciais mudanças conjunturais decorrentes de mais um plano de estabilização, o chamado Plano Real. Inicialmente é criada a **URV** ( Unidade de Referencial de Valor ) em março de 94, superindexador que passou a corrigir todos os contratos objetivando:

- Servir como unidade de conta confiável para a denominação de contratos e obrigações, bem como para referenciar preços e salários; e
- Servir como meio de pagamento e substituir, como reserva de valor, as variadas formas de moeda remunerada então existentes.

Em julho de 94 é criada uma nova moeda, o Real, que fortemente ancorada numa taxa de câmbio estabilizada iria resultar numa redução considerável da inflação. Esses dois estágios do processo de reforma monetária foram levados adiante de forma seqüente. O tratamento seqüencial e, portanto, gradual da reforma monetária, representou uma inovação em face das experiências passadas, que recorreram ao tratamento de choque, seja por meio do congelamento de preços (Plano Cruzado), seja por meio da retenção compulsória de parte da poupança financeira (Plano Collor II). Como essas experiências foram bastante traumáticas, a sociedade assumiu a postura de rejeição a medidas dessa natureza.

Esse tratamento proposto para a reforma monetária fez uso da própria lógica que norteou a progressiva deterioração do cruzeiro real. Procurou-se, em primeiro lugar, por meio da URV, restituir à moeda nacional a função de unidade de conta, assim ordenando e homogeneizando a prática da correção monetária na economia brasileira. Em seguida, dotou-se a URV do atributo de “reserva de valor” e meio de troca, mediante sua emissão e transformação em Real, tornando-a uma moeda forte e confiável.

Uma das políticas adotada pelo Plano Real foi a de juros altos, que tinha como objetivo, por um lado conter a demanda interna e por outro, atrair o capital externo. As altas reservas em dólares garantiam o valor real da nova moeda, uma vez que o valor da mesma se baseava na paridade com o dólar.

---

<sup>16</sup> Bancos: Bradesco, Itaú, Unibanco, Mercantil de São Paulo, Real, Econômico, BCN. Boletim:

Este Plano além de resultar em decréscimo da alta dos preços, possibilitou o crescimento do PIB da ordem de 5,7% em 1994<sup>17</sup>. O aquecimento da economia elevou, num primeiro momento, os ganhos reais dos bancos, dado que a demanda por crédito elevou-se de forma considerável. Os ganhos dos bancos estavam associados ao diferencial de taxas de juros; a interna de 25,1% ao ano nos títulos federais e as taxas de juros internacionais máxima de 12% ao ano<sup>18</sup>.

A consolidação da estabilidade de preços ao eliminar os lucros inflacionários, viria desencadear sérios problemas para o sistema financeiro. Começam a surgir instituições com problemas de liquidez, irregularidades nas operações, manipulações contábeis, descasamento entre ativo e passivo levando o governo a tomar providências de cunho fiscalizador.

Entre as conseqüências danosas impostas pelo processo inflacionário, que por longo tempo prevaleceu no país, destaca-se a queda dos níveis de eficiência de importantes setores da economia brasileira que, ante a possibilidade de ganhos excepcionais nos mercados financeiros, relegaram a plano secundário as suas atividades principais.

De acordo com o gráfico abaixo, as taxas de inflação desde julho de 1994 não apenas evidenciam a redução da inflação, mas também ressaltam a diferença entre os resultados do Plano Real e dos planos anteriores, mostrando que, pela primeira vez, a inflação permaneceu em nível reduzido por um prazo mais longo.

## 4.2 A CRISE: REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO

Com a estabilização monetária e a queda da inflação, os bancos perderam uma fonte de receitas representada pelas transferências inflacionárias: o float. Esses ganhos inflacionários se davam pela perda de valor real dos depósitos à vista e/ou pela correção dos depósitos bancários em valores abaixo da inflação. Entre 1990 e 1993, a relação entre a receita

---

Desempenho dos bancos privados. 1994

<sup>17</sup> Estudos Setoriais Dieese — Linha bancária, n.6, setembro 95

<sup>18</sup> Idem

inflacionária e o PIB atingiu uma média anual de 4% do PIB reduzindo-se para 2% do PIB em 1995. ( conforme tabela abaixo)

**TABELA 1 - RECEITA INFLACIONÁRIA**

	<b>Rec. Inflac./PIB%</b>	<b>Rec. Inflac./Valor da Produção das Inst. Bancárias %</b>
<b>1990</b>	4,0	35,7
<b>1991</b>	3,9	41,3
<b>1992</b>	4,0	41,9
<b>1993</b>	4,2	35,3
<b>1994</b>	2,0	20,4

Fonte: ANDIMA/IBGE: Sist. Financ. - Uma análise a partir das contas nac. 90/95

Em relação ao valor da produção dos bancos, medido pela receita da intermediação financeira (Diferença entre os juros cobrados e pagos) e receita de serviços os ganhos com o imposto inflacionário chegam em média a 38,5% no período de 90/93. Percebe-se a importância do imposto inflacionário.

Segundo PETITINGA, “ Com a estabilização dos preços e a considerável queda nas taxas nominais de juros pós-Real os bancos passaram a rever suas estratégias operacionais buscando recompor suas receitas, fortemente abaladas com a redução do floating que até então representava mais de ¼ das receitas do sistema”. Podemos observar tal afirmação de acordo com a tabela abaixo.

**TABELA 2 ESTRUTURA DE RECEITAS DE UMA AMOSTRA DE BANCOS (1) em %**

<b>RECEITAS</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995 (2)</b>
Operações de créd	29,70	36,40	62,50
Ganho inflac.	26,00	15,50	1,30
Resultado c/tít.	16,00	27,20	18,60
Cobrança tarifas	6,60	7,90	8,50
Outros	21,70	13,00	9,20

Fonte: Engenheiros Financeiros & Consultores

NOTAS: (1) 40 maiores bancos, (2) Balanço do 1º semestre

Fonte: Petitinga (1996, p.7)

Com a redução do float o sistema bancário teria que passar por mudanças para se adaptar ao novo quadro econômico, de estabilidade dos preços. O grande número de agências bancárias era viabilizado pelas transferências inflacionárias. Em face da redução dessas transferências, esse modelo deixou de ser economicamente viável, resultando no início do processo de ajuste, a começar pelos fechamentos de agências. No entanto, esse ajuste começa de forma tímida conforme mostra a tabela 2D das 20 instituições com maiores redes de agências no país.

**TABELA 3 - INSTITUIÇÕES COM MAIORES REDES DE AG. NO PAÍS**

<b>Instituições</b>	<b>Tipo</b>	<b>31.12.94</b>	<b>31.12.95</b>	<b>31.12.96</b>	<b>31.12.97</b>	<b>31.12.98</b>
BANCO DO BRASIL	BC	3.124	3.004	2.933	2.926	2.828
BRADESCO	BM	1.846	1.856	1.895	1.960	2.090
CEF	CE	1.784	1.699	1.642	1.566	1.602
ITAÚ	BM	1.010	1.023	1.013	993	1.019
HSBC-BAMERINDUS	BM	1.352	1.371	1.206	1.200	991
UNIBANCO	BM	786	809	714	686	684
REAL	BC	546	552	534	562	588
BANESPA	BM	612	611	610	569	571
NOSSA CAIXA	BM	494	493	482	483	485
BEMGE	BM	490	518	500	472	472

BANESTADO	BM	392	393	394	391	391
BANRISUL	BM	302	309	314	392	370
BESC	BC	254	254	255	255	256
MERIDIONAL	BM	256	256	256	222	224
BILBAO VIZCAYA (1)	BM	284	284	232	222	223
MERCANTIL DE SP	BM	198	215	216	217	218
MERCANTIL DO BRASIL	BM	179	179	179	179	177
NORDESTE DO BRASIL	BM	180	180	180	174	174
BANEB	BM	174	174	169	169	170
BANDEIRANTES	BM	118	120	169	177	164
<b>SUB TOTAL</b>		<b>14.381</b>	<b>14.300</b>	<b>13.893</b>	<b>13.815</b>	<b>13.697</b>
DEMAIS INST. BANC.		4.379	3.498	2.793	2.568	2.363
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>18.760</b>	<b>17.798</b>	<b>16.686</b>	<b>16.383</b>	<b>16.060</b>

□1□ Inlui agências ex-Excel-Econômico adquirido pelo Bilbao Vizcaya em 09.10.98

Fonte: CADINF - DEORF/COPEC

A extensão dos efeitos decorrentes da redução do float sobre o sistema bancário é demonstrado na tabela 3D, onde podemos observar que a participação do setor no PIB em 93 era em torno de 15,61% e em 95 caiu para 6,94% .

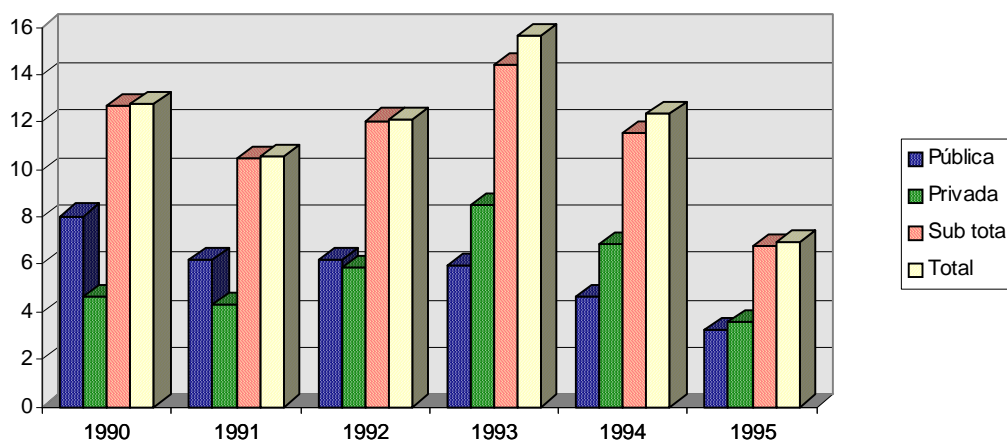
**TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO PIB**

Tipo de instituição	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
Sub total	12,67	10,45	12,07	14,43	11,52	6,79
<b>Total (*)</b>	<b>12,78</b>	<b>10,53</b>	<b>12,13</b>	<b>15,61</b>	<b>12,37</b>	<b>6,94</b>

Fonte: IBGE/ANDIMA Elaboração: SPE/ Coord. de Pol. Monet.

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



**FIGURA 1 PARTICIPAÇÃO DO SFN NO PIB EM %**

A forma encontrada pelos bancos para compensar a perda da receita inflacionária foi aumentar as operações de crédito. Essa expansão foi acompanhada pelo crescimento dos depósitos a vista. Com redução do índice de inflação, ocorreu um natural movimento de remonetização da economia, traduzido no crescimento da participação dos recursos monetários no total dos ativos financeiros. Com efeito, os depósitos a vista mostraram um crescimento de 165,4% nos seis primeiros meses do Plano Real, enquanto os depósitos a prazo cresceram menos de 40% no mesmo período.

Sabendo do crescimento das operações de crédito, o Banco Central tomou algumas medidas para conter a onda de depósitos bancários. De imediato, elevou as alíquotas de recolhimento compulsório dos depósitos bancários: o recolhimento compulsório sobre depósitos a vista passou de 48% para 100% e sobre depósitos de poupança passou de 10% para 30%, tendo sido ainda instituído um recolhimento de 30% sobre o saldo dos depósitos a prazo. Apesar dessas medidas, os empréstimos totais do sistema para o setor privado cresceram 58% durante o primeiro ano do Plano Real.

A partir de 1995, com a implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), direcionado às instituições

privadas, e ampliado aos bancos estaduais a partir de 28.02.97, com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), que um grande conjunto de medidas voltadas para a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional é adotado. Esse conjunto abrange desde medidas dirigidas para a reorganização administrativa e financeira, passando pela criação de mecanismos que objetivam dar maior segurança ao sistema como o Fundo de Garantia de Crédito (FGC), até medidas para melhorar a fiscalização bancária, como a MP 1.182/95 que amplia o poder de intervenção do Banco Central nas instituições financeiras.

Segundo o BACEN (1999, [www.bcb.gov.br/intervencao.htm](http://www.bcb.gov.br/intervencao.htm)) “O processo de reestruturação da economia brasileira alterou radicalmente o cenário em que atuavam as instituições financeiras. A abertura da economia, com incremento das exportações e importações, além de exigir o desenvolvimento de produtos e serviços ágeis no mercado de câmbio, revelou o grau de ineficiência de alguns setores industriais e comerciais domésticos, com baixa lucratividade e deseconomias, que passou a refletir-se na incapacidade de recuperação de empréstimos concedidos pelos bancos. No mesmo sentido, atuou o corte de subsídios a alguns setores econômicos, aumentando o grau de inadimplência para com o sistema bancário. Além disso, as políticas monetária e fiscal restritivas seguidas a partir da implementação do Plano Real contribuíram adicionalmente para as dificuldades creditícias enfrentadas por alguns setores da economia, ainda que de forma passageira. Todos esses fatos, conjugados com o desaparecimento do “imposto inflacionário”, após a estabilização da economia, evidenciaram uma relativa incapacidade de algumas instituições financeiras em promoverem espontânea e tempestivamente os ajustes necessários para sua sobrevivência no novo ambiente econômico”

## 5 AS AÇÕES DE SANEAMENTO IMPLEMENTADAS PELO BANCO CENTRAL

Uma crise bancária pode gerar conseqüências imprevisíveis sobre a economia das famílias e das empresas podendo contaminar todo o Sistema Financeiro Nacional.

Com a estabilização econômica, a partir da implementação do Plano Real, o Banco Central atuou no sentido de sanear a crise do Sistema Financeiro Nacional, por meio de intervenções, liquidações extraordinárias ou regime de administração especial.

O quadro abaixo resume o universo de empresas submetidas a regime especial em 28/08/96, por efeito da atuação do BACEN, foram decretados regimes especiais em 724 instituições, dentre as quais estão 147 organizações bancárias, 79 administradoras de consórcios e 40 sociedades de crédito imobiliário. Dessas instituições, 608 tiveram seus regimes já encerrados e 116 permanecem sob regime especial, sendo 7 sob intervenção, 11 sob administração especial temporária e 98 em liquidação extrajudicial.

### QUADRO 2 EMPRESAS SUBMETIDAS A REGIME ESPECIAL

TIPOS DE EMPRESAS	SUBMETIDAS A REGIME ESPECIAL	ENCERRADAS	EM SER
BANCÁRIAS	147	114	33
CORRETORAS DE CÂMBIO, TIT. E VALORES MOB.	96	82	14
DISTRIB. DE TIT. E VALORES MOB	172	152	20
FINANCEIRAS (CFI)	45	43	2
CONSÓRCIOS	79	58	21
OUTRAS	145	121	24
CRÉDITO IMOB.	40	38	2
<b>TOTAL</b>	<b>724</b>	<b>608</b>	<b>116</b>

Fonte: BCB/DEPAD/CONEP

## 5.1 RAET, LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL E INTERVENÇÃO.

Não obstante os efeitos previstos pelas autoridades governamentais em relação à recuperação do Sistema Bancário, os mecanismos de ação punitivos para atuar sobre as instituições não lograram êxito e em face da deterioração financeira destas instituições, viu-se o BACEN compelido a recorrer a instrumentos mais eficazes para conter o avanço desta situação. Entre eles merecem destaque o processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, respaldado na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Regime de Administração Temporária (RAET).

Em fevereiro de 1987, com a edição do Decreto Lei nº 2.321, cria-se o RAET, que consiste em uma espécie de intervenção que não extingue as atividades normais da instituição, havendo sim a substituição dos seus antigos dirigentes por um conselho diretor nomeado pelo BACEN. O objetivo da adoção desta medida é a busca do retorno destas instituições às atividades normais.

O RAET, no caso das instituições estaduais, institui que as dívidas delas sejam assumidas pelo respectivos Governos Estaduais de forma a liquidar estas para o BACEN. Esta medida foi possibilitada através da transferência de recursos via Banco do Brasil, em operações triangulares com os Estados, como acionistas controladores e suas instituições financeiras. No RAET, quando as instituições não atingem as metas pré-estabelecidas no contexto do programa, este pode ser transformado em mecanismos de Intervenção ou Liquidação Extrajudicial decretada pelo BACEN.

A Liquidação Extrajudicial é considerada um mecanismo de ação definitiva adotada nos casos mais graves. Este programa promove a extinção da instituição, sendo adotado quando há indícios de insolvência irrecuperável e infrações derivadas de transgressões às regras que regulam a atividade financeira. Na consecução deste instrumento, promove-se a venda dos ativos da instituição para o pagamento dos credores.

Já em termos do processo de Intervenção, o BACEN nomeia um interventor que assume a gestão da instituição, interrompendo as suas atividades, e demite seus respectivos dirigentes.

Este mecanismo tem caráter cautelar, visando evitar o agravamento da situação de irregularidades e do risco patrimonial capaz de prejudicar os seus credores.

No início dos anos 90, continuava o processo de fragilização do Sistema Bancário, principalmente devido ao enquadramento das instituições financeiras as regras do Acordo da Basileia (discutido no capII). Tal acontecimento ampliou a instabilidade destas instituições na medida que ocorreram crises de capitalização.

## 5.2 PROER

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER foi um importante instrumento criado, para a atuação do Banco Central no saneamento e reordenação do Sistema Financeiro. Instituído pelo Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução nº 2.208, de 3 de novembro de 1995. Com o PROER, o BACEN voltou a dispor de mecanismos visando a atuação preventiva e recuperadora nas instituições financeiras, diante de eventuais problemas de solvência, liquidez e má administração.

O PROER tem como objetivo assegurar a liquidez e a solvência ao Sistema Financeiro, resguardando os interesses de seus clientes. Nas instituições bancárias, tal programa implementou a reorganização administrativa, operacional e societária, fato que resultaria na transferência do controle acionário ou modificação do objeto social desta, seja mediante fusões, incorporações, cisões, desmobilização ou qualquer outra forma de reestruturação, permitindo a obtenção de padrões de eficiência e competitividade, a fim de propiciar estabilidade a este sistema.

Foi editada, também, a Medida Provisória nº 1.179, de 3 de novembro de 1995, estabelecendo o tratamento tributário a ser dado ao referido programa.

O PROER compreende as seguintes normas:

- Linha especial de assistência financeira vinculada a títulos ou operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal indireta;

as perdas decorrentes do processo de recuperação; os gastos com a reorganização do sistema; e a desmobilização de ativos de propriedades das instituições financeiras participantes desse programa;

- Os recursos para o financiamento do PROER serão oriundos do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista, pertencentes as próprias instituições financeiras que integram o sistema;
- O acesso ao PROER estará condicionado a uma expressa autorização do BACEN, observando-se a concessão caso a caso, sempre condicionada à perda do controle acionário das instituições que a ele aderissem;
- Diferimento dos gastos relativos aos custos, despesas e outros encargos, referentes a reestruturação geral das instituições financeiras.

Com a definição das linha básicas do PROER, o BACEN passou a adotar medidas a fim de recuperar o sistema de fiscalização e regulamentação bancária, facilitando a ação das autoridades monetárias de forma preventiva. A adoção das medidas abaixo dariam o suporte a essa prática:

- a) Medida Provisória n° 1.182, de 17 de novembro de 1995, cedendo ao BACEN um amplo poder de intervenção nas instituições e instituindo, também, a responsabilidade penal dos controladores destas organizações financeiras;
- b) Medida Provisória n° 1.334, de 13 de março de 1996, que se constituía em responsabilizar as empresas de auditoria contábil em caso de incidência de irregularidade nas instituições financeiras;
- c) Resolução n° 2.302, de 25 de julho de 1996, modificando a legislação que trata da abertura de bancos no exterior e consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil e suas participações no exterior.

Todas essas medidas promoveram a maior liberdade do BACEN, no que diz respeito principalmente aos instrumentos de intervenção e fiscalização preventiva no Sistema Bancário. Vale salientar que, num passado recente, o BACEN estava mais preocupado na fiscalização do cumprimento das regras instituídas pela legislação do setor, por parte das

instituições financeiras, dando pouca ênfase ao caráter prudencial de sua função fiscalizadora.

Posteriormente, verificou-se que os bancos privados de grande porte e importância, como o Banco Nacional, o Econômico e o Bamerindus submeteram-se ao financiamento do PROER, visando a promoção de seus respectivos saneamento, resultando mais adiante na incorporação destas organizações por outras instituições.

Em agosto de 1996, surge uma ramificação do PROER para solucionar os mesmos problemas que afligiam os bancos privados, mas só que desta vez voltada a socorrer os Bancos Públicos Estaduais, ou seja, a constituição do PROER estadual.

### 5.3 PROES

Com relação aos Bancos Públicos Estaduais, o principal problema está relacionado com o déficit fiscal de seu acionista controlador: O Estado. Ao longo do tempo essas instituições sempre atuaram com duas funções no mercado financeiro, quais sejam: Como banco comercial, que executava operações de recebimento de depósitos e concessão de empréstimos e como agente de fomento ao desenvolvimento econômico regional, financiando projetos de médio e longo prazos a taxas privilegiadas e selecionadas pelo Estado.

Segundo Petitinga (1996, n.6), a conjugação de metas de lucratividades, típicas de banco comercial, com a de banco de fomento resultou em uma disparidade de objetivos, tendendo para o desequilíbrio das contas ativas e passivas. A essa falta de sincronização temporal entre o ativo e o passivo dos bancos estaduais soma-se a obrigatoriedade do recebimento de títulos da dívida dos estados, para financiamento de seus déficits, com pouco ou nenhum valor de mercado, além da utilização de práticas irregulares tais como: provisionamento insuficiente, concessões de crédito sem a devida avaliação de riscos, fatores políticos influenciando nas decisões técnicas e operacionais desse bancos.

Em função da captação de recursos a taxas desvantajosas e das operações de empréstimos de retorno duvidoso, o banco oficial é levado a recorrer ao BACEN para atender problemas de

baixa liquidez. Ao atender essas instituições financeiras estaduais, trocando títulos estaduais por títulos federais, de mais fácil rolagem no mercado, o BACEN problematiza as contas da União, o que vai de encontro a política monetária restritiva.

Com advento das crises de iliquidez pelas quais vinha passando os BPE's ao longo do tempo, principalmente com a implantação do Plano Real, os governadores de seus respectivos Estados passaram a recorrer ao Governo Federal em busca de socorro para o Sistema Bancário Estadual. Petitinga (1996, p.7), analisa esse fato manifestando-se assim:

*“Observando-se os fatos tornados públicos nas principais intervenções realizadas pelo BC, tanto em bancos oficiais quanto em privados, pode-se concluir que os efeitos da estabilização macroeconômica vieram apenas para tornar insustentáveis práticas ilegais com a concessão de empréstimos tecnicamente inviáveis, concessões de créditos a controladores e empresas controladas, maquiagem de balanços, realização de provisionamento insuficiente, para créditos duvidosos e distribuição de lucros fictícios”.*

Nesse quadro de crise, em agosto de 1996, entra em vigor a Medida Provisória nº 1.514, que lançou a edição do PROER para sanear os BPE's. Este programa de socorro aos BPE's ficou conhecido como Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES. Seu caráter é eminentemente preventivo, tendo como função ajudar as 27 instituições financeiras públicas que foram prejudicadas pelo uso político no passado e hoje estão às voltas com dívidas de proporções gigantescas.

O PROES compreende as seguintes normas:

1. governador terá quatro opções para sanear seus respectivos BPE's: privatizar, extinguir, transformar a instituição em agência de fomento ou manter o seu banco após processo de saneamento e de capitalização;
2. controle acionário dos BPE's poderá ser adquirido pela União para posterior processo de privatização ou extinção;



3. Quando o Estado decidir privatizar ou liquidar e ainda transformar em agência de fomento, o Tesouro vai financiar 100% das despesas do Estado;
4. Quando o Estado optar por sanear e manter se banco, o financiamento será de 50% do seu custo e também o Estado terá que assumir as dívidas contratuais e trabalhistas junto a terceiros, além deste governador ter que apresentar um projeto de saneamento do seu banco, com mudanças no sistema de gestão administrativa, optando pela sua profissionalização, a ser submetido à avaliação do BACEN;
5. A extinção do banco poderá ser por incorporação ou fusão com outras instituições financeiras;
6. Os recursos obtidos com o processo de privatização pelo Estado serão usados primeiramente para quitar empréstimos concedidos pelo BACEN ou pelo Tesouro Nacional às instituições já mencionadas;
7. As receitas do Estado e sua quota no Fundo de Participação Estadual e/ou as ações do Estado nos respectivos bancos serão exigidas como garantias dos pagamentos de empréstimos;
8. A União poderá renegociar as dívidas dos Estados e das empresas públicas estaduais com instituição financeira estadual;
9. As aquisições de controle e de crédito e a concessão de financiamento pela União serão pagas com os títulos do Tesouro Nacional, com prazo e juros a serem definidos;
10. As assinaturas de acordo dependerá de autorização das Assembléias Estaduais para privatizar ou liquidar o banco;A resolução da situação dos bancos será negociada caso a caso, observando os critérios previstos na MP nº 1.514/96;

O objetivo deste programa é permitir que os Estados e empresas estaduais encontre uma maneira de pagar suas dívidas com os BPE's em um prazo maior e com mais folga financeira no seu caixa, tendo o Governo Federal pretensões de reduzir a presença do setor público estadual na atividade bancária.

Os recursos do PROES para empréstimos aos BPE's serão obtidos do compulsório que os bancos são obrigados a recolher no BACEN sobre os depósitos à vista e a prazo, fator semelhante ao ocorrido no PROER.

No contexto desse programa, também se permitiu que os BPE's limpem seus balanços de créditos podres, com auxílio de financiamento do Tesouro Nacional, ou seja com recursos do PROES, o BACEN comprou os papéis sem valor de mercado, limpando as carteiras de títulos desses bancos.

O refinanciamento das dívidas que os Governos Estaduais têm com seus respectivos bancos aconteceram mediante utilização de títulos públicos federais, a serem entregues pelo Tesouro Nacional aos Governos Estaduais. Esses títulos servirão para que estes governos quitem seus débitos com os seus respectivos bancos. Com isso, os Estados passam a dever à União, trocando uma dívida de curto prazo e com custos altos por uma de longo prazo, em média 30anos, com juros menores.

Este mecanismo de socorro aos BPE's provocou muita controvérsia em virtude dos impactos da emissão de títulos da União sobre o nível de endividamento do Tesouro Nacional. As discussões giram em torno do método utilizado para rolagem das dívidas dos Governos Estaduais com os BPE's.

## 6 CONCLUSÃO

Numa economia globalizada em que os mercados interagem de forma rápida e que as economias ditas emergentes buscam de todas as formas se enquadrar nas exigências da nova ordem econômica mundial pois, a velocidade da integração mundial no setor financeiro é extrema através das redes de comunicação de dados entre os centros financeiros mundiais. A tendência é de liberação dos fluxos internacionais de capitais e de ampliação das regras de conversibilidade entre as moedas. Dentro dessa visão, o sistema bancário nacional, busca ajustar-se às novas tendências dessa economia de mercado globalizado.

A estrutura e as funções do SFN vêm sendo atingidas pelas medidas de estabilização e reestruturação da economia brasileira dos últimos seis anos, incluindo: a abertura da economia ao comércio exterior e as mudanças de políticas industrial visando a inserção mais competitiva dos produtos brasileiros nos mercados emergentes; o corte de subsídio a vários setores produtivos, com repercussões sobre a distribuição do crédito bancário e a sua velocidade de retorno; a redistribuição de gastos do setor público, em especial com a adoção da política de estabilização fiscal; a iniciativa de reformas no ordenamento constitucional do país, notadamente na ordem econômica, na estrutura e funções do setor público, na organização administrativa do estado e nos sistemas previdenciários; e por fim, o processo de estabilização monetária, denominado Plano Real.

A nova conjuntura de estabilização, a partir da implementação do Plano Real, determinou profundas mudanças no tocante ao modelo de atuação das instituições financeiras. Por ser o Brasil uma economia inflacionária ao longo dos 30 anos, os agentes econômicos desenvolveram mecanismo de proteção dos seus ativos contra os efeitos corrosivos da inflação. A longa convivência com a inflação possibilitou às instituições financeiras ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados (*float*), como os depósitos à vista e os recursos em trânsito, compensando ineficiências administrativas e perdas decorrentes de concessões de crédito que se revelaram ao longo do tempo, de difícil liquidação. As instituições financeiras brasileiras, como regra geral, perderam a capacidade de avaliar corretamente riscos e analisar a rentabilidade de investimentos, bastando, para auferir

grandes lucros, especializar-se na captação de recursos de terceiros e apropriar-se do denominado “imposto inflacionário”.

Com garantia de rendimentos decorrentes do “imposto inflacionário” e tendo o estado como o grande demandador de recursos para financiar seu déficit, os bancos foram gradativamente afastando-se de sua função precípua de intermediação financeiras.

Após um ano de vigência do Plano Real, constatou-se que as mudanças de cunho legal e econômico eram imperativas para garantir a saúde do sistema financeiro nacional. As autoridades monetárias previram uma possível crise sistêmica desencadeada pelo fim do *float* e crescimento do risco de crédito, que poderia alastra-se por toda a economia com conseqüências negativas para os agentes econômicos.

As primeiras medidas foram de cunho legal, ou seja capacitar os órgãos envolvidos com a fiscalização, controle, monitoramento e prevenção das atividades desenvolvidas no âmbito do sistema financeiro. Neste trabalho fez-se uma síntese das principais medidas adotadas, destacando-se a instituição do PROER, medidas voltadas para a garantia de ajuda financeira às instituições que estivessem com problemas de liquidez e se engajassem em um programa de ajustamento envolvendo a transferência acionária. Este aporte de recursos financeiros está ancorado em diversas regras a serem seguidas pelas instituições bancárias recorrentes. Além dessas medidas de socorro financeiro, foi permitido de forma parcial a entrada de capital estrangeiro no mercado financeiro brasileiro.

Após passado o risco sistêmico, o sistema bancário modificou a sua atuação, mudando o seu modelo operacional: houve redução do número de agências e de bancos, resultantes de fusões, incorporações e transferências de controle acionário; novos produtos financeiros são negociados; volta da cobrança de tarifas bancárias, com os bancos adotando na atualidade estratégias diferentes com o objetivo de baratear os custos médios dos serviços e conquistar clientes; ampliam-se as opções de aplicações.

Como demonstrado nesta monografia, o intenso processo de ajustamento do sistema financeiro brasileiro, ainda em curso, tem envolvido além das mudanças no modelo

operacional referidas acima, também alterações na estrutura do sistema que tem se tornado menor e mais internacionalizado.

Esse processo de mudanças deve prosseguir pela força dos movimentos de alteração na estrutura de propriedade dos bancos e também pela crescente adoção no país das regras de funcionamento das instituições financeiras definidas internacionalmente. Neste sentido, destaca-se a iniciativa do Conselho Monetário Nacional (CMN) em agosto de 1994, determinando o enquadramento das instituições financeiras às regras do Acordo da Basileia, visto no capítulo 3.2.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

A CONFUSÃO do BC. **Isto é**, São Paulo, n.1363, p. 118-120, nov.1995

A CRISE dos bancos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.49, n.10, p.3-5, out/95.

ADACHI, Vanessa. BC reforçará supervisão bancária. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.B-2,12 ago. 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do sistema financeiro nacional após a estabilização monetária**. Brasília, 1996, p.25.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O BACEN e os dois anos do Real**. Brasília, Jun. 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Banco Central do Brasil e a fiscalização de instituições financeiras**. Brasília, 1993.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Banco Central do Brasil: estruturas e funções**. Brasília, 1994, p. 1-54.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Linha direta**: programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional. Brasília, , dez,1995, p.8.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Alcance da supervisão bancária**. Capturado em 30 abr. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/FiscBan/Alcancehtm>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**: relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 10. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/dez98/Anex10.htm>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**. relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 1. Capturado em 31.05.99. Online. Disponível na Internet [http://www.bcb.gov.br/htms/bancos em funcionamento.htm](http://www.bcb.gov.br/htms/bancos%20em%20funcionamento.htm).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**. relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 35. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/dez98/Anex35.htm>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**. relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 24. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/dez98/Anex24.htm>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**. relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 25. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/dez98/Anex25.htm>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório 1997**: mercados financeiros. capturado em 31.05.99. Online. Disponível na Internet [http://www.bcb.gov.br/htms/relatório anual 97..htm](http://www.bcb.gov.br/htms/relatório%20anual%2097.htm).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **PROER** Programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do SFN. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/proer.htm>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O BACEN e as novas técnicas de saneamento do sistema financeiro nacional após a estabilização monetária**. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do sistema financeiro nacional**. relatório semestral do mês de dezembro de 1998 Quadro 3. Capturado em 30.04.99. Online. Disponível na Internet <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/dez98/Anex3.htm>.

BARROS JÚNIOR, José Mendonça de, ALMEIDA Mansueto Facundo de, **Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil**. Brasília: Ministério da fazenda, 1996. Versão atualizada e ampliada do texto “A reestruturação do sistema financeiro no Brasil.

BOLETIM DESEMPENHO DOS BANCOS PRIVADOS. DIEESE, 1994

BORTOT, Ivanir José. BC cria nova linha do PROER. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.B-7, 19 de maio 1996.

BRANDÃO, Lázaro de Mello. É preciso implementar as reformas. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.50, n.6, jun.1995, ed. Especial.

Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, . Saraiva, 1988.

BRASIL, Decreto Lei n. 2.321 de 25 fev. 1987. Dispõe sobre a criação do Regime de Administração Temporária (RAET). Diário oficial da união, Brasília.

BRASIL, Lei n. 4.595 de 31 dez. 1964. Dispõe sobre as regras de funcionamento e estruturação das instituições financeiras. Diário oficial da união, Brasília.

BRASIL, Lei n. 6.024 de 13 mar. 1974. Dispõe sobre a criação do sistema de Intervenção e Liquidação Extrajudicial. Diário oficial da união, Brasília.

BRASIL, Medida Provisória n.2.208 de 03.11.95 (reeditada sob n.1.507-11 de 17 set. 1996). Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências.

BULHÕES, Myriam Silva de. Duas décadas de crescimento e modernização. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: p.39-58, jun.1993. ed. Especial.

CAMPELLO, Murilo. O difícil ajuste dos bancos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.49, n.1, p 01-25, , set.1995.



CAMPELLO, Murilo. O Acordo da Basiléia e a indústria bancária brasileira. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, p.34-38, out,1995.

COSTA, Fernando Nogueira da. Bancos: da repressão à liberalização, **Economia e Empresa**, São Paulo: v.2, p.31-43, n.1, jan/mar95.

FARIA, Lauro Vieira de. A crise dos bancos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.49, n.12, p.17-20, dez,1995.

FARIA, Lauro Vieira de. O “Novo” sistema financeiro nacional. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.46,n.5,p.49-52, maio 1992.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro**: produtos e serviços. 9 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro: ed. Qualitymark, 1996.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

LIMA, Adelaide Motta de. A reestruturação do sistema financeiro no Brasil. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, CPE-CEI, n.44, p. 8-11, jan.1998.

LOYOLA, Gustavo. O PROER foi instituído para beneficiar correntistas e poupadores. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.50, n.6, p.41-44, jun,1996.

MARINHO, Henrique. **Política monetária no Brasil** - da teoria à prática. 4 ed.. Rio de Janeiro: Campus, 1996, 193p.

MARTINEZ, Antônio Beltran. A estabilidade será benéfica para os bancos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.50, n.6, p.48-49, jun.1996.

MOURA, José Tupy Caldas de, GRANEIRO, Walter J. B.. **Em busca da nova ordem financeira**: uma contribuição às reformas dos sistemas financeiros e de seguros no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992, p. 5-41.

PETITINGA, Luiz Alberto. A política de estabilização e os lucros dos bancos. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, CPE-CEI, n.11,p.3-4,abr,1995.

PETITINGA, Luiz Alberto. As relações entre a política de estabilização e a crise bancária. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, CPE-CEI, n.23, p.6-8, abr.1996.

ROSSETTI, José Paschoal; LOPES, João do Carmo. Economia Monetária. 5 ed., São Paulo: Atlas, 1988.

SAFRA de ajustes. **Isto É**. São Paulo, n.1367, p.154, dez,1995.

TROSTER, Roberto Luís. **Overbanking no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 1987.

