

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A solidificação do SFN no período pós-Plano Real e suas repercussões  
nos últimos anos**

Pedro Mostardeiro Brunet

No. de matrícula: 0512307

Orientador: Luiz Roberto da Cunha Azevedo

Junho de 2010

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

---

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Gostaria de agradecer aos meus pais, Marcos Antônio Brunet e Adelina Mostardeiro, que não mediram esforços para que eu estudasse em um curso de máxima excelência como a faculdade de economia da PUC-Rio, incentivando-me e apoiando. Aos amigos e colegas pelas inúmeras horas no estudo em grupo e aos professores Marco Cavalcanti e Rodrigo Soares pelo exímio ensinamento. Não posso esquecer-me de um agradecimento especial ao meu orientador, Luiz Roberto Cunha, pelas dicas e ajuda na concepção deste trabalho de final de curso.

*“O sucesso é ir de fracasso em fracasso sem perder entusiasmo” - **Winston Churchill***

*“O único limite as nossas realizações futuras são as nossas dúvidas no presente (...)”*  
**Franklin D. Roosevelt**

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
2. Contexto histórico-econômico pós Plano Real.....	9
2.1 Cenário Interno.....	9
2.2 Cenário Externo.....	12
2.3 A relação do SFN com o Plano Real.....	14
3. Reestruturação do SFN pós-Plano Real.....	19
3.1 O PROER e a Resolução 2.208.....	22
3.2 Os poderes da MP 1.182/95.....	28
3.3 O FGC.....	30
3.4 O PROES.....	31
3.5 O ingresso do capital internacional no SFN.....	40
3.5.1 Argumentos favoráveis.....	43
3.5.2 Argumentos contrários.....	44
3.5.3 Balanço dos prós e contras.....	45
3.6 Alteração e Concentração do SFN no período de 1994/2000.....	47
3.6.1 Aspectos Macroeconômicos.....	47
3.6.2 Aspectos Microeconômicos.....	51
4. O novo SPB.....	55
4.1 Os impactos do novo SPB.....	61
5. Conclusão.....	65
6. Bibliografia.....	70
7. Anexo.....	72

## ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Brasil: Receita Inflacionária dos Bancos.....	14
Tabela 2: Receita média (lucro líquido/patr. líquido dos bancos brasileiros) em %.....	15
Tabela 3: Indicadores de Balanço dos Bancos Nacional, Bamerindus e Econômico...	23
Tabela 4: Descrição do Volume Financeiro.....	27
Tabela 5: Transferências de Controle Societário âmbito PROER.....	27
Tabela 6: Créditos a receber e provisionamento do BC.....	28
Tabela 7: Opções do PROES.....	36
Tabela 8: Títulos Emitidos.....	37
Tabela 9: Destino dos Bancos Estaduais no PROES.....	40
Tabela 10: Instituições que sofreram ajustes após o Plano Real.....	49
Tabela 11: Receitas de Privatização dos Bancos Estaduais.....	49
Tabela 12: Número de Instituições com Capital Estrangeiro.....	50
Tabela 13: Participação Percentual das Instituições nos Ativos da Área Bancária.....	50
Tabela 14: Participação Percentual das Instituições no Patrimônio da Área Bancária..	51
Gráfico 1 – Relação entre capital e ativos ajustados pelo risco.....	67

## 1) Introdução:

Para o senso comum, foi a partir da quebra do 3º maior banco de investimentos americano, o *Lehman Brothers*, em setembro de 2008, que a crise do *Sub-Prime* estourou e foi entendida como prenúncio de grandes turbulências financeiras mundo afora. Na verdade, a recente crise econômica global já vinha sendo construída há um bom tempo.

Desta vez, o que chama atenção é que, fugindo à regra das últimas crises financeiras mundiais, o centro do “tsunami econômico” não se originou em um país emergente com fracas instituições político-econômicas, e sim de uma bolha não mais sustentada no mercado imobiliário americano, ou seja, na economia mais forte e dinâmica do mundo.

Dada essa origem, surgiu o interesse em entender como um país com as marcantes características dos EUA, podia ter um sistema financeiro tão desregulado e surpreendentemente frágil em termos de monitoramento por sua autoridade monetária, leia-se *Federal Reserve*. A falha nesta supervisão ficou principalmente nítida por um alto nível de risco nas operações e a um desatualizado sistema de pagamentos e liquidação composto por contrapartes privadas e públicas (*clearings*), incapacitadas de segurar as perdas de seus participantes no mercado financeiro.

Este panorama despertou ainda a necessidade de realizar um trabalho de final de curso que procurasse responder por que o Brasil, um país emergente e com uma estabilidade econômica recém adquirida, pode ter um dos sistemas financeiros mais bem regulados do mundo, sendo reconhecido internacionalmente por suas instituições financeiras serem obrigadas a possuir níveis de Basileia bem acima do recomendável e por uma fiscalização minuciosa por parte de nosso Banco Central.

Antes de estabelecermos qualquer ligação entre as qualidades do SFN e o seu aparente sucesso em resistir às repercussões negativas da crise do *Sub-Prime*, cabe resguardar, alguns fatos. Primeiro, cumpre ressaltar que a mencionada crise não foi originada no Brasil. Além disso, ela não se propagou com básicos instrumentos financeiros, pelo contrário, foi através de um sofisticado sistema de derivativos, capaz até de inicialmente não evidenciar os freqüentes riscos inerentes às operações. Terceiro, não podemos seguramente afirmar como os mecanismos de salvaguarda de nossa economia iriam se comportar com tamanho nível de securitização dos ativos

negociados, que acabaram por definir a recente crise. Por fim o Brasil de 2008, impulsionado pelas taxas recordes de crescimento mundial, não era mais o país que tentava de qualquer maneira se segurar economicamente perante as crises que vieram à tona durante a segunda metade dos anos 90 (México em 1994/95, Tigres Asiáticos em 1997 e Rússia em 1998).

Reconhecido isto, procurei descobrir não só as raízes do processo de reestruturação do sistema financeiro nacional, ou seja, suas prerrogativas e seu contexto histórico econômico (Capítulo 2), como também verificar que fatores foram realmente preponderantes para que existisse um delineado quadro normativo/regulatório nesse mercado.

Nesta busca, a partir das justificativas encontradas e tendo como marco zero o controle da inflação após o Plano Real, perceberemos a importância e a eficácia dos principais programas de saneamento, leis e entidades criadas até o começo esta década, como: i) o PROER e sua essência de somente permitir a presença de instituições financeiramente saudáveis; ii) uma legislação (MP 1.182) forte no setor que assegura todas as remodelações na estrutura financeira do país; iii) a criação do FGC que ajuda a diluir o *moral hazard* no mercado, principalmente garantindo os depósitos bancários dos aplicadores; iv) a instauração do PROES que foi imprescindível para a reconfiguração do SFE eliminando um crônico problema fiscal do país; v) além das políticas de facilitação à entrada de bancos internacionais no país como mecanismo de compra dos ativos brasileiros insolventes. Retratamos também, como influência direta destas medidas, a concentração do SFN durante o período de 1994 a 2000, demonstrando a diminuição do número de instituições e um maior controle destas por restritos grupos privados tanto nacionais quanto estrangeiros (3º Capítulo).

Ademais, ainda no que tange a pergunta formulada, é imprescindível mencionar, a mudança de metodologia em nosso sistema de pagamentos originando o novo SPB em 2002, que passou a retirar das autoridades públicas todo o ônus referente aos riscos associados às transações e operações financeiras. Outrossim, vale notar que esta reformulação foi a última grande transformação no SFN, desobrigando o Banco Central a socorrer instituições financeiras em dificuldades e aperfeiçoando as ligações com o setor real da economia.

Finalmente, como conclusão, sedimentaremos que dificilmente o sistema financeiro, bastante fragilizado nos meses seguintes à implementação do Plano Real em

1994, conseguiria por conta própria evitar o seu colapso e que foram através, principalmente dos aspectos reunidos nos capítulos desta monografia, que a estrutura financeira do Brasil adquiriu sua solidez ao longo dos anos e conseguiu se sair melhor e praticamente ileso desta última crise. Além disso, devido a sua essencialidade na intermediação entre os setores da economia, demonstraremos que a contínua robustez nesse mercado permitiu que o Brasil não fosse tão economicamente prejudicado como antigamente víamos.

## **2) Contexto Histórico–Econômico pós – Plano Real:**

O tema base desta monografia situa-se em um período econômico de nosso país crucial não só para entendermos os motivos que levaram à elaboração dos diversos planos de reestruturação do SFN, como para inúmeras outras questões sócio-econômicas dos últimos 16 anos. Estou me referindo à época de implantação do plano mais bem sucedido de combate à inflação já realizado no Brasil – O Plano Real.

O impacto imediato do plano foi a rápida queda do nível de inflação. Porém, é saliente-se o fato de que não houve, como no Plano Cruzado (congelamento de preços) do governo Sarney, a queda abrupta para uma taxa zero ou até mesmo deflação. A diminuição da taxa foi consideravelmente mais lenta do que no plano de 1986, até porque, no próprio mês de julho de 1994, data em que foi implantado o plano, foi observada uma alta taxa de inflação, em uma tentativa dos agentes de elevar seus preços, quer por receio de uma nova política de congelamento, quer por quererem tirar alguma vantagem com a típica confusão inicial. Entretanto, em agosto, já se podia constatar um nível de preços na ordem de 3% a.m com tendência de queda. Taxa esta, que estava bem abaixo da média do 1º semestre do mesmo ano que girava em torno de 40% a.m.

Assim, após esta rápida explicação das imediatas repercussões do plano no quadro inflacionário brasileiro, apresentaremos os desdobramentos desta nova reformulação econômica e monetária no cenário interno e externo, bem como os mecanismos que o governo detinha para que o Plano Real não tivesse mesmo destino que os restantes dos ambiciosos programas até aquele momento realizados.

### **2.1) Cenário Interno:**

O sucesso do plano estava atrelado à importância do componente tendencial da inflação, à ausência de choques no momento subsequente a conversão da moeda<sup>1</sup>, assim como, ao combate a esses choques que podiam se transformar em um novo processo inflacionário. Neste sentido, era preciso impedir que os agentes econômicos repassassem para os preços alterações em seus custos, fazendo com que essas mudanças fossem diluídas ao longo do tempo. Para tanto, o governo restringiu operações de

---

<sup>1</sup> A moeda indexada URV deu lugar à moeda que iria vigorar até os dias de hoje – o Real.

crédito e impôs um depósito compulsório de 100% sobre as captações adicionais do sistema financeiro. A necessidade de tal ação por parte dos formuladores dessa política econômica era controlar a demanda e desencorajar processos especulativos, mantendo, portanto, as taxas de juros elevadas. Essa medida, nesta fase, ficou conhecida como a “âncora monetária” do Plano Real.

Contudo, essa política monetária restritiva foi incapaz de “freiar” totalmente o aumento da demanda e da atividade econômica pós-implantação. É interessante mencionar que o crescimento do poder aquisitivo da classe média-baixa tem suas razões na eliminação do pagamento do “imposto inflacionário”, já que, durante a época da maxi-inflação, essa parte da população constantemente via seu poder de compra se deteriorar pelo uso limitado dos instrumentos financeiros que por ventura as protegeriam da atualização diária dos preços. Com isso, o ganho de renda real foi um componente de pressão sobre a demanda, o que num segundo momento já com a queda e a estabilidade da inflação pôde realimentar os instrumentos de crédito da economia.

Pelo lado da oferta, a diminuição da incerteza sobre o cenário futuro de preços deu condições ao sistema financeiro de projetar uma taxa nominal de juros compensatória, oferecendo aos clientes taxas de juros com prestações fixas. Por sua vez, os consumidores de crédito, por mais que as taxas de juros estivessem altas, se sentiam confortáveis em aceitar as condições e fechar empréstimos por diversas razões que levavam a um efeito de “despoupança”, entre elas a confiança na contínua queda da taxa de inflação, criadora uma ilusão monetária (menor taxa nominal de juros), demanda engessada de anos anteriores e maior previsibilidade de renda futura.

Os empresários, por sua vez, também estavam confiantes e ampliaram seus investimentos, baseando-se em uma maior certeza em relação ao horizonte econômico do país, além do próprio crescimento do consumo e da maior disponibilidade de crédito. Esse aumento pelo componente da demanda se traduziu em uma expansão da atividade com o elevado nível de produção industrial nos meses posteriores ao plano. Neste contexto, uma questão pertinente é a falta de ponderação dos agentes sobre a taxa de juros real, sendo o valor fixo mensal (prestação) e a própria oferta de crédito mais importantes que o custo de financiamento.

Além da âncora monetária, outro aspecto crucial para o “bloqueio” do repasse por parte dos agentes aos preços foi a valorização da taxa de câmbio. Levando-se em conta, a partir do começo da década de 90, o processo de gradual abertura da economia

brasileira ao resto do mundo, o país possuía, na época do plano, reservas cambiais no valor de US\$ 40 bilhões. Como o cenário era de manutenção da elevada taxa de juros reais e excessiva liquidez internacional, o que constituía em uma permanência do fluxo de capital externo, o Banco Central do Brasil deixou o câmbio flutuar, provocando uma maior valorização do Real perante o Dólar. Deste modo, com altas reservas, economia aberta e câmbio valorizado, a oportunidade para se importar era única, o que para os *policymakers* significava mais uma possibilidade de travar a propagação de choques em relação aos preços dos produtos nacionais (principalmente aos “bens tradables” ou produtos industriais), o que acabou sendo chamada de “âncora cambial” do Plano Real por forçar os preços internos a se acomodarem aos internacionais.

O Brasil<sup>2</sup> não seguiu os exemplos de outros países, como a Argentina que, ao passar por um processo semelhante de estabilização nos preços, viu a valorização da taxa de câmbio real de seu país atrelada apenas pela inflação residual. Isto ocorreu pela dolarização de sua economia, com a substituição da moeda nacional pela estrangeira. Sendo assim, em razão dessa ausência de paridade estrita (*currency board*), o Brasil acabou por aprofundar a ancoragem de preços. Através desta, nos cinco primeiros meses pós-Plano, a taxa de câmbio nominal passou de R\$ 0,931 para R\$ 0,842/US\$, constituindo-se em uma espécie “superâncora cambial”.

Logo após o término das eleições presidenciais em outubro de 1994, com a vitória do ex-ministro da fazenda e coordenador do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, se instaurou no país uma maior tentativa de restringir o crédito e controlar a demanda aquecida. Esses limites se caracterizavam, por exemplo, por uma diminuição nos prazos de financiamento, aumento das reservas compulsórias e restrição de financiamento por parte de empresas de cartão de crédito e *factoring*. Estas mudanças resultaram em um pequeno aumento das taxas de juros no mesmo mês, contudo, não foram eficazes em sua manutenção e conseqüentemente elas voltaram a subir com a não contenção do crédito.

Já no âmbito da política cambial, para evitar maiores pressões, o governo decidiu estipular algumas restrições ao ingresso de capital externo por intermédio de uma pequena banda, onde o câmbio poderia oscilar de R\$ 0,84 a R\$ 0,86/US\$. Tentava-se, com isso, parar o processo de apreciação da taxa de câmbio nominal, mas a medida

---

<sup>2</sup> No Brasil, apesar do elevado nível de inflação, se manteve a moeda, principalmente pela existência de ativos financeiros indexados e com elevada liquidez.

foi ineficaz em reverter o quadro de valorização acentuada da taxa como explicado anteriormente. Devido às restrições, o fluxo de entrada de investimentos externos diminuiu, o que provocou uma redução no nível das reservas internacionais brasileiras na tentativa de manter a moeda na banda estipulada. No final do ano, com a demanda aquecida e manutenção da taxa de câmbio neste patamar, o saldo das transações correntes foi negativa.

## **2.2) Cenário Externo:**

O Brasil não foi o primeiro caso em ter a deterioração de suas contas externas na perseguição de estabilizar a economia contra uma hiperinflação. Diversos países latino-americanos se viram nessa mesma situação, principalmente em decorrência da apreciação da moeda (âncora cambial) – México e Argentina por exemplo. Felizmente, esse cenário não era inédito para os formuladores de política pública no país, o que pôde atenuar os limites dessa estratégia pela experiência desses países vizinhos.

Segundo essa análise, o México, foi o primeiro país latino-americano a sofrer os limites desse tipo de pensamento econômico. Devido a problemas na conjuntura política e a desequilíbrios macroeconômicos, investidores estrangeiros passaram a especular contra a moeda mexicana no final do ano de 1994. A partir de um ataque especulativo na intenção de desvalorizar o peso mexicano, o governo se viu impelido a se desfazer da política de apreciação cambial e recorrer a um pacote de ajuda tanto do FMI (Fundo Monetário Internacional), quanto de outros países, na tentativa de conter a corrente fuga de capitais.

Pode-se dizer que a crise mexicana pôs em xeque a estratégia que vinha sendo confeccionada no Plano Real. Era preciso, a partir do ano de 1995, continuar mantendo as “rédeas curtas” perante a inflação, contudo, a lição mexicana ensinava que as contas externas não poderiam piorar ainda mais ao ponto de uma eminente crise cambial para que isso fosse alcançado. Neste sentido, no terceiro mês do novo governo, além dos novos tetos para o mercado de crédito, elevou-se ainda mais a taxa de juros, o que serviria para coibir tanto o aumento da demanda interna, como controlar a perda de reservas e conservar a atratividade do capital externo<sup>3</sup>. Além disso, promoveu-se uma pequena desvalorização cambial na ordem de 6%, com o alargamento das bandas de

---

<sup>3</sup> O governo decidiu retirar as medidas de limite ao capital externo realizadas em outubro de 1994, como já citado.

flutuação. Esta mudança na política cambial com a introdução do sistema de “minibandas” impediu novas apreciações, mas não eliminou de fato o câmbio valorizado verificado nos meses anteriores, o que evidenciava na postura do governo uma correção gradual da taxa cambial.

As repercussões da crise mexicana ao redor do mundo ficaram conhecidas como “Efeito Tequila” e o Banco Central Brasileiro (BACEN) teve grande êxito, porém, um enorme gasto para ~~em~~ impedir o ataque especulativo que apostava contra nossa moeda. Foi despendido cerca de US\$ 12 bilhões o equivalente a 38% das reservas internacionais, mas, graças ao aumento da taxa de juros, no final do próprio ano de 1995, elas voltaram ao patamar considerável de US\$ 51 bilhões. Ressalte-se, no entanto, que essa política de salvaguarda da economia distribuiu uma série de impactos negativos.

Os desdobramentos desta crise e a política adotada pelo governo em atenuá-la reverteram as expectativas favoráveis sobre o cenário macroeconômico do país e contribuíram fortemente para que o nível de atividade retraísse no segundo semestre de 1995. Como o crescimento significativo do PIB no ano anterior foi extremamente influenciado pelo componente do crédito, quando o governo decidiu agir contra as repercussões da crise mexicana, diversos contratos de empréstimos ainda estavam em aberto, ou seja, ainda não tinham vencidos e poderiam ser corrigidos pela subida das taxas de juros, o que acabou provocando um aumento da taxa de inadimplência por parte dos empresários. É importante mencionar que não foi somente pelas firmas que o aumento do nível de *defaults* ocorreu. Os consumidores, alguns um tanto irracionais, já vinham contraindo tais recursos emprestados a elevadas taxas juros, em um contexto em que os salários de uma forma geral estavam deixando de ser indexados, consequentemente gerando uma incapacitação destes em honrar seus acordos financeiros.

Por conseguinte, a análise dos cenários internos e externos, assim como, a exposição da política mantenedora da estabilização de preços, iniciada em julho de 1994, serve para melhor entendermos e relacionarmos a possível formação de uma crise sistêmica no segundo semestre do ano de 1995.

### 2.3) A relação do SFN com o Plano Real:

Primeiramente, é necessário apresentar quais eram as características específicas que o setor bancário nacional estava “viciado” antes da erradicação do fantasma hiperinflacionário. Até o ano de 1994, a economia brasileira era baseada em um acentuado e crônico processo inflacionário coexistente com uma indexação generalizada. Esse quadro foi bastante favorável ao mercado de bancos porque se conseguiu inverter o que a literatura, em uma conjuntura como a nossa dava como certo, que era a fuga de liquidez para ativos reais, uma possível desmonetização da economia, ou até mesmo o total colapso da estrutura financeira de um país. Deste modo, esse processo de adaptação foi desenvolvido desde meados da década de 60, criando possibilidades para se investir na própria moeda indexada, transferindo renda de outros segmentos para o financeiro, permitindo, assim, um incremento da receita inflacionária na parcela do PIB, principalmente na 1ª metade dos anos 90, atingindo aproximadamente 4% (vide tabela 1).

**Tabela 1**

Brasil: Receita Inflacionária dos Bancos

ANO	% PIB	% Rec.Inflacionária
1990	4,0	35,7
1991	3,9	41,5
1992	4,0	41,9
1993	4,2	35,3
1994	2,0	20,4
1995	0,0	0,6

Fonte: Andima/IBGE

O padrão de rentabilidade dos bancos vinha através da capacidade de apropriar-se do denominado “imposto inflacionário”. Esse ganho era advindo dos passivos não remunerados como os depósitos à vista e recursos em trânsito de terceiros que ficou conhecido como *floating*. Portanto, a atividade financeira ficou especialista em se aproveitar do péssimo e instável panorama macroeconômico, financiando o desequilíbrio das contas públicas e se concentrando em operações de curto-prazo. Por outro lado, a longa convivência com a inflação também trouxe ineficiências administrativas para o setor, como o excessivo número de instituições e agências

(estrutura inchada), concessões de crédito de liquidação duvidosa, além de total displicência na estrutura de custos como, por exemplo, o inchaço na folha de pagamentos. Neste sentido, ao se concentrarem no lucro proveniente de diferentes indexadores de passivos e ativos, as instituições financeiras nacionais perderam ao longo desses anos a capacidade técnica de avaliar corretamente as assimetrias de informação (riscos) e a rentabilidade de investimentos inerentes ao seu negócio.

Quando o processo de reestruturação da economia brasileira foi acentuado com o anúncio do Plano Real, alterou-se radicalmente o ambiente em que atuavam as instituições financeiras. A partir dos impactos do plano com as medidas de estabilização na taxa de inflação, foi verificada a expressiva perda das receitas de *floating* e conseqüentemente sua participação na composição da renda nacional, chegando a um nível desprezível no ano seguinte (Tabela 1).

Essa mudança macroeconômica além de evidenciar a pouca flexibilidade operacional, colocaria em xeque a estrutura patrimonial e seria principalmente um indicativo que o setor bancário iria passar por profundas transformações.

Contudo, esse processo de ajuste não foi realizado imediatamente após os sucessivos avisos sobre as implicações ao setor que poderiam ocorrer por parte da mudança do patamar inflacionário. A esse respeito, Lundberg (1996)<sup>4</sup> afirma: “muitos bancos retardaram os ajustes de suas estruturas e forma de atuação acreditando que o Plano Real teria a mesma sorte dos programas anteriores”. Podemos observar de acordo com a tabela 2, que a rentabilidade média dos bancos não se alterou de forma expressiva nos anos subseqüentes ao Plano Real, por causa da substituição do imposto inflacionário pelo aumento das receitas de serviços<sup>5</sup> (tarifas cobradas) e expansão nas operações de crédito.

**Tabela 2**

Receita média (lucro líquido/pat.líquido dos bancos brasileiros) em %

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
32,9	9,1	9,5	14,9	16,8	12,9	13,0	12,2	13,1	23,0

Fonte: Andima/IBGE: Sistema Financeiro – Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990-1995.

<sup>4</sup> Mais detalhes em “Reestruturação do SFN - Economia em Perspectiva” Lundberg, E (1996)

<sup>5</sup> As tarifas cobradas sobre os serviços bancários representavam apenas 8% em 1990, passando para 10,5% em 1993 e para 21,5% em 1995. Ver ANDIMA/IBGE – Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990-1995

Sendo assim, a resposta do mercado de bancos a essa situação foi o aumento do nível de empréstimos, tanto às firmas quanto aos consumidores, saciando a crescente demanda dos agentes por crédito, contribuindo, como vimos no começo do capítulo, para a rápida expansão econômica no ano de 1994. Estas operações de crédito só foram alavancadas em razão do *funding* proporcionado pelos “novos” depósitos bancários<sup>6</sup>, ou seja, recursos que passaram a ser atraídos pela proteção alcançada com o combate a inflação.

Muitos autores creditam esse apetite por parte dos bancos em conceder financiamentos<sup>7</sup> a duas razões. Primeiro, a um despreparo em avaliar corretamente os riscos assumidos pelo histórico uso das operações de carregamento de títulos públicos. Depois por uma questão generalizada no ambiente financeiro mundial: enquanto a economia cresce, os salários reais aumentam, os lucros florescem e a taxa de emprego sobe, todo este contexto ajuda a diluir a percepção do risco frente ao otimismo e as facilidades de retorno.

Porém, a dificuldade se torna relevante quando a economia se retrai. Foi justamente o que ocorreu no início de 1995, com as conseqüências do efeito tequila (crise no México) obrigando o Banco Central a adotar políticas mais restritivas nas esferas monetária, fiscal e creditícia. Devido a estes desequilíbrios externos e reversão da atividade econômica, o grau de inadimplência subiu consideravelmente constituindo em grandes perdas ao sistema bancário. Além disso, o gradual processo de remodelação da economia brasileira também permitiu uma maior abertura ao capital internacional, com o incremento do comércio exterior (importações e exportações). Entretanto, dada essa nova perspectiva, ficou explícito o baixo nível competitivo da maioria de nossas empresas e indústrias, que além de perderem os antigos subsídios, apresentavam pequenas margens de lucro e “deseconomias” se tornando bastante vulneráveis financeiramente, o que resultou numa dificuldade maior de recuperação dos empréstimos bancários concedidos.

Todos esses fatores combinados acabaram afetando o setor, acarretando

---

<sup>6</sup> Os depósitos à vista cresceram 165% e os a prazo 40% nos primeiros seis meses do Plano Real. O Banco Central reagiu a esse aumento, elevando de 48% para 100% o recolhimento compulsório. Mesmo assim, os depósitos totais do sistema financeiro cresceram em torno de 58% no primeiro ano após o Plano Real, compensando em parte a perda da receita inflacionária. Ver ALMEIDA JR. & MENDONÇA DE BARROS (1997).

<sup>7</sup> Os empréstimos ao setor privado aumentaram quase 60% no primeiro ano do Plano Real. Ver ALMEIDA JR. & MENDONÇA DE BARROS (1997)

prejuízos e, em alguns casos, insolvência, lesando até mesmo, no segundo semestre de 1995, a saúde financeira de dois dos maiores bancos brasileiros – o Econômico e o Nacional. Esta notícia agravou ainda mais o clima de apreensão já disseminado no sistema financeiro sobre a real situação dos bancos. Havia principalmente uma desconfiança direcionada às instituições menores, uma vez que não conseguiam trocar ou refinar seus ativos de baixa liquidez com a mesma facilidade que os bancos maiores.

Há ainda uma análise bastante interessante de Sampaio Maia (2003)<sup>8</sup>, minimizando a responsabilidade da perda do chamado *floating* pelos infortúnios dessas instituições: “Obviamente, nem todos os problemas bancários foram provocados pelo fim da receita inflacionária, decorrendo simplesmente da má gestão empresarial. Ainda assim, pode-se afirmar que o fim da superinflação (ou hiperinflação) serviu para desvelar tais problemas, ao devolver transparência e credibilidade à contabilidade bancária, inibindo, além disso, práticas ilícitas de falseamento de balanços e outras demonstrações contábeis”.

Portanto, o que não faltavam eram justificativas para uma remodelação da estrutura de prevenção contra crises bancárias. Uma situação com esta, espalha incertezas e transtornos por todo o sistema financeiro como um “efeito dominó” provocado pela maior probabilidade de uma corrida aos bancos e fuga de capitais. Neste sentido, não faltaria muito para se desenvolver em uma crise sistêmica repercutindo impactos negativos até mesmo para o setor real da economia. Podemos observar este ponto de vista através do discurso do ex-presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, em Entrevista - Proer<sup>9</sup>: “(...) A estabilidade do sistema que intermedia as operações monetárias é, portanto, fundamental para a própria segurança e estabilidade das relações entre os agentes econômicos. Se as firmas não têm como movimentar suas contas bancárias, salários não são pagos, contas não são honradas e os problemas se avolumam em avalanche, com conseqüências macroeconômicas sérias sobre o crescimento da economia e o emprego (...)”.

Desse modo, diante das irrefutáveis evidências da fragilidade de algumas

---

<sup>8</sup> Ver “Reestruturação Bancária no Brasil”, Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 38 (2003).

<sup>9</sup> Mais detalhes em “O Proer foi instituído para beneficiar correntistas e poupadores” <http://www.bcb.gov.br/htms/sobre/pronunciamentos/entrevistaloyolaproer.asp>

instituições, que se mostravam incapazes de promover os ajustes necessários para sua sobrevivência no novo ambiente econômico, o governo e o BACEN resolveram intervir mais fortemente para uma solução imediata aos problemas no mercado brasileiro de bancos.

### **3) Reestruturação do SFN pós - Plano Real:**

Analisaremos aqui o relevante conjunto de medidas necessárias para a reconfiguração do SFN, visando deixá-lo mais robusto e sólido, capaz de enfrentar as diversas crises e peculiaridades da economia brasileira, no passar dos anos.

Antes de começar a apresentar este famoso e controvertido pacote regulatório, é preciso brevemente comentar os contraditórios "artifícios" legais a que o Banco Central estava acostumado e que, obviamente, servem de explicação, além da iminente crise bancária, para a busca de um maior controle do mercado financeiro pela entidade.

Deste modo, uma vez indicada a inevitabilidade de insolvência de alguma instituição financeira, existiam somente três possibilidades pela qual o BACEN poderia cumprir a sua missão de proteger os possíveis lesados e ainda reprimir qualquer via de contaminação ao resto do sistema financeiro. As modalidades de atuação saneadoras do Banco Central ou tipos de regimes especiais eram: a Intervenção, a Liquidação Extrajudicial e a Administração Temporária. É indispensável lembrar que a escolha do momento e da condição mais adequada para se tomar qualquer decisão relacionada a estes regimes especiais dependia inteiramente das circunstâncias particulares a cada caso e de uma análise subjetiva por parte desta autarquia. Deve-se ter em mente, apesar da compreensão destas premissas, que o BCB tem como maior preocupação a minimização dos custos desse processo aos contribuintes, depositantes, investidores e à própria autoridade monetária.

As duas primeiras soluções saneadoras (Intervenção e Liquidação Extrajudicial) foram instauradas pela Lei nº 6.024, de 13.3.74 e a última (Administração Temporária) pelo Decreto-lei nº 2.321, de 25.2.87.

Através da Intervenção, medida cautelar, o BACEN nomeia o interventor que assume a gestão direta da instituição, destituindo os antigos gestores, visando assim evitar o agravamento das irregularidades, dos atos danosos e dos riscos, tanto de crédito quanto patrimonial capazes de prejudicar os credores. Porém, há um caráter limitado a este tipo de regime no que se refere tanto ao seu tempo de duração quanto à sucessão de prováveis eventos pós-implantação. Desta forma, ou se consegue a recuperação e reativação das atividades da instituição, ou se decreta a Liquidação Extrajudicial e até mesmo pode-se chegar à decretação de falência, caso seus ativos não sejam equivalentes à metade do valor dos créditos quirografários, ou seja, dos correntistas.

Já a Administração Especial Temporária, mais conhecida como RAET, é uma espécie de intervenção, mas que não "agride" tanto as atividades normais da instituição financeira. Apesar de não suspender ou interromper os negócios, toda a diretoria dá lugar a um conselho formado por representantes do BCB com amplos poderes de gestão. Uma novidade é a inclusão de pessoas jurídicas com larga experiência como uma das possibilidades para o papel de administrador especial. É necessário ainda que esse conselho apresente medidas que regularizem a situação econômico-financeira da empresa no sentido de mantê-la em pleno funcionamento. Quando isso não for possível, o destino final será o mesmo que o da Intervenção.

O caso mais extremo e definitivo é a Liquidação Extrajudicial. A extinção da empresa financeira torna-se necessária principalmente quando há indícios de irreversível comprometimento de sua solvência e prejuízos que resultem em riscos aos seus correntistas. Além da perda de seus cargos, os ex-administradores têm suas contas bloqueadas judicialmente até que sejam apuradas as responsabilidades. O liquidante assume o cargo de gerir a instituição, o que requererá uma análise e classificação dos créditos em carteira. Desta forma, o liquidante pode dar continuação ao processo de liquidação ou decretar de imediato a falência da empresa financeira. Se optar por continuar, o liquidante terá que fazer a realização dos ativos existentes (vender) para o pagamento dos passivos (credores), com devolução do eventual resíduo entre os acionistas visando extinguir a instituição. Entretanto, se houver prejuízos, os administradores e não os controladores serão responsabilizados financeiramente e acusados formalmente pelo Ministério Público, através do Relatório de Inquérito obrigatório do BACEN que apontará as causas da falência.

Desta análise concluímos que as três opções "cautelares" do Banco Central na prática resultavam em somente duas possibilidades: uma liquidação menos traumática da instituição sob suspeita ou em sua decretação de falência por total insolvência. Apesar de estas medidas funcionarem para situações isoladas de comprovadas má administração financeira, o BCB carecia urgentemente de opções que viabilizassem a recuperação do sistema frente a um colapso "multiinstitucional".

Devemos esclarecer ainda que a preocupação por parte das autoridades brasileiras para um melhor enquadramento do SFN já vinha sendo feito, por exemplo, mediante a Resolução nº. 2.099 de 17.08.94, quando se adequou aos padrões internacionais do Acordo de Basiléia nº I. Este acordo foi formulado a partir de uma

maior consciência mundial de que a atividade bancária transformou-se frente ao fenômeno da globalização. Se por um lado esta representava novas e inúmeras vantagens ao consumidor, por outro, uma maior vulnerabilidade e possibilidade de riscos inéditos, caso não fosse adotado um conjunto internacional de regras e limites que garantissem uma maior estabilidade ao sistema financeiro mundial.

Um famoso caso que exemplifica esta fragilidade anterior do sistema é o do BCCI (Bank of Credit and Commerce International). Durante uma gestão fraudulenta, quase metade dos ativos foi transferida para contas secretas *offshore* e foram dadas como irrecuperáveis, consequência da dificuldade em regulamentar instituições financeiras com atividades em diversos países. Para atenuar casos como esse, Mishkin (2000)<sup>10</sup> explica as medidas tomadas: "(...) Um ano após o colapso do BCCI, em julho de 1992, o Comitê da Basileia anunciou um acordo para padronizar a legislação internacional dos bancos. Agora as operações mundiais de um banco estarão sob a vigilância de um regulador único no país de origem com poderes reforçados de adquirir informações sobre as atividades do banco. Mais que isso, os reguladores em outros países terão o direito de restringir as operações de um banco estrangeiro caso sintam que falta fiscalização eficaz (...)".

Neste sentido, a Resolução nº. 2.099 definia os limites mínimos de capital tanto os necessários para a formação de um banco, como os adicionais para os já constituídos, variáveis de acordo com a estrutura de risco dos seus ativos bancários. Assim, o capital da instituição deveria ser proporcional ao valor dos ativos ponderados pelos respectivos riscos, representando uma rede de proteção mediante possíveis perdas nas operações bancárias. Inicialmente, o nível mínimo de patrimônio líquido ajustado correspondia a 8% dos ativos ponderados pelo risco, ou seja, o teto máximo de empréstimos para uma instituição era de 12,5 vezes seu capital. Além disso, alteraram-se os cálculos de riscos relacionados a todos os ativos bancários (de depósitos bancários de livre movimentação a operações nos mercados derivativos), aumentando as provisões exigidas.

A partir do exposto, verifica-se que o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN), somente detinham mecanismos com o propósito de sanear as instituições bancárias sob a forma de planos emergenciais de recuperação<sup>11</sup>, ou termos de compromisso, instrumentos cuja eficácia estava atrelada a posição unilateral das

---

<sup>10</sup> Ver Mishkin, Frederic S: Moedas, Bancos e Mercados Financeiros, 5ª edição, versão traduzida (2000).

<sup>11</sup> Utilizavam-se recursos da reserva monetária, composta em parte pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

sociedades interessadas. Desta maneira, a implementação de um pacote mais ambicioso de medidas preventivas capazes de apontar os indícios que resultassem em perdas patrimoniais e expusessem o risco aos seus credores foi adiada para o segundo ano do Plano Real.

### 3.1) O PROER e a Resolução 2.208:

Em novembro de 1995, após a liquidação do Banco Econômico em agosto do mesmo ano, o CMN<sup>12</sup> instituiu com a edição da Resolução nº. 2208 e da Medida Provisória<sup>13</sup> nº. 1179, que posteriormente viria a ser convertida em Lei nº. 9710/98, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, mais conhecido como PROER. A necessidade de tal ação por parte das autoridades monetárias ficou ainda mais evidente quando o quarto maior banco no *ranking* brasileiro, o Banco Nacional, demonstrava dificuldades financeiras, intensificando a concentração de liquidez nas instituições de grande porte. Assim, desde a chegada do Plano Real mais de 22 empresas financeiras se encontravam em liquidação/intervenção.

É importante questionar a demora por parte do BACEN em intervir de maneira mais eficaz, ou melhor, se a deterioração financeira já vinha sendo construída desde julho de 1994, por que não solucionar antes? Como vemos através da análise de Carvalho (1996)<sup>14</sup>, embora familiarizado com as dificuldades enfrentadas por essas instituições, o BCB tentou viabilizar soluções de mercado, financiando a ambos enquanto procurava uma saída menos traumática para a estrutura financeira como um todo. Todavia, cumpre salientar a hipótese de que um dos critérios de decisão tenha sido tentar imunizar, ao máximo, os proprietários das sociedades em dificuldade, tendo em vista, à inegável existência de uma relação entre os diretores do BACEN e os banqueiros privados.

Em contrapartida, como mesmo assinala Carvalho (1996), não se pode julgar de maneira precipitada as ações do Banco Central, na verdade a falta delas, devido à ausência de um "*script*" sobre a melhor forma e momento de agir em situações

---

<sup>12</sup> (CMN): Conselho Monetário Nacional. O CMN é composto pelo presidente do BCB e pelos ministros da Fazenda e Planejamento.

<sup>13</sup> Medida Provisória neste caso entendido como MP.

<sup>14</sup> Carvalho, Crise Bancária Questiona Independência do BCB. Economia em Perspectiva – carta conjuntura 127 – janeiro/1996.

extremamente delicadas como essa. Além disso, a autoridade monetária enfrentava um dilema a partir do alto grau de incerteza que circundava a iminente crise. Essa dúvida baseava-se em duas possibilidades de solução: na confiança da capacidade de discernimento dos diretores do BCB ou na adoção de regras claras sobre os tetos de financiamento às instituições insolventes tanto nas esferas pública e privada, bem como as garantias colaterais e prazos dessas operações acordadas. A partir desta última análise, podia-se indagar que limites seriam estes e como poderiam influenciar uma das funções primordiais de um Banco Central que é a de *Lender of Last Resort*. Portanto, nesse caso, por mais que as perguntas possam parecer altamente pertinentes, não se tinha, na época, uma resposta ótima e muito menos padronizada.

Através da tabela abaixo<sup>15</sup>, indicadores elaborados a partir das demonstrações de exercício e balanço patrimonial, pode-se ter uma noção que, embora o governo soubesse do quadro econômico-financeiro desses bancos, esse tipo de problema ou era muito bem maquiado por estas instituições ou não era tão evidente como muitos podiam achar.

**Tabela 3 - Indicadores de balanço dos bancos Nacional, Bamerindus e Econômico**

Anos	Rentabilidade				Qualidade dos Ativos			
	Nacional	Econômico	Bamerindus	7 maiores	Nacional	Econômico	Bamerindus	7 maiores
1990	15,21	11,57	13,41	11,91	1,19	1,56	0,61	4,76
1991	12,31	5,70	9,16	10,07	0,51	1,83	0,30	2,84
1992	13,96	7,57	9,57	19,08	0,26	0,90	0,52	1,46
1993	15,26	13,38	9,61	25,00	0,11	0,58	0,31	1,31
1994	18,14	11,79	13,46	14,09	0,85	0,83	0,43	1,53
Anos	Alavancagem				Crédito em líquido/Patrimônio Líquido			
	Nacional	Econômico	Bamerindus	7 maiores	Nacional	Econômico	Bamerindus	7 maiores
1990	5,67	3,36	7,44	2,73	6,73	5,24	4,52	13,87
1991	5,62	1,91	3,51	1,53	2,89	3,49	1,04	4,01
1992	7,04	3,11	4,07	2,01	1,84	2,82	2,13	2,92
1993	7,75	4,92	4,96	3,00	0,85	2,86	1,52	3,16
1994	7,17	6,00	4,62	3,16	6,07	5,00	1,97	4,48

Fonte: Elaboração do autor. Gentil Corazza, a partir de dados de balanço dos bancos.

Uma rápida análise desta tabela nos permite apontar, por exemplo, que o Banco Nacional, ao enfrentar um processo de liquidação/intervenção em novembro de 1995, não apresentava, nos anos anteriores à crise, uma rentabilidade pior do que a média dos

<sup>15</sup> Tabela retirada do texto Crise e Recuperação Bancária no Brasil, do Professor do Departamento de Economia da UFRGS, Gentil Corazza. Ver em [www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2000\\_08.pdf](http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2000_08.pdf)

sete maiores bancos do país. Pelo contrário, em três dos cinco anos anteriores à instauração deste processo pelo BACEN, demonstrava ser maior em rentabilidade e, em 1994, estava quase cinco pontos à frente das sete demais instituições que compunham o *ranking*. Em relação aos bancos Econômico e Bamerindus<sup>16</sup>, estes já apresentavam rentabilidades inferiores em todos os anos analisados. Se também verificarmos o nível de inadimplência (Crédito em Liquid/Pat.Líquido) dos três bancos fica claro que em todo o período, retirado o ano de 1994, ele se apresentava superior à média dos outros 7 Maiores Bancos.

Entretanto, ao observar a vulnerabilidade (maior exposição ao risco), ou seja, as taxas de alavancagem e o grau de qualidade dos ativos, constatam-se todos os indícios de uma pior situação destas instituições revelando, em parte, os problemas que viriam à tona alguns meses depois. Por conseguinte, mesmo que esse estudo não possa retratar todas as evidências da ameaça deste trio ao SFN e a necessidade de saneá-los, pode-se extrair um novo argumento que reforça o dilema experimentado pelo Banco Central durante o pré-PROER.

Tendo visto esta relevante discussão sobre os erros e acertos do BACEN durante os meses que antecederam e formaram a crise bancária nacional, resta discutir com mais detalhes as condições iniciais, os princípios gerais e a engenharia financeira do PROER.

O Banco Central concedia o ingresso ao PROER mediante a análise minuciosa da viabilidade econômica e das garantias oferecidas a cada caso e era aplicável aos bancos de qualquer natureza (múltiplos, comerciais, investimento, desenvolvimento), associações de poupança e empréstimos, financeiras e sociedades de crédito imobiliário.

As premissas do programa se delimitavam em criar uma rede de proteção ao sistema de pagamentos resguardando os depósitos bancários, sendo imprescindível o imediato acesso aos recursos pelos depositantes e a punição da má gestão bancária com a transferência do controle acionário do banco intervencionado, atenuando assim, o problema de risco moral.

Esta última característica acaba sendo incluída nos dois modelos gerais que iremos decompor agora. O primeiro aplica-se às grandes instituições financeiras e o segundo, às pequenas e médias.

No primeiro caso, o banco insolvente de considerado porte é dividido, como a literatura técnica gosta de descrever, em *good bank* e *bad bank*. Resumidamente, o

---

<sup>16</sup> O Banco Bamerindus só entrou em processo de liquidação/intervenção 15 meses após a implantação do PROER.

banco bom mantém os ativos de mais fácil liquidez e os depósitos do banco problemático, já o banco ruim é constituído pelos ativos remanescentes, mercadologicamente chamados de ativos ruins, e os demais passivos da empresa financeira insolvente.

As operações-salvamento têm como propósito equilibrar o patrimônio líquido do banco bom, eliminando o hiato ou diferença patrimonial que possa existir. No entanto, é importante mencionar que o patrimônio de ambos os bancos, tanto o bom quanto o ruim, são modificados, uma vez que a linha de financiamento se transforma respectivamente em ativo (reservas bancárias) para o primeiro e em passivo (dívida junto ao PROER) para o segundo.

Por fim, o banco bom, já saneado, é vendido com novos registros jurídicos para outra instituição, chamada de adquirente. O banco ruim, por sua vez, entra em processo de Liquidação Extrajudicial pelo BCB. É bom lembrar que a operação inicia-se quando a autoridade monetária identifica a situação econômico-financeira do banco insolvente e já seleciona um comprador para este.

No intuito de melhor esclarecer e completar a explicação do modelo, a dívida junto ao programa, anteriormente mencionada, é lastreada em títulos e direitos creditórios cujo valor de face deve ser superior em 20% ao volume disponibilizado pelo PROER. O *spread* a que tem direito o Banco Central é de 2% em relação à remuneração deste título de dívida. Em contrapartida, se o banco problemático não tiver em sua carteira estes colaterais no sentido de lastrear a dívida junto ao programa, o BACEN financia a sua aquisição. Assim, a assistência financeira do PROER tem a inclusão, além do ajuste patrimonial do banco bom, o financiamento para a compra do colateral necessário. Existem ainda outros tipos de linhas de financiamento, como a Caixa Econômica Federal, CEF, principal veículo de empréstimos imobiliários do país, que poderá incorporar a carteira de créditos imobiliários do banco insolvente<sup>17</sup>.

No segundo modelo, relativo aos bancos e empresas financeiras de menor porte, a solução é simplificada justamente na venda da instituição não tendo a divisão contábil-financeira entre banco bom e ruim. Contudo, o adquirente ao comprar o banco duvidoso recebe, através de empréstimos do programa, os recursos necessários para a

---

<sup>17</sup> Segundo Sampaio Maia (2003), como a CEF possui um grande volume de créditos imobiliários através do FCVS (Fundo de Compensações para Variações Salariais), os quais puderam ser usados como lastro para as operações do PROER. É importante ressaltar, que não houve nenhum caso em que o banco comprador incorporasse a carteira imobiliária do banco duvidoso.

sua capitalização. A razão para tal ação, comumente chamada de "colchão de liquidez", são os ocasionais saques monetários de clientes e a tentativa dos novos acionistas em impulsionar o banco "alavancando" novas operações que justifiquem a aquisição do banco problemático.

Um ponto crucial ainda não mencionado é que, através da MP 1.179, foram criados incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras insolventes, permitindo assim que o grupo comprador passe a contabilizar como perda, os créditos ou ativos de difícil recuperação, sendo esta passível de dedução da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). A medida provisória também estendia o direito de escriturar como ágio a diferença entre o valor patrimonial da participação societária adquirida e o valor de aquisição, podendo assim, compensar essa diferença nos resultados futuros da instituição na forma de benefícios fiscais. Um detalhe que convém lembrar é que apesar de se tratar de um aperfeiçoamento dos dispositivos fiscais outrora existentes no país, o PROER nesse quesito, impõe uma barreira de 30% do lucro líquido para estes estímulos fiscais o que anteriormente era ilimitado.

O mais recente estudo com a análise dos balancetes e demonstrações financeiras do Banco Central relacionadas ao PROER foi do já mencionado Sampaio Maia (2003) em "Reestruturação Bancária no Brasil: O Caso do Proer". Segundo o autor, o volume de recursos despendido nestas operações foi da ordem de R\$ 20,4 bilhões, (tabela 4), aproximadamente 2,7% do PIB médio nos três anos em que o programa foi acionado (1995-1997). A sua conclusão foi efetuada em meados de 1997 quando este tipo de cisão realizou sua última operação de financiamento. Ao longo de todo o processo, foram realizadas oito fusões/aquisições, tabela 5, sendo quatro de instituições consideradas de grande porte (1º modelo), ressaltando-se que uma delas foi incorporada por um grupo estrangeiro, e quatro de bancos médios e pequenos (2º modelo). Por mais que o PROER não tenha sido expressivo no que tange ao número de empresas financeiras resgatadas, ele foi crucial para a mudança na estrutura do mercado de bancos no Brasil especialmente com a transferência de controle dos três bancos anteriormente mencionados: Econômico, Nacional e Bamerindus.

**Tabela 4:** Descrição do Volume Financeiro

(Em milhões)

Operações Tipo:	Valores das Operações (Em milhões)
PROER: 1º modelo - grandes bancos	R\$ 14.070
PROER: 2º modelo - bancos pequenos e médios	R\$ 1.251
CEF: Financiamento p/ aquisição de carteira imobiliária	R\$ 5.038
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 20.359</b>

Fonte: Banco Central do Brasil

**Tabela 5:** Transferências de Controle Societário âmbito PROER

Instituição Vendedora	Instituição Compradora	Data
Banco Econômico S.A	Banco Excel S.A	30/04/1996
Banco Mercantil de Pernambuco S.A	Banco Rural S.A	31/05/1996
Banco Banorte S.A	Banco Bandeirantes S.A	17/06/1996
Banco Martinelli S.A	Banco Pontual S.A	23/08/1996
Banco United S.A	Banco Antônio de Queiroz S.A	30/08/1996
Banco Nacional S.A	União de Bancos Brasileiros S.A	18/11/1996
Banco Bamerindus do Brasil S.A	Grupo HSBC	02/04/1997

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da D O - DEORF/COPEC – BACEN

Esta análise foi elaborada apesar da dificuldade na estimativa do prejuízo estatal com o programa, uma vez que envolve a diferença entre o custo de captação por parte da autoridade monetária e a taxa de juros incorporada às operações, além da relação entre as garantias apresentadas e as insuficiências nas reservas bancárias. Salvaguardado isto, até meados de 2003, data do estudo, a dívida relacionada ao PROER somava aproximadamente R\$ 13,1 bilhões e o saldo devedor das reservas bancárias das instituições que aderiram a estes modelos totalizava R\$ 14,6 bilhões. Assim, a dívida total presente nas demonstrações contábeis do BC girava em torno de R\$ 27,7 bilhões. No intuito de discriminar essa conta, tabela 6, a massa liquidanda dos bancos era de praticamente R\$ 26 bilhões, sendo R\$ 6,8 bilhões destinados aos credores com prioridade de recebimento como o antigo quadro de funcionários e as dívidas perante o governo como as previdenciárias e fiscais. Neste sentido, somente a dívida relacionada ao BC era de R\$ 19,2 bilhões e o saldo sem cobertura, ou seja, a diferença entre a dívida total e a sua perspectiva de recebimento correspondia a R\$ 8,5 bilhões, montante que estava devidamente provisionado no balanço patrimonial do BACEN.

**Tabela 6:** Créditos a receber e provisionamento do BC

Data-base: 31/12/2002

Composição	Volume Financeiro (Em milhões)
1. Dívida PROER	R\$ 13.099.102
2. Saldo devedor de reservas bancárias	R\$ 14.569.751
3. (=1+2). Dívida total junto ao BC	R\$ 27.668.853
4. Valor da massa liquidanda	R\$ 25.930.759
5. Credores antes do BC (p.ex. dívidas fiscais e trabalhistas)	R\$ 6.757.743
6. (=4+5). Perspectiva de recebimento pelo BC	R\$ 19.173.016
7. (=3-6). Saldo sem cobertura (ajustado)	R\$ 8.796.551
8. Provisão do BC	R\$ 8.796.551

Fonte: Reestruturação Bancária no Brasil: O Caso do Proer e Banco Central do Brasil

Além disso, ao final desta monografia, na parte anexa, teremos dois exemplos numéricos retratando casos fictícios das operações PROER relacionadas à instituições de grande porte. O primeiro, mais simples, ilustra o banco problemático já com os ativos colaterais necessários para participar do programa. E o segundo, o banco insolvente necessita adquirir no mercado secundário o lastro pra conseguir viabilizar a operação. Só para acrescentar um pouco de realidade nos exemplos, será utilizado como ativo colateral o Fundo de Compensação para Variações Salariais (FCVS). Este, aliás, constituiu dois terços das garantias junto ao PROER, apesar de ser um título de dívida pública de baixa liquidez, sofrendo assim, descontos significantes no seu valor de face<sup>18</sup>.

### 3.2) Os poderes da MP 1.182/95:

A edição da Medida Provisória 1.182, em 17/11/95, duas semanas após a MP que instituiu o PROER, ampliou os poderes do Banco Central no que diz respeito ao aparato legal necessário para a realização de ações regulatórias preventivas no sistema financeiro. A partir disto, o BACEN tinha de fato os instrumentos garantidos por lei para sanear as instituições, garantindo assim somente a manutenção de empresas financeiras que realmente se apresentassem como líquidas e sólidas.

Em caráter inovador, esta MP estendeu, no caso de insolvência, a responsabilidade solidária aos controladores acionistas juntamente com os administradores, além da indisponibilidade de seus bens até que todo o processo

<sup>18</sup> Ver Sampaio Maia (2003:7)

Liquidação Extrajudicial com porventura adoção ao PROER seja finalizado. Portanto, o rigor da lei cassará a imunidade pelos prejuízos causados a terceiros não só daqueles que praticaram uma má gestão, mas também dos agentes que, na maioria das vezes, ordenaram, orientaram e estimularam, através de remunerações variáveis (bônus), tais ações.

Ademais, este novo instrumental capacitava a autarquia, caso fosse necessário, a agilizar o processo de desapropriação das ações dos bancos problemáticos, visando sua posterior privatização e não permanência indefinida sob o controle do Estado. A questão da prioridade de créditos em relação ao banco em dificuldade, como mencionado no último tópico, foi introduzida por meio desta MP, retirando da indisponibilidade os bens considerados inalienáveis como: ações de governo em todas as esferas, saldos no FGTS, dívidas trabalhistas etc.<sup>19</sup>

Ressalte-se que, por seu artigo 5º, as modificações adotadas passam a incluir, caso venha a ser detectada uma situação de insuficiência patrimonial ou financeira da instituição, a possibilidade, anterior à decretação do regime especial (RAET), de capitalização no exato valor necessário para a sua estabilização, além da possibilidade de transferência compulsória do controle acionário ou a reorganização societária mediante uma fusão, aquisição ou até mesmo cisão.

O dispositivo é inovador porque a resolução da crise na instituição não depende mais da posição unilateral dos responsáveis, mais sim de sua dedicação em solucioná-la a tempo e, mais ainda, faz com que o próprio mercado financeiro atue como parceiro neste âmbito. Assim, o peso de sanear a crise de liquidez é diluído entre os demais integrantes do SFN, não colocando a responsabilidade integral na autoridade monetária através das ações administrativas. Anteriormente, os próprios causadores das dificuldades encontradas na instituição ficavam passivamente à espera de o governo controlar a crise com todos os desgastes inerentes ao processo, muitas vezes torcendo pelo seu insucesso. Entretanto, a partir das medidas da MP, ainda que os controladores não tenham o menor incentivo em soerguer a empresa, o BACEN poderá fazê-lo antes que contamine o resto da estrutura financeira do país, diminuindo, portanto, os custos para os depositantes, investidores, credores e contribuintes como um todo.

Em relação às três opções cautelares pré-1995, vistas no começo do capítulo, elas ganharam mais vigor, uma vez que o interventor, o conselho diretor do RAET ou o

---

<sup>19</sup> Esferas: municipal, estadual e federal; FGTS aqui entendido como Fundo Garantidor do Tempo de Serviço

liquidante passam a ter a capacidade de alienar ou ceder bens e direito a terceiros, bem como de reorganizar societariamente a companhia transferindo direitos e obrigações para outra sociedade.

Outra novidade bastante interessante diz respeito à feitura dos balancetes e demonstrativos financeiros dos bancos, notadamente dos problemáticos, já que os prestadores de auditorias independentes passam a ser co-responsáveis pelos dados apresentados, intensificando desta forma a política contrária à falsificação e manipulação contábil em todo o SFN.

Concluindo, a MP 1.182 concedeu ao Banco Central o aparato legal de que carecia no passado e foi fundamental para permitir que tanto o PROER quanto o PROES (cf. tópico 3.4) fossem empregados na recuperação financeira das instituições em dificuldade, reorganizando-as administrativamente, operacionalmente e, até mesmo, societariamente com a eventual mudança de controle acionário e modificação de seu objeto social.

### **3.3) O FGC:**

Com o objetivo básico de proteger os investimentos e a poupança da sociedade perante as instituições financeiras foi criado o Fundo Garantidor de Crédito, FGC. A aprovação do seu estatuto e regulamentação se deu através da Resolução 2.221 do CMN em 16.11.95. O FGC é uma associação civil sem fins lucrativos, com prazo indeterminado de duração e constituído sob a forma de sociedade de direito privado, sendo administrado por um conselho, designado pela Confederação Nacional das Instituições (CNF), constituído de três a nove integrantes efetivos e de igual número de suplentes.

Através dele, na época, foi estabelecida uma cobertura de até R\$ 20 mil<sup>20</sup> por titular dos depósitos e aplicações monetárias nas hipóteses de Intervenção, Liquidação Extrajudicial, falência de instituição ou ainda o reconhecimento pelo BACEN de uma situação financeira insolvente que, nos termos do novo quadro normativo, não esteja incluído nos regimes acima mencionados

A cobertura pelo FGC incide sobre os depósitos à vista e os de poupança e sobre as letras de câmbio, imobiliárias ou hipotecárias. Os recursos são provenientes da

---

<sup>20</sup> No momento de sua constituição protegia cerca de 95% dos depositantes.

própria contribuição de 0,025% do montante mensalmente contabilizado relativo aos saldos das contas seguradas. Desta forma, há uma diminuição do custo de resgate para o tesouro nacional, já que, os próprios recursos capazes de proteger os investidores estão sendo retirados dos próprios bancos.

Em 5 de setembro de 2006, o CMN, em sua última revisão, estendeu para até R\$ 60 mil o valor máximo garantido pelo FGC. Além disso, pode-se observar a partir desta resolução que os depósitos em conta-corrente para investimento e os depósitos à prazo com ou sem emissão de certificado passaram a ser cobertos pelo fundo<sup>21</sup>.

### **3.4) O PROES:**

Ao final dos anos 80 e começo da década de 90, muito se discutiu sobre a necessidade da existência dos Bancos Estaduais e os problemas advindos do SFE<sup>22</sup>. Dentre os argumentos que apoiavam a manutenção das operações bancárias estaduais, estava a justificativa social de corrigir distorções de mercado como a restrita transferência inflacionária e a preocupação em garantir, não somente os ganhos inerentes à atividade financeira, mas também externalidades positivas para o bem estar geral. Outra tese bastante favorável era que, na ausência destes bancos, a maioria dos municípios brasileiros não seria contemplada com nenhum tipo de produto bancário.

Em contrapartida, os críticos destes argumentos Cysne e Faria (1997)<sup>23</sup> insistiam em tecer suas análises a partir da premissa de que as diferenças entre o retorno social e privado dos projetos seriam melhor solucionadas por meio da formulação de incentivos e desincentivos, como subsídios e impostos indiretos a fim de levar a responsabilidade ao setor financeiro privado. No que tange à questão da socialização dos ganhos inflacionários, academicamente é válido apresentar as visões contrárias a ela, apesar da eliminação do propósito do tema pelo sucesso do Plano Real na contenção das altas taxas de inflação no Brasil.

Neste sentido, Werlang e Fraga Neto (1993)<sup>24</sup> afirmavam que uma maior democracia das receitas inflacionárias poderia ser alcançada mediante a taxação de impostos sobre o lucro ou o aumento dos depósitos compulsórios das instituições

---

<sup>21</sup> A esse respeito ver também <http://www.bcb.gov.br/?FGC>

<sup>22</sup> SFE, aqui apresentado como Sistema Financeiro Estadual.

<sup>23</sup> Em "Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial", Puga (1999)

<sup>24</sup> Em Puga (1999)

financeiras.

Em relação ao descaso da iniciativa privada pela municipalização da rede bancária e a tentativa de suprir esta demanda pelos Bancos Estaduais, Andrade (1992)<sup>25</sup> comenta que este raciocínio também é válido para os Bancos Oficiais Federais e que se a rede federal provesse de forma eficiente as localidades mais afastadas, toda a argumentação perderia o seu sentido. Em cálculo feito pelo autor em 1987, mais de 60% dos municípios dos treze estados mais pobres da União, que eram representados por seus respectivos bancos regionais, não eram atendidos pelas duas maiores instituições bancárias privadas, o Itaú e o Bradesco. Contudo, o mesmo estudo aponta que apenas 17% destes mesmos municípios não tinham uma agência do Banco do Brasil corroborando o raciocínio de que os Bancos Federais poderiam facilmente cumprir o propósito de atender a quase totalidade dos municípios, sem a necessidade dos Bancos Estaduais. Aliás, só para termos uma noção de como isto era viável, desde 2008 todos os 5.565 municípios brasileiros possuem uma agência do BB<sup>26</sup>. Ao estudar também o tema, Papageorgiou (1993)<sup>27</sup> faz uma análise custo/benefício de se ter agências estaduais em pequenas cidades onde o setor privado normalmente negligencia, chegando à conclusão de que os custos são superiores aos benefícios, sendo mais rentável transferir tanto a captação de poupança como o fornecimento de produtos bancários mais básicos, aos postos dos Correios, por exemplo.

No entanto, era na prejudicial relação entre os Bancos Estaduais, representados por seus controladores, e o governo federal que se baseavam as principais críticas ao SFE. O volume de financiamento que os governos estaduais reivindicavam era historicamente abusivo porque não respeitavam as restrições racionais a que toda empresa, seja ela financeira ou não, tem em reconhecer seus limites de crédito. Apesar de existirem barreiras legais sobre os empréstimos que as instituições financeiras estaduais podiam fazer para o seu controlador, estas eram corriqueiramente desrespeitadas por uma simples “canetada política” principalmente em situações críticas ou em épocas de eleição, como bem exemplifica o comentário do ex-presidente do BCB, Gustavo Loyola, retirado de Otávio Leal (2000): “Os negócios de um Banco Privado começam e terminam na mesa de um gerente. E onde começam e terminam os

---

<sup>25</sup> Em “PROES e a eficiência dos bancos estaduais”, Sousa Leal (2000)

<sup>26</sup> BB aqui representado por Banco do Brasil

<sup>27</sup> Em Sousa Leal (2000)

negócios de um Banco Estadual? Na audiência com o governador do estado, esse é o nó da questão”.

O tamanho do endividamento dos bancos estaduais acabava constituindo uma situação em que o fluxo de caixa dos estados não eram capazes de honrar os serviços das dívidas, transformando-se em repetitivos *defaults* que geravam iliquidez para os mesmos. Em episódios como este, o Banco Central era chamado a socorrer os problemas patrimoniais mediante o uso de instrumentos oficiais como a permissão do redesconto e a abertura de linhas de empréstimos, além da intenção indireta de ajudar injetando liquidez no mercado. Como consequência disto, havia emissão de moeda e aumento do nível dos preços, sendo assim, uma constante antítese para a condução de uma política estabilizadora no país que permitisse uma austeridade fiscal e monetária. Portanto, a possibilidade de se recorrer a uma ajuda federal era uma forma de financiar o déficit dos governos estaduais, monetizando-os perante o BACEN.

Por outro ponto de vista, os argumentos desfavoráveis estavam atrelados a verdadeira essência dos bancos estaduais, que na maior parte de seu leque de atuação (crédito agrícola, financiamento de infra-estrutura e habitacional) era deficitário. A razão do déficit está justamente ligada a um nicho de mercado em que normalmente a iniciativa privada não tem interesse por sua não compensação financeira. Pode-se então entender o quão frequente era a necessidade de aportes de recursos para equilibrar as contas destas instituições.

É claro que a existência de uma má gestão por parte de seus controladores não estava restrito a atuações em segmentos específicos considerados de grande risco, e sim na concessão de empréstimos interbancários para instituições em dificuldade, na intervenção no mercado acionário para sustentar preços ou no mercado de câmbio para segurar a moeda. Deste modo, muito dos prejuízos incorridos por esses bancos públicos estavam vinculados a uma “cartilha” de ações normalmente aplicadas por um político displicente com as mais triviais regras bancárias.

Entretanto, as críticas deram lugar a uma quase unanimidade na resolução do panorama econômico do SFE quando os graves problemas advindos da época inflacionária vieram à tona com a estabilidade econômica adquirida com o Plano Real e a consequente perda das receitas inflacionárias.

Para termos uma idéia da situação construída até então, a concentração sequencial dos ativos bancários estaduais junto aos respectivos governos resultava em

uma conjuntura onde as receitas eram fictícias, decorrentes da simples contabilização da rolagem das dívidas que não eram pagas. Além disso, o habitual uso pelos governos estaduais do recurso da administração do orçamento na “boca do caixa”, ou seja, indexavam as receitas e postergavam as despesas para serem corroídas pela inflação, reduzia também o futuro pagamento destas obrigações financeiras. Resumidamente, a maioria dos Bancos Estaduais não conseguia recuperar grande parte dos ativos.

Até 1996, vinha sendo feito sem sucesso uma série de medidas de controle do endividamento estadual e do uso dos seus respectivos bancos para solucionar de vez as situações de desequilíbrio. De acordo com dados do Banco Central extraídos de Puga (1999), o custo implícito em valores de 1998 desses programas e intervenções girava na ordem de R\$ 30 bilhões. Podemos então observar, as tentativas de mudança realizadas entre os anos de 1983 até 1992, com destaque para: i) o Programa de Apoio Crédito (PAC); ii) o Programa de Recuperação Financeira (PROREF) em moldes mais rígidos; iii) a junção dos dois programas anteriores, ampliando os mecanismos de penalização; iv) a decretação do RAET em dez instituições no ano de 1987; v) uma linha de financiamento de US\$ 800 milhões vinculada a ajustes para todos os bancos estaduais somente um ano depois; vi) a Liquidação Extrajudicial em quatro instituições estaduais, paralelamente a um novo programa de recuperação em 1990 e vii) uma linha especial de ajuda aos quatro bancos liquidados atrelados a um novo acerto dois anos depois.

Porém, cumpre salientar a contribuição de um programa instaurado em junho de 1993, ou seja, um ano antes do Plano Real, que visava equilibrar as contas públicas para enfrentar a ameaça inflacionária, o PAI (Programa de Ação Imediata). Como aponta Sousa Leal (2000) em sua tese de mestrado: “Este programa baseava-se mais em medidas estruturais do que emergenciais e fazia uma boa descrição dos problemas fiscais brasileiros. Na própria exposição dos motivos da Medida Provisória que criou o Plano Real, fica claro o peso que era da ao problema dos Bancos Estaduais no PAI, e a consciência de sua importância no programa de estabilização que ora se iniciava: (...) estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993; recuperação da receita tributária federal; equacionamento da dívida de Estados e Municípios para com a União; **maior controle dos bancos estaduais**; início do saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento do programa de privatização”. Os dois principais benefícios do PAI relacionados ao saneamento dos Bancos Estaduais eram a intensificação e a fiscalização por parte do

BACEN visando impedir que estes funcionassem como agentes financiadores dos seus respectivos Tesouros e comandar um programa de remodelação do SFE.

Como podemos observar, somente em agosto de 1996, através da MP 1.514 teve início, nos moldes que tanto se ansiava três anos antes, o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual). O pacote tinha uma novidade em relação aos demais já que pregava uma condicionalidade na liberação dos 100% dos recursos necessários<sup>28</sup> para sanear o SFE. Para se obter a totalidade da ajuda federal, existiam quatro saídas (vide tabela 8) a que os controladores poderiam optar: a federalização para posterior privatização, a venda da instituição para a iniciativa privada por intermédio do próprio estado, sua transformação em agência de fomento, ou sua liquidação definitiva.

Se não houvesse a concordância em transferir por completo o controle acionário ou alterar sua razão social, os governadores teriam acesso a somente 50% dos empréstimos vinculados ao soergimento do banco (tabela 8). No intuito de criar desincentivos e barreiras para os controladores refletirem bastante antes de suas decisões, o governo obrigava os próprios estados a arcarem com o restante dos recursos, além de somente conceder a primeira metade do financiamento mediante um cronograma que comprovasse a tentativa genuína de salvar a instituição e não mais, por meio de falsas promessas, a perpetuação da caótica situação vigente. Segundo Puga (1999), o cumprimento destas diretrizes incluía: a quitação antecipada das dívidas dos estados com os seus bancos, a assunção de dívidas junto à instituição financeira com terceiros existentes em março de 1996, a capitalização do banco e mudanças em seu sistema de gestão capazes de assegurar sua profissionalização. A MP, uma vez checada e não cumprida as garantias assumidas pelos estados através de sua inadimplência, também estendia à União o poder de autorizar o Tesouro a sacar o montante necessário dos cofres públicos estaduais ou das futuras receitas constitucionais a que as respectivas unidades da federação têm direito. Desta forma, a inovação do pacote de ajuda federal se baseava em um regime de controle muito mais rígido e atrelado a uma mudança séria da gestão bancária estadual.

Apesar da aparente eficácia de sua premissa, o PROES sofreu mais de 55 reedições até agosto de 2000. As diversas alterações, sendo a maioria no âmbito dos

---

<sup>28</sup> Os financiamentos do governo seriam pagos mensalmente, com prazo de 30 anos, e a taxa de juros seria atrelada à variação do IGP-DI, acrescida de 6% ao ano.

prazos para adesão aos tipos de financiamento e das soluções finais encontradas pelos estados às suas instituições, serviram para melhor enquadrar o texto a *loopholes*<sup>29</sup> não previstos.

A mais importante mudança foi em julho de 1998, com a MP 1.702-26, que, em virtude da inviabilidade econômico-financeira da maioria das instituições estaduais até então, estabeleceu, como única opção possível no “cardápio” de soluções oferecidas pelo governo, a federalização dos bancos que *a posteriori* deveriam ser necessariamente privatizados ou extintos.

**Tabela 7:** Opções do PROES

Mecanismo	Formas de Financiamento
Privatização	100%
Federalização	100%
Saneamento	Limite de 50%
Extinção/Liquidação Extrajudicial	100%
Transformação em agência de Fomento	100%

Fonte: Direm/ Banco Central e Sousa Leal (2000)

Em relação ao volume total de recursos destinados ao PROES, Bozano Simonsen (1998)<sup>30</sup> mostra que até 1999 aproximadamente US\$ 48 bilhões (6% do PIB) em títulos federais foram emitidos para a modificação da estrutura do SFE nos moldes das cinco possibilidades de saneamento. Montante que, na época, já tinha ultrapassado em cerca de três vezes toda a quantia despendida em relação ao programa privado de ajuda bancária, o PROER. Há ainda uma comparação feita em Sousa Leal (2000), retratando que o dinheiro incluído no PROES praticamente igualava todos os programas de assistência bancária estadual anteriores, ou seja, somando o PAC, PROREF, RAET (estadual)<sup>31</sup> e o programa de Recuperação Financeira chegava-se a um valor de quase R\$ 47 bilhões em dezesseis anos. Já o PROES, em quase quatro anos de aniversário havia destinado R\$56 bilhões e, se contarmos os dados atuais retirados do site do Banco Central, como na tabela 9<sup>32</sup> a seguir, veremos que até 2004, data da última ajuda

<sup>29</sup> Exceções não observadas pelo Principal na hora de confecção de um contrato/regras e exploradas pelo Agente no sentido de evitar seu efeito.

<sup>30</sup> Em Puga (1999)

<sup>31</sup> PAC (Programa de Apoio Creditício), PROREF (Programa de Recuperação Econômico-Financeira), Regime de Administração Especial Temporária (âmbito estadual).

<sup>32</sup> Em <http://www.bcb.gov.br/?SANEIA>

registrada do programa, totalizou-se R\$ 61 bilhões.

**Tabela 8: Títulos Emitidos**

(Valores em R\$ milhões)

<b>Estado</b>	<b>Emissão</b>	<b>Valor Emitido</b>	<b>Totais por Estado</b>
Acre	29.03.99	131,07	131,07
Alagoas	16.10.02	457	502
	16.10.02	45	
Amapá	29.12.98	24,85	28,85
	24.02.99	4,00	
Amazonas	02.08.99	312,55	416,92
	25.08.99	51,1	
	06.09.00	53,27	
Bahia	01.06.98	164,53	1.711,00
	25.06.98	1.433,06	
	03.10.01	113,41	
Ceará	27.05.99	984,72	984,72
Espírito Santo	25.11.98	260,36	260,36
Goiás	27.05.99	476,21	601,35
	20.06.00	60,00	
Maranhão	15.12.98	29,82	359,43
	13.01.99	302,14	
	10.02.04	22,47	
Mato Grosso	22.01.99	193,11	197,11
	12.05.04	4,00	
Minas Gerais	15.06.98	336,38	4.697,19
	16.06.98	616,12	
	24.06.98	2.280,38	
	02.07.98	329,45	
	06.08.98	172,06	
	19.08.98	902,84	
04.05.00	59,96		
Pará	22.01.99	127,41	127,41
Paraná	05.03.99	2.687,36	5.197,63
	16.06.99	136,75	
	01.12.99	735,01	
Pernambuco	15.08.98	328,66	1.244,40
	27.08.98	915,74	
Piauí	24.02.00	69,08	145,88
	06.09.00	76,8	
Rio de Janeiro (*)	31.05.98	3.879,70	3.879,70
Rio Grande do Norte	18.03.99	100,94	104,94
	22.12.99	4,00	
Rio Grande do Sul	10.12.98	2.379,88	2.556,15
	05.07.00	176,27	
Rondônia	20.05.98	549,2	549,2

<b>Estado</b>	<b>Emissão</b>	<b>Valor Emitido</b>	<b>Totais por Estado</b>
Roraima	18.02.99	39,98	39,98
Santa Catarina	29.03.99	197,76	2.019,91
	05.05.99	68,48	
	07.08.00	779,97	
	30.08.00	0,02	
	01.03.02	89,62	
	26.03.02	28,2	
	06.09.02	62,8	
	26.09.02	20,49	
	26.09.02	349,99	
	09.10.02	357,82	
	10.10.02	41,59	
	15.10.02	23,17	
São Paulo (*)	23.12.97	33.578,50	36.126,50
	24.12.97	2.458,00	
Sergipe	18.01.99	40,98	40,98
<b>Total</b>		<b>61.922,68</b>	<b>61.922,68</b>

Fonte: elaborado a partir dos dados fornecidos pelo Banco Central

A eficácia do PROES na reestruturação do sistema financeiro público estadual tem sido amplamente discutida ao longo dos anos. Como se evidencia em Sousa Leal (2000) antes de sua própria análise econométrica sobre os ganhos de eficiência do SFE com o PROES: “(...) o PROES realmente se diferenciou de outros programas. Em primeiro lugar houve uma mudança de postura do Governo Federal no que diz respeito à composição do programa de assistência aos Bancos Estaduais. Anteriormente, ou este consistia em tentar controlar problemas pontuais de crise de liquidez generalizadas do SFE, injetando recursos e fazendo exigências desbalanceadas (ora muito restritivas, ora muito flexíveis), que eram acompanhadas à distância, ou tentava resolver o problema intervindo na instituição de forma pontual, não havendo nem um projeto abrangente de saneamento desta, nem um programa geral de reestruturação do SFE como um todo. A partir do PROES tentou-se capturar o que cada um dos tipos de programas citados acima tinha de melhor, elaborando um projeto estruturado de soluções dos problemas gerais do SFE. Portanto, nesse sentido, o PROES é tanto um programa destinado a fornecer liquidez aos Bancos Estaduais para que eles possam se recapitalizar (sic) e se tornem instituições mais sólidas, quanto um programa intervencionista, mais baseado em um completo diagnóstico desta. Além disso, o PROES é acima de tudo um programa voluntário. O segundo ponto a favor da diferenciação do PROES frente aos demais programas de ajuste do SFE são seus resultados. (...) espera-se que das 35 instituições financeiras existentes no início do programa, apenas 8 continuem

funcionando como Bancos Estaduais no final do processo, sendo que, atualmente apenas 12 ainda não foram extintas, transformadas em agências de fomento, privatizadas, ou tiveram seu processo de federalização concluído.(...) podemos afirmar que o PROES, é um programa de saneamento do SFE diferente dos anteriores. Além disso, como explícito no seu nome, o seu principal objetivo é reduzir a participação do setor público estadual na atividade bancária, podemos afirmar que ele tem sido bem sucedido neste intuito.”<sup>33</sup>

Para melhor retratar o sistema financeiro estadual, a tabela 10 discrimina com dados mais atualizados quais foram os destinos dos bancos estaduais que na época necessitavam de algum tipo de solução financeira. Eles foram separados por grupos que vão da letra (A) até (E). Assim, o grupo (A) diz respeito às instituições que foram privatizadas, mas em processos envolvendo os próprios estados. No grupo (B) estão os bancos que antes de serem vendidos para a iniciativa privada foram federalizados, ou seja, o processo de privatização foi realizado pelo governo federal. O grupo (C) relaciona as instituições que receberam ajuda do programa para sua recuperação e foram deixadas no controle dos governos estaduais. O grupo (D) envolve os bancos que sofreram processo de Intervenção e/ou Extinção. E por último, o grupo (E), abrange os bancos estaduais que foram transformados em agências de fomento para seus estados.

É preciso esclarecer alguns detalhes em relação à tabela construída. Foram criadas 16 agências de fomento<sup>34</sup>, especialmente nas unidades federais que tiveram seus bancos liquidados e extintos pelo BACEN. Por sua vez, os bancos estaduais de desenvolvimento também entraram na conta descrita porque foram, em sua maioria, extintos pelo PROES. Além disso, os estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins não estão representados na tabela pela ausência de empresas estaduais financeiras e há o caso do Banco de Brasília que não aderiu ao PROES e até hoje se encontra ativo e aparentemente sólido e ainda sob o controle do governo do Distrito Federal.

Existem dois casos interessantes nesta tabela, o do BEM e o da Nossa Caixa de São Paulo. O primeiro, por mais que tenha entrado no programa para ser privatizado através de tramites realizados pelo seu estado, o Maranhão, com repetidos insucessos teve que ser federalizado para só assim ser vendido para o Bradesco em 2004. Já a caixa econômica paulista entrou no PROES com o intuito de restabelecer sua saúde financeira

---

<sup>33</sup> “Os programas citados acima” por Sousa Leal são os mesmos programas anteriores ao PROES apresentados pelo autor neste mesmo tópico (O PROES).

<sup>34</sup> As agências de fomento não são consideradas bancos porque não aceitam depósitos do público.

tendo sido um dos casos de comprovado sucesso, como, doze anos depois, se infere através da rentabilidade obtida pelo governo do Estado de S. Paulo na ocasião de sua incorporação pelo Banco do Brasil, em novembro de 2009.

**Tabela 9:** Destino dos Bancos Estaduais no PROES

Grupo A (Privatizados)	Banco do Estado da Bahia (BANEB) Banco de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL) Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) Banco do Estado do Paraná (BANESTADO) Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE)
Grupo B (Federalizados)	Banco do Estado da Amazonas (BEA) Banco do Estado de Goiás (BEG) Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) Banco do Estado do Maranhão (BEM) Banco do Estado do Piauí (BEP) Banco do Estado do Ceará (BEC) Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ)
Grupo C (Saneados)	Banco do Estado de Sergipe (BANESE) Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES) Banco do Estado do Pará (BAMPARA) Nossa Caixa, Nosso Banco (SP) Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL)
Grupo D (Extintos)	Banco do Estado de Rondônia (BERON) Banco do Estado de Roraima (BANER) Banco do Estado do Acre (BANACRE) Banco do Estado do Alagoas (PRODUBAN) Banco do Estado do Amapá (BANAP) Banco do Estado do Mato Grosso (BANMAT) Banco do Estado do Rio Grande do Norte (BADERN)
Grupo E (Ag. Fomento)	Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO) Caixa Econômica de Minas Gerais (MINAS CAIXA)

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados de Sousa Leal (2000), Banco Central do Brasil e Febraban

### 3.5) O ingresso do capital internacional no SFN:

De 1962, passando pela constituição de 88, até meados da década de 90, a legislação no que diz respeito à entrada do capital estrangeiro no SFN oscilou muito. Ora muito restritiva: pregando o preceito de reciprocidade; limitando o capital social em 50% e o capital com direito a voto a 33%; exigindo autorizações prévias do BC e do

poder legislativo; delimitando áreas específicas de atuação com participações minoritárias; submetendo restrições pelo artigo 52 do Ato das Disposições Transitórias. Ora mais liberal: concedendo aumento do número de escritórios de representação; liberando acordos bilaterais através do princípio de reciprocidade<sup>35</sup>; permitindo o acesso de acordo com interesses estratégicos julgados caso a caso pelo governo federal.

Porém, foi em agosto de 1995, através da Exposição de Motivos 311, instituída pela equipe econômica do governo FHC, que realmente se intensificou o processo de entrada e aumento de participação de grupos financeiros internacionais no país. A intenção do governo federal era aumentar o nível de abertura da economia brasileira, o que já vinha ocorrendo desde 1990, visando uma maior integração do país na economia mundial, com a possibilidade de redução do chamado “risco Brasil”. No caso específico do mercado bancário nacional, as premissas se baseavam na escassez de capital nacional no setor, em sua rigidez e ineficiências operacionais. Buscavam-se, assim, importantes ganhos econômicos advindos de uma maior capacidade financeira dos bancos estrangeiros, especialmente com a introdução de novas tecnologias de gerenciamento, a inovação em produtos e serviços ao consumidor e no conseqüente acirramento da concorrência, diminuindo os custos dos recursos oferecidos à sociedade.

Em consonância com esta análise, o CMN por meio da Resolução 2.212, eliminou a exigência de que o capital mínimo necessário para uma instituição estrangeira fosse o dobro daquele imposto a um banco brasileiro.

Apesar de os requerimentos para a entrada, aumento da parcela de investimentos ou obtenção de controle societário<sup>36</sup> por bancos internacionais ainda serem analisados de acordo com interesses do governo, foi a partir de uma sensível mudança em sua estratégia de permissão que realmente se caracterizou esta medida como inovadora.

Deste modo, as autoridades monetárias por necessidade decidiram revisar as prioridades em relação ao ingresso do capital estrangeiro não atribuindo tanto peso a inserção do Brasil na economia global e sim na resolução dos problemas bancários vigentes e fortalecimento do SFN<sup>37</sup>. Em virtude disto, os grupos financeiros interessados em operar no país, além de apresentarem comprovada solidez financeira

---

<sup>35</sup> Podemos observar que o conceito de reciprocidade funciona dos dois lados, podem-se restringir grupos financeiros de outros países devido a não aceitação de bancos brasileiros nas praças financeiras dos mesmos, ou ao contrário.

<sup>36</sup> Controle estrangeiro significa ter mais de 50% do capital votante da companhia. São consideradas instituições com participação estrangeira aquelas que têm no mínimo 10% e no máximo 40% do capital votante pertencente a estrangeiros.

<sup>37</sup> Ver mais detalhes no capítulo 2 desta monografia

em seus países de origem, deveriam pagar um “pedágio” que correspondia ao desequilíbrio patrimonial da instituição a ser comprada, contribuindo assim para diluir os gastos públicos referentes ao processo de saneamento da mesma.

Se analisarmos as prerrogativas para a inserção do capital estrangeiro no país veremos que não estão somente vinculadas a um possível “feirão” dos bancos brasileiros durante a crise de 1995. Como aponta Freitas (1999)<sup>38</sup>, o mundo das finanças internacionais estava em plena modificação através da reestruturação dos sistemas bancários, liberalização financeira, e sucessivas fusões e aquisições que fizeram com que os grandes *players* tivessem um maior diversificação geográfica e atuação global. Igualmente, podemos apontar a certa saturação dos mercados internos dos bancos americanos e europeus, o que serviu de catalisador para essa mudança de postura.

Outra abordagem a respeito deste tema, porém mais relacionada ao caso brasileiro, pode ser extraído de Carvalho (1999)<sup>39</sup> que ao analisar o processo de internacionalização, salienta que, até o Plano Real em 1994, o ingresso e as atividades dos bancos estrangeiros no país seguiam um padrão operacional com atuação concentrada no mercado de câmbio, disponibilizando crédito para empresas multinacionais ou para o comércio exterior. A razão para a referida limitação estava na dificuldade, ao longo deste período, de expansão de seus negócios que se devia tanto às barreiras legais e normativas do Banco Central, quanto a um contexto hiperinflacionário em que a concorrência nacional detinha um *know how* financeiro de vinte cinco anos de inflação, sendo esta a principal fraqueza competitiva destas instituições com os grandes bancos nacionais de varejo. No entanto, após o processo de estabilização econômica, o autor frisa que “(...) a entrada de bancos estrangeiros passaria a se dar através da aquisição de bancos com posição estabelecida, ou potencial, junto aos mercados domésticos que lhes eram tradicionalmente negados.”

Tendo visto a apresentação dos motivos pelos quais o governo brasileiro estimulava a inserção do capital externo no SFN e o interesse desta pelos mercados emergentes, entre eles, o Brasil, devemos discutir mais profundamente os benefícios, os argumentos desfavoráveis, bem como, fazer um pequeno balanço do controverso processo de internacionalização.

---

<sup>38</sup> Estudo elaborado por Freitas, Maria C. Penedo (1999) Abertura do Sistema financeiro no Brasil nos anos 90. São Paulo, Edições Fundap. Retirado de Corazza (2000).

<sup>39</sup> Op. Cit. p.38

### 3.5.1) Argumentos favoráveis:

Confrontando as opiniões de organismos internacionais, das autoridades de países estrangeiros e do próprio Estado brasileiro, percebemos um discurso bastante parecido no que tange a liberalização das praças financeiras ao redor do mundo. Pela a OMC<sup>40</sup>, a globalização dos serviços bancários deve proporcionar benefícios aos países que a adotarem, tais como a concorrência salutar pela melhor eficiência gerencial, a diminuição dos custos e a amplificação da qualidade e oferta de créditos. Os argumentos semi-oficiais dos órgãos administrativos do Brasil retirados de Mendonça de Barros e Almeida Jr (1997:112) também são similares aos expostos acima, embora sejam mais específicos em relação às idiossincrasias vividas pela economia brasileira na época: “Os benefícios do ingresso desses bancos no mercado financeiro doméstico são diversos. Primeiro, (...) vai ao encontro do desejo de fortalecer o sistema financeiro doméstico. Segundo, (...) aumenta a concorrência no sistema financeiro, ocasionando uma redução dos *spreads* e das taxas dos serviços bancários. A redução dos *spreads* bancários, por sua vez, leva a uma redução das taxas de juros dos empréstimos, contribuindo, assim, para o aumento do investimento na economia. Terceiro, (...) tem ajudado a reestruturação do sistema financeiro doméstico, por meio da compra de ativos financeiros de bancos e liquidação em poder do Banco Central e pela compra de bancos brasileiros que estavam com desequilíbrio patrimonial.”

Já em entrevistas presentes em um estudo desenvolvido por Freitas (1998)<sup>41</sup> com a maioria dos executivos de importantes instituições bancárias do âmbito nacional e estrangeiro, depreendemos que também consideraram positiva a presença de bancos internacionais no SFN como, por exemplo, no advento de novas tecnologias, redução dos *spreads*, maior dinamismo operacional e alongamento dos prazos das operações de crédito através de recursos estrangeiros.

Outro argumento a favor da presença dos bancos estrangeiros pode ser encontrado em Puga (1999): “Vale mencionar também que os bancos estrangeiros, a tomar como exemplo a crise do sistema bancário argentino em 1995, têm maior capacidade de absorver choques macroeconômicos. Ramos (1998) observa que os

---

<sup>40</sup> Organização Mundial do Comércio (OMC), Gazeta Mercantil (1997), Em Corazza (2000).

<sup>41</sup> Estudo elaborado por Freitas, M. C. P (1998) A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. Abertura externa e sistema financeiro. São Paulo: Fundap, Convênio Ipea-Fundap, Maio, 1998. Ver Puga (1999)

bancos nacionais de varejo da Argentina<sup>42</sup> demoraram cerca de um ano e meio para se ajustar à crise cambial mexicana, reduzindo suas exposições ao risco em virtude da escassez de capital provocada pela menor tolerância dos depositantes ao risco de default dos bancos. Por outro lado, os bancos estrangeiros sofreram um choque mais suave e se ajustaram imediatamente.”

### 3.5.2) Argumentos Contrários:

Não há, entretanto, a respeito do assunto unanimidade de argumentos favoráveis. Pelo contrário, ainda pelo estudo realizado por Freitas (1998), alguns executivos intensificaram as críticas principalmente após a política agressiva de aquisição de bancos nacionais por parte do espanhol Santander. Entre os pontos considerados negativos e potencialmente vulneráveis deste processo de abertura temos:

- Risco de ataque especulativo: “O real ficaria mais vulnerável, pois os bancos estrangeiros poderiam lucrar apostando contra a moeda nacional, usando seu *funding* em reais e comprando dólares.”
- Dificuldade em rolar a dívida pública: “O Banco Central perderia perder crédito. Um banco brasileiro dá crédito ilimitado ao Banco Central, já para o banco estrangeiro é um risco de crédito como um outro qualquer”
- Perda de influência do BC: “O poder do Banco Central sobre os bancos nacionais é maior porque o *funding* deles é local. Já o nível de ascendência sobre os bancos internacionais seria muito menor.”
- Perda de poupança nacional “A decisão sobre a alocação da poupança seria tomada no exterior”
- Menor controle sobre o fluxo de capitais: “Os controles sobre os capitais externos seriam menos eficazes. Enquanto os bancos estrangeiros com base *off shore* têm capacidade limitada para levantar recursos externos, os bancos estrangeiros poderiam mobilizar enorme massa de negócios [que estariam] fora do controle da autoridade monetária brasileira, tornando ineficazes os mecanismos de controle.”

---

<sup>42</sup> Extraído de Puga (1999): “Os depósitos totais do sistema bancário argentino caíram 18,4%, entre 20 de dezembro de 1994 e maio de 1995.”

- “Nenhum país desenvolvido, na prática, permite que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.”

Além destes, outros argumentos contrários a uma acentuada participação do capital internacional no SFN, são vistos em Corazza (2000): “Para Carvalho (1999:76), dentre as possíveis conseqüências negativas de uma internacionalização nos moldes argentino e uruguaio, destaca-se a dificuldade para o acesso ao crédito das pequenas e médias empresas, pois os bancos estrangeiros terão menos interesse em financiar esse setor decisivo para a geração de empregos. Por outro lado, os bancos estrangeiros tendem a ser menos sensíveis às necessidades dos países, especialmente nos momentos de crise, tornando mais difícil o papel das autoridades monetárias, (...). Os próprios organismos internacionais, como o BIS<sup>43</sup>, reconhecem como legítimas tais preocupações.”

### **3.5.3) Balanço dos prós e contras:**

Como é do intuito deste trabalho analisar todos os pontos de vista, principalmente em assuntos de tamanha relevância e controvérsia como o discutido acima, devemos primeiro discutir a respeito do fato de os benefícios não serem tão evidentes e garantidos a priori o ingresso estrangeiro. Logo em seguida vamos rebater o exagero das conseqüências negativas listadas acima.

Ao considerarmos os argumentos favoráveis, depreende-se imediatamente que os responsáveis por essas medidas aparentemente só vêem com bons olhos o aumento do interesse financeiro internacional no mercado doméstico brasileiro, esquecendo-se que a redução do *spread* não é resultado direto da pressão concorrencial entre as instituições, mas que está muito mais vinculada à diminuição do risco das atividades bancárias, da queda dos juros básicos e da diminuição da taxa de inadimplência do país. Já a extensão do horizonte de maturação dos empréstimos fornecidos por uma maior disponibilidade de recursos vinda “de fora” foi considerado pouco provável, como mesmo destaca Puga (1999): “(...) em geral, as captações externas dos bancos são utilizadas em operações de tesouraria, de arbitragem. Tal alongamento depende, além da redução do patamar de juros, da consolidação da estabilidade da economia”.

---

<sup>43</sup> BIS aqui representado por *Bank for International Settlements*

Com relação ao barateamento dos serviços e tarifas aplicados ao depositante e consumidores em geral de produtos financeiros, nada pode ser afirmado com veemência uma vez que no mercado bancário não se concorre via preços, mas sim mediante a uma política de marketing que valorize a imagem de experiência, solidez e tradição como mesmo aponta Freitas (1999). Ademais, em seus estudos, a autora questiona a premissa de que as mudanças previstas irão atender toda a parcela da sociedade, como também assinala em “A abertura do sistema financeiro ao capital externo não se traduz em melhoria de qualidade dos serviços à população. É possível que as grandes empresas e os segmentos de renda elevada se beneficiem, uma vez que têm condições de negociar (sic) tarifas e comissões e exige tratamento diferenciado. Mas a grande maioria que não demanda produtos financeiros mais sofisticados dificilmente conseguirá escapar das longas filas e das altas tarifas. Mesmo porque não é possível mudar de banco com a mesma facilidade com que se troca a marca de um produto de consumo” Freitas (1999:162).

Em contrapartida, na análise das opiniões contrárias evidencia-se um exagero quanto à propagação dos efeitos do capital externo na conjuntura econômica do Brasil. Para tanto vamos relatar a análise de Puga (1999) quanto ao rebate às críticas apresentadas no mesmo estudo<sup>44</sup> em que foram realizadas as entrevistas.

“Em relação ao primeiro argumento, Freitas (1998) afirma que não é a presença de bancos estrangeiros que representa uma ameaça ao real. De fato, os bancos, independentemente da nacionalidade, tendem a aproveitar toda e qualquer oportunidade de ganho, mesmo que isso comprometa a condução das políticas monetária e cambial. Quanto à possibilidade de os bancos estrangeiros recusarem a compra de títulos públicos leiloados pelo Banco Central, ele observa que tal comportamento também independe da nacionalidade da instituição. No caso de a alocação de poupança ser decidida no exterior, cabe mencionar que, assim como os bancos privados nacionais, os bancos estrangeiros têm se concentrado nas operações de crédito de curto de prazo. Tais instituições não têm atuado em operações de longo prazo, exceto como repassadoras de recursos do governo, em especial do BNDES.

Em relação à possibilidade de os bancos estrangeiros inviabilizarem o controle dos fluxos de capitais, Freitas ressalta que a dependência do capital externo é que dificulta o controle da moeda e força o Banco Central a manter taxas de juros elevadas.

---

<sup>44</sup> Op. Cit. p.40

Finalmente, não existem restrições nos Estados Unidos que impeçam o ingresso de bancos estrangeiros. Contudo, nos países europeus existe a preocupação quanto ao avanço dos bancos norte-americanos sobre os sistemas financeiros locais. Também vale mencionar as resistências do governo francês à aquisição do banco estatal Crédit Lyonnais pelo inglês Barclays Bank.”

Por conseguinte, é preciso entender que todas as opiniões e suas análises positivas ou não estão dentro de um contexto relativamente novo para o Brasil e devem ser interpretadas como tal. Veremos no próximo e último tópico deste capítulo que diversos grupos estrangeiros ajudaram a remodelar o SFN e SFE ao comprar instituições em dificuldade respectivamente durante o PROER e PROES.

### **3.6) Alteração e Concentração do SFN no período de 1994/2000:**

Todos os fatores que influenciaram de uma forma mais ou menos acentuada a composição do SFN foi descrita até o momento nos capítulos e tópicos desta monografia. A intenção de transparecer os fatos em uma ordem cronológica possibilita-nos agora apresentar de certa maneira as conseqüências do processo de remodelação da estrutura financeira do país. Como, nesse caso, o período de quatro anos entre 1994 e 1998 não descreveria detalhadamente estas profundas transformações, decidimos que seria melhor aumentar a análise para mais dois anos, chegando ao fim de 2000.

Neste sentido, os aspectos macro e microeconômicos que mais impulsionaram a consolidação do SFN serão brevemente descritos.

#### **3.6.1) Aspectos Macroeconômicos:**

Iniciaremos a abordagem pelo processo de estabilização inflacionária e, revendo a tabela 1, iremos constatar a expressiva perda do chamado *floating*, que de acordo com Cysne e Costa (1997:329-33) <sup>45</sup> foram na ordem US\$8,63 bilhões anuais. Juntamente com os efeitos da crise mexicana, a dimensão bancária no Brasil não iria mais “suportar” o número de instituições estabelecidas a partir da Resolução 1.524 de

---

<sup>45</sup> Em Sampaio Rocha, Fernando A, “Evolução da Concentração Bancária no Brasil (1994-2000)”

setembro de 1988 com a criação dos bancos múltiplos<sup>46</sup>. Assim, em um primeiro momento, os mais atingidos pela crise foram exatamente os pequenos e novos bancos criados a partir de instituições não financeiras que sem distribuir tantos riscos ao sistema foram desaparecendo nos semestres subseqüentes. Como vimos anteriormente, as causas macroeconômicas, embora não sendo totalmente responsáveis, serviram de gatilho para a eclosão dos problemas bancários no Brasil, contribuindo, portanto, para a concentração bancária no país.

Todavia, a crise não se restringiu somente às instituições menores. Com a política de juros mais contracionista do BACEN, o setor enfrentou um aumento do nível de inadimplência, o que cada vez mais revelava para os integrantes do mercado financeiro a real situação patrimonial de alguns bancos de grande porte. De acordo com Moura (1998)<sup>47</sup>, depositantes qualificados como: investidores institucionais, grandes empresas e até outros bancos fizeram uma “corrida silenciosa” retirando recursos e propagando os problemas de liquidez de bancos como o Nacional e o Econômico. Com a decretação de intervenção destas instituições, foi acionado um “alarme” no Banco Central a fim de rapidamente reestruturar o SFN.

Para tanto, foram estabelecidas diversas medidas provisórias que incentivaram fusões e aquisições no setor, garantiram maior poder decisório ao Banco Central, além da Exposição de Motivos 311 que permitia a incorporação de empresas financeiras insolventes por estrangeiros. Resumidamente, mais de cem instituições sofreram os mais diversos tipos de ajustes após o plano Real (vide tabela 10). Porém, foi principalmente através do PROER<sup>48</sup> que foram realizadas as principais aquisições no âmbito privado, tendo como objetivo impedir a deflagração de uma crise sistêmica (reveja tabela 5).

---

<sup>46</sup> Passaram de 107 instituições para 248 entre 1988 e o primeiro semestre de 1994, se forem considerados os bancos múltiplos, os comerciais e as caixas econômicas (Matos, 1999:6), Extraído de Rocha (2001).

<sup>47</sup> Em Rocha (2001)

<sup>48</sup> A tabela 5 deste capítulo destaca todas as operações do PROER.

**Tabela 10:** Instituições que sofreram ajustes após o Plano Real

Anos	Incorporação	Transferência de Controle	Liquidação	Banco de Investimento	Distribuidora de Valores	Instituição não financeira	Total
1994	-	-	7	-	-	-	7
1995	2	1	9	1	1	-	14
1996	3	7	6	4	2	1	23
1997	1	10	11	1	-	4	27
1998	1	16	9	-	-	7	33
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>34</b>	<b>42</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>104</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de BACEN e Corazza (2000).

Cumpramos agora verificarmos o que ocorreu com a maioria dos bancos públicos estaduais relacionados nos tópicos anteriores<sup>49</sup>. Podemos ver, de acordo com a tabela 11, como o PROES serviu para concentrar o mercado de bancos, substituindo um grande número de instituições estaduais por um número restrito de grupos financeiros privados tanto nacionais quanto internacionais. Apesar do escopo da análise pretendida se estender até 2000, a tabela abaixo, também foi estruturada visando passar ao leitor como esse processo de remodelação do SFN ainda continua bastante presente nos últimos anos.

**Tabela 11:** Receitas De Privatização Dos Bancos Estaduais (valores em R\$ milhões)

ESTADO	INSTITUIÇÃO	INSTITUIÇÃO COMPRADORA	LEILÃO		OFERTA AOS EMPREGADOS		SOBRAS		TOTAL
			Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	
Amazonas	BEA	BRADESCO	24/01/02	182,91	29/1/02	9,63	9/04/02	0	192,54
Bahia	BANEB	BRADESCO	22/06/99	260,00	12/8/99	7,8	17/08/99	-	267,8
Goiás	BEG	ITAÚ	4/12/01	665,00	15/2/02	15,82	22/02/02	0,02	680,84
Maranhão	BEM	BRADESCO	10/02/04	78,00	30/3/04	3,9	30/03/04	0	81,9
Minas Gerais	CREDIREAL	BRADESCO	7/08/97	127,30	13/8/97	4,69	13/08/97	2,21	134,2
Minas Gerais	BEMGE	ITAÚ	14/09/98	583,00	08/9/98	13,41	8/09/98	6,65	603,06
Paraíba	PARAIBAN	ABN-AMRO	8/11/01	76,50	20/11/01	2,64	Não houve	-	79,14
Pernambuco	BANDEPE	ABN-AMRO	17/11/98	182,90	Não houve	-	Não houve	-	182,9
Rio de Janeiro	BANERJ	ITAÚ	26/06/97	311,10	Não houve	-	Não houve	-	311,1
Rio Grande do Sul	MERIDIONAL DO BRASIL	BOZANO SIMONSEN	4/12/97	172,96	10/12/97	1,53	Não houve	-	174,49
Paraná	BANESTADO	ITAÚ	17/10/00	1625,00	14/11/00	146,56	21/11/00	27,7	1.799,26
São Paulo	BANESPA	SANTANDER	20/11/00	7050,00	22/12/00	95,46	29/01/01	15,46	7.160,92
	<b>TOTAL</b>			11.314,67		301,44		52,04	<b>11.668,15</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BACEN e Sousa Leal (2000)

<sup>49</sup> Mais detalhes em “O PROES”

Já como consequência direta da eliminação de barreiras que impediam o ingresso de capital estrangeiro na incorporação de instituições financeiras no país, o mercado bancário nacional sofreu uma incrível modificação nos seis anos posteriores ao plano Real, como esquematizado na tabela 12. O número de filiais diminuiu<sup>50</sup>, assim como o de bancos com participações em até 50% do seu capital votante. Contudo, o número de instituições controladas pelo investimento internacional mais do que triplicou no período, evidenciando que o processo de internacionalização do SFN foi bastante eficaz.

**Tabela 12:** Número de Instituições com Capital Estrangeiro

Tipos de Investimento	Tipos de Instituição	dez/94	dez/98	dez/00
Participação	Bancos Múltiplos	28	25	26
	Bancos Comerciais	2	2	1
	Bancos de Investimento	8	5	4
Subtotal Participação		38	32	31
Controle	Bancos Múltiplos	20	43	56
	Bancos Comerciais	0	1	3
	Bancos de Investimento	0	5	5
Subtotal Controle		20	49	64
Filiais	Bancos Comerciais	17	16	13
Total do Investimento Estrangeiro		<b>75</b>	<b>97</b>	<b>108</b>

Fonte: Elaboração própria através dos dados do Banco Central

Além disso, podemos constatar por meio das tabelas 13 e 14, como em termos percentuais os ativos e o patrimônio da área bancária sofreram alterações resultantes de todas as significantes mudanças estabelecidas pelo governo federal e descritas ao longo do capítulo anterior. Veja que a proposta de encolhimento da iniciativa pública, federal e estadual, bem como, o ingresso de recursos externos foram bastante influentes nos dois critérios respectivos aos temas.

**Tabela 13:** Participação Percentual das Instituições nos Ativos da Área Bancária

INSTITUIÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	jun/00	dez/00
Bancos com Controle Estrangeiro	8,39	9,79	12,82	18,38	23,19	25,40	27,41
Bancos Privados	39,16	39,00	36,76	35,29	33,11	32,18	35,23
Bancos Públicos (+ Caixa Estadual)	21,90	21,92	19,06	11,37	10,23	9,39	5,62
CEF	16,40	16,47	16,57	17,02	17,06	15,59	15,35
BB	13,91	12,52	14,42	17,44	15,75	16,76	15,63
Cooperativas de Crédito	0,24	0,30	0,37	0,50	0,66	0,68	0,76
Área Bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: COSIF - DEORF/COPEC

<sup>50</sup> Empresas que não são sediadas no Brasil, mas que possuem dependências no país.

**Tabela 14:** Participação Percentual das Instituições no Patrimônio da Área Bancária

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>jun/00</b>	<b>dez/00</b>
Bancos com Controle Estrangeiro	13,08	10,29	14,29	21,86	25,46	25,77	28,31
Bancos Privados	49,21	55,32	51,82	49,75	46,69	46,60	50,33
Bancos Públicos (+ Caixa Estadual)	12,41	12,40	11,49	11,35	11,10	10,87	5,66
CEF	12,04	8,85	9,09	5,42	5,22	5,15	3,82
BB	11,82	11,87	11,76	10,03	9,73	9,79	9,89
Cooperativas de Crédito	1,44	1,27	1,55	1,59	1,80	1,82	1,99
Área Bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: COSIF - DEORF/COPEC

### 3.6.2) Aspectos Microeconômicos:

Descreveremos a seguir as principais causas concentradoras do período intrinsecamente relacionadas à firma bancária como a introdução de novas tecnologias, produtos financeiros, revisão das exigências mínimas de capital e o próprio efeito no pensamento estratégico dos bancos nacionais com o processo de abertura do SFN.

A conquista de novas fronteiras tecnológicas no campo dos sistemas de informação gerencial e telecomunicações da estrutura bancária mundial têm repercutido de forma positiva, como Rocha (2001) aponta “(...) na escala e no escopo de operações dos bancos e no leque de produtos ofertados (inovação tecnológica). As conseqüências desse movimento para a concentração bancária são difíceis de precisar. Considerando-se o crescimento de escala, cada vez mais o mercado relevante para determinadas atividades bancárias passa a ser global, existindo, portanto, tendência à consolidação. A mesma tendência existe quanto à convergência ao modelo de bancos universais, com a progressiva eliminação da segmentação no setor e o aproveitamento de economias de escopo. A necessidade de constante atualização tecnológica, acarretando pesados investimentos, também tende a reduzir o número de participantes no mercado, com a tecnologia funcionando como barreira à entrada de novos concorrentes e como estímulo à saída das firmas marginais (Vasconcelos e Strachman, 2001)”.

Por outro lado, a criação de novas formas de distribuição de produtos financeiros e a maior disponibilidade de informação aos agentes (comparação de risco, qualidade e preço) pode estimular a concorrência e o surgimento de novas instituições. Da mesma forma, as inovações financeiras e os novos mercados que surgem com elas também admitem a formação de nichos, possibilitando a permanência de instituições

especializadas. A tendência que prevalece deverá ser tema de investigações posteriores.”

A adoção de medidas prudenciais mais restritivas teve, no caso brasileiro, os aspectos macroeconômicos como incentivadores, mas implementou mudanças que visavam consolidar a solidez do setor bancário. Conforme Coutinho e Oliveira (1999)<sup>51</sup>, as dificuldades de alguns bancos levaram o Banco Central a privilegiar a robustez do sistema em detrimento dos princípios básicos de defesa da concorrência.

Desta forma, o aprimoramento da regulação prudencial no Brasil teve como característica o alinhamento às normas acordadas em Basiléia<sup>52</sup>, a modificação desta pelas Resoluções 2.399 e 2.784 do CMN, sendo que a última, em novembro de 1997, elevou para 11% a exigência de capital mínimo ponderado pelo risco das instituições, significando um novo limite ainda maior do que o imposto pelo Acordo de Basiléia comumente usado por bancos do mundo inteiro.

Outrossim, destaca-se a edição da Resolução 2.212 que, como já visto, aumentou o capital inicial para a autorização de funcionamento de bancos e a criação do FGC, obrigando as instituições a contribuir com os próprios recursos para uma rede de segurança e ajudando na formação de um eventual colchão de liquidez do Banco Central. Todas essas exigências proporcionaram uma maior estabilidade ao sistema e proteção aos depositantes, tendo o efeito de aumentar o nível de concentração no mercado bancário por suas influências na redução do número de empresas financeiras ou na realização de F&A.

Há também outros exemplos de medidas de viés concentrador como os novos padrões de provisionamento para as operações de crédito e a reforma do sistema de pagamentos brasileiro<sup>53</sup> como ressalta Rocha (2001) “a adoção de um número maior de níveis de provisionamento, de AA (zero) até H (100%), de acordo com a qualidade do cliente e do garantidor, da pontualidade no pagamento e das características da operação, determinadas pela Resolução 2.682 de 21.12.1999, tende a afetar negativamente o patrimônio líquido dos bancos especialmente por ser realizada *ex-ante*, obrigando a maior capitalização e potencialmente reduzindo o número de bancos no sistema elevando a concentração.

---

<sup>51</sup> Em Rocha (2001)

<sup>52</sup> Mais detalhes em “Os poderes da MP 1.182”

<sup>53</sup> O novo SPB será visto com mais detalhes no próximo capítulo (4).

A reforma do sistema de pagamentos, por sua vez, além de exigir investimentos em infra-estrutura de sistemas e de comunicação, exigirá maior quantidade de garantias dos bancos, pois o crédito implícito na liquidação diferida e pelo valor líquido e sem custo tende a desaparecer. Bancos que necessitem desse tipo de crédito e que não estejam dispostos a formar “colchão de garantias” para operar no novo sistema podem optar por retirar-se definitivamente do mercado ou abandonar a condição de banco para transformar-se em outro tipo de instituição financeira, não bancária.”

Com relação à reação defensiva dos bancos nacionais frente à entrada de instituições estrangeiras compradoras de ativos financeiros no Brasil, verifica-se que sua ocorrência fazia parte de uma estratégia de diluição do impacto que esta nova concorrência, anteriormente fechada e com *players* bem definidos, provocaria no SFN. Deste modo, a necessidade de sobrevivência dos grandes bancos privados nacionais se traduziu na defesa da histórica liderança alcançada e de seu poder de mercado (*market share*), buscando também evitar que a instituição se tornasse alvo de aquisição pelos grupos internacionais. Ao incentivar indiretamente as incorporações e fusões dos líderes domésticos, a abertura efetivamente contribuiu para uma maior concentração bancária.

Portanto, excluídas a aquisição do Bamerindus pelo HSBC<sup>54</sup>, do Bandepe pelo ABN AMRO<sup>55</sup> e até a compra do Banespa pelo Santander em leilão realizado no ano de 2000, as privatizações pareciam foro de disputa interna dos bancos brasileiros. E por mais curioso que pareça, há casos em que, após insucessos na administração e seguidas capitalizações por grupos financeiros estrangeiros, as instituições retornaram ao controle do capital privado nacional, como por exemplo, a venda para o Unibanco<sup>56</sup> do banco Bandeirantes que tinha sido comprado em 1998 pelo português Caixa Geral de Depósitos, a incorporação do Boavista Inter-Atlântico que pertencia a um consórcio franco-luso-brasileiro<sup>57</sup> pelo Bradesco e ainda a dificuldade do grupo Crédit Lyonnais em estabelecer o BFB<sup>58</sup> culminando com a venda do seu controle para o Itaú.<sup>59</sup>

Dentre as aquisições as que mais se destacaram até o ano de 2000, além daquelas retratadas pela tabela PROER (nº5) e PROES (nº11) foram: a transferência de controle

---

<sup>54</sup> HSBC é um banco internacional com sede em Londres e sua sigla significa Hong Kong and Shanghai Banking Corporation

<sup>55</sup> ABN AMRO é um banco internacional, historicamente conhecido por ter a sede em Zwolle (Holanda)

<sup>56</sup> União dos Bancos Brasileiros S.A.

<sup>57</sup> Esse consórcio era representado pelos grupos: Crédit Agricóle (Francês), Espírito Santo (Português) e Monteiro Aranha (Brasil).

<sup>58</sup> BFB é o Banco Francês Brasileiro S.A.

<sup>59</sup> Ver mais detalhes em Puga (1999:24)

do BCN para Bradesco, em janeiro de 1998; a venda do Banco Excel Econômico (fusão ocorrida no âmbito do PROER) para o espanhol Bilbao Vizcaya; a compra do Bozano Simonsen pelo Santander e, um caso bastante interessante, a compra do Banco Real pelo ABN AMRO, no final de 1998, que, segundo Rocha (2001), descreditou a justificativa do Banco Central de que a Exposição de Motivos 311 foi em grande parte regulamentada para solucionar as dificuldades em que alguns bancos nacionais possuíam, uma vez que o Banco Real não apresentava, no momento de sua venda, nenhum problema financeiro.

#### 4) O Novo SPB:

O sistema de pagamentos consiste em um conjunto de instrumentos, procedimentos e regras que permite as transferências de recursos, bem como o processamento e a liquidação de pagamentos para as pessoas, empresas, governo, Banco Central e instituições financeiras, ou seja, praticamente todos os agentes atuantes em nossa economia.

O aprimoramento deste sistema e o devido crédito de sua importância evoluíram significativamente nos últimos anos como reflexo da globalização dos segmentos financeiros com negociações envolvendo diversas moedas, do crescimento dos riscos associados com a sofisticação dos mercados, e da intercomunicação instantânea do SFI<sup>60</sup>, aumentando a volatilidades dos capitais.

Contudo, como aponta Bessada e Biassoto (2004)<sup>61</sup>, a notoriedade e relevância do papel dos sistemas de pagamentos e liquidação de ativos na economia dos países foi somente evidenciada em razão de alguns eventos na história recente que se tornaram públicos, tais como: a falha na liquidação de contratos de câmbio ocasionada pela insolvência de um pequeno banco alemão chamado *BankHauss Hersatt* em 1974<sup>62</sup>; a interrupção nos computadores do *Bank of New York* em meados da década de 80 impossibilitando a liquidação de suas posições em aberto consequentemente expondo seus credores a possíveis perdas e o colapso da bolsa de valores de *Wall Street* em 1987.

A soma dos eventos citados e da internacionalização da atividade bancária levou os Bancos Centrais ao redor do mundo a ampliarem suas preocupações concernentes à possibilidade de distúrbios nas liquidações de transações contaminarem o mercado financeiro via sistemas de pagamentos, culminando no chamado “efeito dominó” (a falha de um participante em honrar seus compromissos no dia resulta na falha de outros integrantes) podendo, inclusive, trazer graves desdobramentos para o setor real da economia.

Logo, percebeu-se que um sistema de pagamentos bem desenvolvido é elemento vital na infra-estrutura da economia, além de ser um *link* necessário para a administração econômica efetiva, tendo efeitos até em uma condução sólida da política

---

<sup>60</sup> SFI entendido como Sistema Financeiro Internacional.

<sup>61</sup> Em “Sistema de Pagamentos e Estabilidade Financeira: o Caso Brasileiro”, Biassoto, Helena, Bessada, Octavio.

<sup>62</sup> O desdobramento do ocorrido foi o fechamento do sistema de pagamentos alemão naquele dia, suspendendo as transações em dólar dos bancos correspondentes expondo estas instituições ao risco de liquidez e perda de principal. Ver mais detalhes em Bessada e Biassoto (2004).

monetária de um país.

Por esta razão, o Brasil, na esteira da regulamentação bancária preventiva e da implementação de diversas outras medidas prudenciais aqui mencionadas (PROER, PROES, FGC), não poderia deixar de realizar o passo mais decisivo no processo de solidificação da estrutura financeira nacional, como foi o desenvolvimento do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), em 22 de abril de 2002.

Ressalte-se que o governo federal já vinha formulando a base legal relacionada aos sistemas de liquidação há pelo menos 1 ano antes, por intermédio da lei 10.214 de 2001, que, entre outras disposições, reconhecia a compensação multilateral<sup>63</sup> e possibilitava a efetiva realização de garantias no âmbito desses sistemas, mesmo no caso de insolvência civil de participante, além de obrigar as entidades operadoras de sistemas considerados sistematicamente importantes a atuarem como contraparte central e, ressaltando o risco de emissor, assegurarem a liquidação de todas as operações.

Vale notar que até meados dos anos 90, as mudanças no SPB foram impulsionadas pela longa convivência com o ambiente de inflação crônica e, por isso, o progresso tecnológico então alcançado visou principalmente o aumento da velocidade de processamento das transações financeiras (diminuição dos prazos) conjugado a um avançado aparato tecnológico. Agora, na reforma conduzida pelo Banco Central em 2002, o foco se voltou para um melhor gerenciamento de riscos criando maneiras de reparti-lo com o restante do mercado.

Porém, antes de apresentarmos as principais mudanças advindas com o novo desenho do SPB, vamos delinear as características do antigo sistema de compensação brasileiro com destaque para a complexa atuação do BACEN como mantenedor de solidez do SFN.

De acordo com Araujo (2002)<sup>64</sup>, os principais riscos assumidos pelo BCB na conjuntura anterior eram os riscos de crédito e de liquidez. Como a autora afirma: “Os dois riscos se configuravam no fato das trocas interbancárias serem realizadas com liquidação líquida no final do dia, ou seja, as instituições detentoras de conta Reserva Bancária<sup>65</sup> no Banco Central comandavam as ordens de transferências de recursos sem

---

<sup>63</sup> Para o BACEN, Compensação Multilateral é o procedimento que se caracteriza pela apuração da soma dos resultados bilaterais devedores e credores de cada participante em relação aos demais.

<sup>64</sup> “O Sistema de Pagamentos Brasileiro e Assunção de Riscos pelo Banco Central”, Araujo (2002).

<sup>65</sup> Similar a uma conta-corrente, pois nela é processada toda a movimentação financeira diária dos bancos, decorrente de operações próprias ou de seus clientes. Ver em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).

que houvesse checagem automática da suficiência dos saldos na conta, ficando tal conferência para o final do dia e pelo valor líquido (compensação multilateral dos saldos comandados ao longo do dia). Assim, se uma contraparte na operação não honrasse o compromisso de transferência do fundo por motivo de falta de liquidez momentânea (risco de liquidez) ou insolvência (risco de crédito), o Banco Central, desempenhando a função de mantenedor do equilíbrio do sistema financeiro, assumia o papel de fornecedor de liquidez e crédito ao sistema. Tal situação possuía outro malefício, que era o incentivo ao comportamento de risco das instituições financeiras, *moral hazard*, uma vez que o Banco Central assumia o papel, involuntário, de garantidos das operações cursadas no âmbito do SPB.

Podemos observar a seguir, através da descrição detalhada da própria autoridade monetária brasileira<sup>66</sup>, como funcionavam intrinsecamente as estratégias deliberadas ou não dos bancos no antigo SPB e os possíveis problemas decorrentes de suas atitudes: “Às 7h de cada dia, são lançados naquela conta<sup>67</sup> os resultados financeiros apurados em diferentes câmaras de compensação, relativos a transações realizadas em dias anteriores nos diversos mercados, bem como o resultado da compensação, entre os bancos, dos valores pagos pelas pessoas físicas e jurídicas por intermédio dos instrumentos de pagamento usuais no Brasil, que são os cheques e os denominados DOC. Às 23h, é lançado o resultado financeiro das negociações de títulos públicos federais realizadas entre os bancos ao longo do próprio dia.

Atualmente<sup>68</sup>, ainda que o banco não disponha de saldo suficiente em sua conta para satisfazer os pagamentos previstos para as 7h, o BC dá curso à liquidação de tais obrigações e o banco passa a apresentar saldo negativo na conta Reservas Bancárias. Esse saldo negativo é, normalmente, regularizado às 23h, pois os bancos mantêm títulos públicos federais em volume suficiente para o adequado gerenciamento de seu caixa. Em média, a soma dos saldos negativos nas contas Reservas Bancárias, entre as 7h e as 23h de cada dia, atinge R\$ 6 bilhões. Essa é a dimensão do risco privado assumido diariamente pela sociedade brasileira por intermédio do BC, devido à sistemática operacional do sistema de pagamentos brasileiro.

É comum a argumentação de que, quando o problema de liquidez de

---

<sup>66</sup> Ver em <http://www.bcb.gov.br/?SPBENTEND>

<sup>67</sup> A referida conta são as Reservas Bancárias.

<sup>68</sup> “Atualmente” significa anterior a mudança do SPB em 2002.

determinado banco é grave, o BC sustenta a sobrevivência da instituição por meio de empréstimos. Atuar de modo diferente, quando configurado o problema, significa rejeitar aqueles lançamentos das 7h, caso representem valor negativo que supere a soma do saldo na conta Reservas Bancárias e do valor dos títulos públicos federais de propriedade da instituição.

Ao rejeitar tais lançamentos, o BC estará transferindo a falta de liquidez do banco para todo o resto do sistema financeiro e para a clientela do sistema bancário. Isso pode gerar a denominada crise sistêmica, com a quebra sucessiva de instituições financeiras, em efeito dominó, e a interrupção da cadeia de pagamentos do setor real da economia, seguida, invariavelmente, de recessão econômica (...)

Para termos a dimensão do problema na época (anterior a 2002), é preciso verificar, com números do próprio Banco Central, o provável esgotamento do SPB vigente. “O balanço do BC, de junho de 2001, indica, para a data de liquidação de algumas instituições, que os empréstimos com base no PROER atingiram à cifra de R\$ 16,9 bilhões e que outros R\$ 12,3 bilhões corresponderam ao saldo devedor nas respectivas contas Reservas Bancárias. Esses últimos decorrem de lançamentos não rejeitados, embora as instituições não dispusessem de liquidez suficiente ou de garantias para oferecer em um empréstimo.”

Embora o Banco Central não fosse o único órgão fiscalizador e liquidante das transferências financeiras e das operações com valores e títulos mobiliários, certamente era o único que despendia recursos em uma eventual iliquidez momentânea ou permanente de alguma instituição financeira, isto, porque, as câmaras de compensação e liquidação existentes no país, as famosas *clearings* (Selic<sup>69</sup>, Cetip<sup>70</sup>, Sistema de Câmbio<sup>71</sup> e Compe<sup>72</sup>), não possuíam instrumentos de controle de riscos capazes de suprir a insolvência de seus participantes.

Ademais, embora o país possuísse quatro câmaras de compensação, somente a Compe, responsável pela compensação de cheques e outros papéis, como documentos de ordem de crédito (DOC), bloquitos de cobrança, cartões de crédito etc, realizava a maior parte das liquidações. Como esta também era desprovida dos mecanismos de

---

<sup>69</sup> (Selic) Sistema Especial de Liquidação e Custódia: realizava as transações primárias e secundárias, envolvendo títulos públicos federais, alguns títulos estaduais e municipais, e as transações de compra ou de venda de CDI.

<sup>70</sup> (Cetip) Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados: efetuava o controle das negociações de títulos privados e alguns títulos públicos.

<sup>71</sup> O registro da liquidação em moeda nacional era feito no Sistema do Banco Central ou Sisbacen.

<sup>72</sup> (Compe) Serviço de Compensação de Cheques e Outros Papéis.

gerenciamento de riscos, sua função se limitava em processar as inúmeras transações financeiras, liquidando, muitas vezes com saldos insuficientes, diretamente na conta Reserva Bancária do Banco Central, deixando, portanto, a cargo da autarquia a responsabilidade pelos riscos inerentes as operações.

Novamente, é imprescindível retratar o ponto de vista do próprio Banco Central<sup>73</sup> a respeito do exposto acima: "A câmara de compensação de cheques, operada pelo Banco do Brasil, é um exemplo típico. Nela são compensados mensalmente, em média, cheques e DOC no valor total de R\$ 257 bilhões (mais de R\$ 12 bilhões por dia). Esses instrumentos de pagamento são apropriados para operações de varejo, mas no caso brasileiro, em face da ausência de alternativas, são largamente utilizados para a liquidação de obrigações de alto valor.

O convívio, em um mesmo ambiente, de instrumentos de pagamento de baixo e de alto valor é inapropriado. As câmaras para grandes valores têm foco no gerenciamento de riscos, com a exigência de garantias e o estabelecimento de limites aos bancos. As câmaras para o varejo são desenhadas com atenção especial ao custo de transação, que se elevaria com a eventual exigência de garantias."

Por conseguinte, em consonância com o cenário internacional, as diretrizes gerais do projeto do novo SPB compreendem um conjunto de medidas que solucionaram os graves problemas apontados anteriormente. A seguir, temos um resumo de cada uma das soluções impostas, compiladas a partir de dados do BCB, de Araújo (2002), assim como de Bessada e Biasotto (2004), e que serão ainda usadas no próximo tópico para explicar os primeiros impactos na estrutura financeira brasileira:

- a) Passou a não ser mais aceito saldo negativo (descoberto) na conta Reservas Bancárias em qualquer momento do dia e elas serão monitoras em tempo real;
- b) Foi implantado o STR ou Sistema de Transferências de Reserva, nos moldes do sistema de liquidação bruta em tempo real (LBTR)<sup>74</sup>, que se tornou o centro da organização, do processamento, da administração e da liquidação das operações interbancária. Esta centralização ocorre principalmente pelo

---

<sup>73</sup> Ver em <http://www.bcb.gov.br/?SPBENTEND>

<sup>74</sup> A grande diferença entre (LBTR) e (LDL), segundo Bessada e Biasotto (2004): "diz respeito exclusivamente à forma de compensação e liquidação e não à forma de transmissão e processamento das informações. Sistemas (LDL) podem, por exemplo, transmitir e processar instruções de pagamentos em tempo real, mas liquidá-las pelo saldo líquido em intervalos discretos de tempo.

uso obrigatório deste sistema nas transferências de fundos entre contas de Reserva Bancária e também pela exigência de que o "endereço" final da liquidação das diversas *clearings*, consideradas sistematicamente importantes, se darem, no Banco Central, em contas de Reservas Bancárias. Assim, a STR passou a ser a conta única do Tesouro Nacional;

- c) Foi reformulado o *modus operandi* da Selic;
- d) Foram adaptadas ou criadas entidades que atuassem como contraparte central (câmaras de compensação e liquidação) no intuito de assegurar que eventuais riscos surgidos fiquem restritos e fossem contornados naquele mesmo ambiente (Lei 10.214)<sup>75</sup>. Portanto, os mecanismos de proteção adotados, dependendo do tipo dos sistemas e da natureza das operações cursadas, foram: limites operacionais, chamadas de margem, depósitos de garantias e fundos de garantia de liquidação;
- e) Foi observado o princípio da entrega contra pagamento<sup>76</sup> e (LDL)<sup>77</sup> em todos, os novos ou já existentes, sistemas privados de compensação e liquidação de títulos e valores mobiliários (Câmara de Ativos da BM&F, Câmara de Câmbio da BM&F<sup>78</sup>, a CBLC<sup>79</sup>, CETIP<sup>80</sup>, Câmara de Derivativos da BM&F<sup>81</sup>);
- f) Foi reestruturado a Compe e criada a CIP<sup>82</sup>, esta no modelo híbrido (LDL e LBTR) com o objetivo de controlar os pagamentos, pela separação do que era liquidação de varejo e liquidação de altos valores;
- g) Foi concedido um novo tipo de crédito intradia e permitida a livre movimentação dos recursos relativos aos recolhimentos compulsórios, necessários para o fornecimento de liquidez ao mercado, e permitindo o suave funcionamento do SPB com as novas liquidações em tempo real sem admissão de saldos negativos;
- h) Foram adotados mecanismos de atuação na resolução do enfileiramento de

---

<sup>75</sup> Os pontos mais importantes da referida lei estão no início deste capítulo (4).

<sup>76</sup> Esse princípio é mais conhecido como “*Delivery versus Payment*” ou ECP.

<sup>77</sup> (LDL): Liquidação Diferida Líquida

<sup>78</sup> Essa câmara foi criada para desvincular a parte de câmbio do Sisbacen.

<sup>79</sup> A Câmara Brasileira de Liquidação e Custódia (CBLC) opera principalmente com ativos (ações) da BOVESPA.

<sup>80</sup> A CETIP, já comentada anteriormente, liquida com mais ênfase os títulos de dívida corporativa.

<sup>81</sup> Essa câmara foi criada para liquidar as operações de derivativos da BM&F, por exemplo, (futuro, opções, termo e swap).

<sup>82</sup> (CIP): Câmara Interbancária de Pagamentos.

ordens de pagamento ao STR, prevenindo a ocorrência de situações de *gridlock* no sistema. Assim, evitando-se que episódios relacionados à não execução de ordens de pagamento, provocados pela iliquidez momentânea de uma instituição, impedissem que o restante do número substancial de ordens de outros participantes não pudessem ser executadas;

- i) Foi Implantado o TED (Transferência Eletrônica Direta), como alternativa aos cheques e aos DOCs, para as transações financeiras de grandes valores (maiores do que R\$ 5 mil) entre bancos e contas de clientes;
- j) Foi criada, pelo setor privado, uma rede de telecomunicações exclusiva do sistema financeiro e operada sob rígidos padrões de segurança e confiabilidade estipulados pelo BC, permitindo a liquidação financeira em tempo real das transações;

#### **4.1) Os impactos do novo SPB:**

A introdução do novo SPB trouxe como principal benefício ao Banco Central a mitigação dos riscos associados a sua função, não só de operar e gerir o sistema de pagamentos, como de supervisionar a total estrutura financeira do país, garantindo mais eficiência à intermediação financeira e disciplina aos agentes de mercado. Estas inovações diminuiram principalmente a assunção compulsória dos riscos de crédito, liquidez, fraudes e operacional.

Os dois primeiros riscos serão praticamente anulados pela checagem automática do saldo disponível para a transferência entre instituições detentoras de conta Reserva Bancária, letras “a” e “b”, e pelos novos mecanismos de aferição de risco das *clearings* privadas, possibilitando, inclusive, a contenção de inadimplência de seus participantes mediante a criação dos próprios “colchões monetários”, letra “d” e “e”.

Já a eliminação dos riscos de fraude e operacional será fruto da obrigatoriedade das instituições e empresas, integralmente participantes ou não do sistema de pagamentos, na adaptação de seus departamentos de TI (Tecnologia da Informação), uma vez que as mudanças proporcionadas com o novo SPB requererá modernizações capazes de agilizar e perfeitamente acompanhar as transações financeiras liquidadas em tempo real, letra “j”.

Com a remodelação do SPB, foi extinto o antigo regime de controle *ex-post* que

concedia às instituições com saldos descobertos, o crédito intradia implícito, ou seja, redescontos sem limite e sem colateral. Créditos estes, que se voltarmos a descrição do BACEN<sup>83</sup>, veremos que eram diariamente, no período de 1998 a 2000, avaliados em R\$6 bilhões. Entretanto, conforme Bessada e Biassoto (2004), o Banco Central reconhecia que, com as novas mudanças em prática, algumas instituições ilíquidas poderiam “engasgar” todo o sistema de pagamentos do país. Portanto, criou-se, como explícita a letra “g”, uma nova modalidade de crédito intradia visando garantir a fluidez diária dos pagamentos, munida agora de garantias. Resumidamente, ela funcionava da seguinte forma: operações de compra e venda de títulos públicos federais custodiados no Selic, com compromisso de revenda e recompra, respectivamente entre o Banco Central e a instituição financeira momentaneamente ilíquida. Este auxílio financeiro é realizado a um custo zero e ajuda na gestão de liquidez por parte das instituições detentoras de contas Reserva Bancária.

Por outro lado, um aspecto ainda não mencionado e de significativa importância, é a análise custo/benefício para toda a sociedade com a adoção deste novo SPB. Para tanto, Araujo (2002) comenta: “Quanto aos custos, há os diretos: a modernização tecnológica do Banco Central (custo público) e das instituições financeiras (custo privado); e os indiretos: de gerenciamento de riscos (custo, também privado). (...) Os custos de implementação do novo SPB para ambos os setores, público e privado, podem ser justificáveis perante o custo inesperado de uma crise bancária ou até mesmo, incalculável, de uma crise sistêmica. (...) O fato de o novo SPB ter como benefício principal a redução do risco que a sociedade venha a socorrer crises do sistema financeiro poderia configurar como uma argumentação tênue se não fosse o fato do antigo SPB não possuir instrumentos adequados de gerência de risco, depositando única e exclusivamente sobre o Banco Central a tarefa de alocar recursos para debelar problemas advindos da atividade.

(...) Assim, não há que se reclamar de custos, eminentemente, privados que já deveriam ser absorvidos por quem os geram – o setor privado. Pelo lado público, os custos do SPB se justificam na medida em que, ao introduzir mecanismo de contenção de risco, previna-se contra súbitos gastos governamentais em possíveis desajustes bancários.”

Certamente, ao considerarmos o ponto de vista de toda a sociedade os fatores descritos acima são de enorme relevância. Contudo, ao analisarmos a partir do cidadão

---

<sup>83</sup> Anteriormente explicitadas no capítulo (4).

comum, em particular, do cliente bancário, que normalmente não está muito preocupado com os aspectos macroeconômicos do país, veremos que as mudanças advindas do novo SPB também encontraram um jeito de influenciar o cotidiano deste agente com os devidos benefícios e custos.

Deste modo, como descrito na letra “i”, por meio da incorporação do TED no conjunto de possibilidades que reuni os meios de pagamentos e as transações financeiras, conseguiu-se “atingir” estes personagens, fazendo com que pudessem, mais de perto, julgar as vantagens ou desvantagens do novo SPB. Assim, se nos colocarmos na época, poderemos fazer um balanço da modernização através da própria descrição do Banco Central a respeito do tema: “Para esse cidadão comum, e considerando a totalidade do sistema bancário, surgirá, de pronto, a possibilidade de transferir recursos de sua conta-corrente para conta de outra pessoa em banco diferente do seu, em agência de qualquer localidade do país, sendo o recurso imediatamente disponível para o destinatário. Isso hoje não ocorre, pois, na melhor das hipóteses, o recurso depositado por cheque torna-se obrigatoriamente disponível ao destinatário no prazo de um a quatro dias úteis, podendo se estender a vinte dias úteis quando envolver agências localizadas em cidades de difícil acesso.

De negativo, poderá ocorrer, também considerando a totalidade do sistema bancário, o surgimento de tarifa para cheques de valor igual ou superior a R\$ 5 mil (que representam pouco mais de 1% da quantidade de cheques emitidos diariamente e 69% do respectivo valor total).

Diz-se "poderá ocorrer", porque o mecanismo indutor à migração, estabelecido pelo BC, será aplicado sobre a rede bancária de forma escalonada a partir de agosto de 2002. Ademais, o BC admite que, a partir de fevereiro de 2003, caso os cheques de valor igual ou superior a R\$ 5 mil correspondam a até 20% do valor total dos cheques hoje emitidos, nada será exigido dos bancos”.

Concluimos, portanto, de acordo com Araujo (2002) e Bessada e Biassoto (2004), que em essência, o novo SPB vai de fato evitar que as fragilidades do antigo sistema possam continuar a ameaçar a estabilização econômica. Ao deprendermos, de forma correta, as vantagens desta nova metodologia, enxergaremos que a possibilidade de realização de pagamentos e liquidação das operações ao longo do dia diminui a percepção dos riscos envolvidos nas transferências de recursos no país, contribui para uma melhora dos índices do chamado “risco Brasil”, reduz o intervalo de tempo para a

liquidação nas bolsas (aumentando a competitividade internacional e atraindo investidores externos), elimina ou reduz os gastos das autoridades monetárias e, por fim, facilita os mecanismos de transmissão da política monetária, pois otimiza a tomada de decisão pelo Banco Central em função da disponibilização de indicadores rápidos e precisos dos movimentos dos mercados

## 5) Conclusão:

Vimos que foi a partir de uma relevante alteração macroeconômica no país – o Plano Real, que a estrutura financeira nacional, anteriormente “inchada” e complexa por suas inúmeras instituições e agências bancárias, precisou rapidamente se adaptar a nova realidade, substituindo o foco de sua atuação na economia brasileira. Para isso, no intuito de sobreviver no mercado, as instituições bancárias acostumadas com a rentabilidade do chamado *floating* durante os anos de hiperinflação no Brasil, foram forçadas a recompor suas receitas, tendo que trocar os históricos ganhos decorrentes de suas operações com títulos da dívida pública, por financiamentos a produção industrial e fornecimento de crédito à população.

Desta forma, pelo rápido sucesso do Plano Real em atingir a estabilidade dos preços no segundo semestre do ano de 1994, os bancos não podiam mais “maquiar” seus balancetes, uma vez que não havia mais a “máscara inflacionária” para acobertá-los. No ano seguinte à introdução do plano de estabilização, ocorreu uma retração econômica influenciada pela crise mexicana e por desequilíbrios externos que foi diretamente responsável por um aumento do nível de inadimplência dos créditos concedidos pelo setor, agravando ainda mais a solvência de instituições de pequeno/médio porte e 3 dos dez maiores bancos brasileiros na época.

Como o próprio SFN, sozinho, não tinha condições de controlar a iminente crise bancária nacional, muito menos, se auto-regular e formular um processo de remodelação de sua estrutura, o Banco Central precisou agir rapidamente e preventivamente visando fortalecer financeiramente as instituições ilíquidas e insolventes. Com efeito, foram introduzidas mudanças tanto no quadro regulatório/normativo, inseridas na função do Banco Central de supervisionar e zelar pela solidez do SFN, quanto no âmbito do importante programa de saneamento bancário privado, PROER, utilizado para por em prática a premissa de somente manter empresas financeiras saudáveis e capazes de acompanhar as inúmeras e novas exigências atreladas a uma postura mais severa por parte da autoridade monetária. Portanto, na época, o que mais importava, apesar de muita oposição e crítica, era garantir o continuado sucesso do Plano Real já que, afinal, os bancos são fundamentais para um processo de crescimento sustentado da economia.

Para enfatizar esta questão, retiramos um trecho da entrevista do ex-presidente do

Banco Central, Gustavo Loyola, em Entrevista - Proer<sup>84</sup>: “(...) desafio os críticos do programa de estímulo às fusões a darem um exemplo de país que tenha crescido com estabilidade, de forma sustentada, sem um sistema financeiro forte”

Além disso, como nada poderia estar totalmente resolvido no sistema financeiro se não fossem tomadas decisões que eliminassem ou atenuassem o problema dos bancos estaduais no setor, o governo federal resolveu instituir o PROES que viria com o propósito de reduzir ao máximo o número de instituições financeiras estaduais no SFN. Como vimos, o programa teve um alto índice de sucesso nesta meta, sendo ainda responsável por uma melhora dos níveis de eficiência destes bancos que ou foram privatizados pelo programa ou receberam ajuda financeira através de estritas políticas de saneamento condicionadas a uma profissionalização em sua gestão.

Relacionado a estes fatos, comprovamos que apesar, da controvertida discussão à respeito dos benefícios de uma maior presença de instituições bancárias estrangeiras em nosso SFN, estes grupos financeiros internacionais foram cruciais em três importantes quesitos: i) atuaram como mecanismos de compra de ativos bancários insolventes nos dois principais programas PROER e PROES; ii) serviram para impulsionar reações defensivas dos bancos domésticos, na tentativa de manter sua histórica liderança no setor e iii) introduziram inovações em produtos e tecnologia para o negócio bancário brasileiro.

Como resultado direto destas mudanças, constatamos que o panorama do SFN sofreu uma incrível modificação, especialmente se estabelecermos, para a devida análise, um espaço temporal entre 1994 e 2000, ou seja, após o marco da estabilização inflacionária. No período analisado, houve uma importante redução no número de instituições devido, inicialmente, às crises de 1995-1996 e posteriormente decorrentes das medidas impostas pelo Banco Central e relatadas ao longo desta monografia. Alguns exemplos numéricos potencializam a afirmação exposta<sup>85</sup> e corroboram para o processo de concentração: Do 1º semestre de 1994 ao final do ano de 2000, houve uma redução de aproximadamente 28% no número de instituições, incluídas as cooperativas de crédito, pulando de 1056 para 766 empresas financeiras no período. Se compararmos o número de bancos comerciais e múltiplos nos seis anos de ajuste da estrutura bancária nacional, veremos também que mais de 57 instituições saíram de sua composição.

---

<sup>84</sup> Op.Cit. p.17

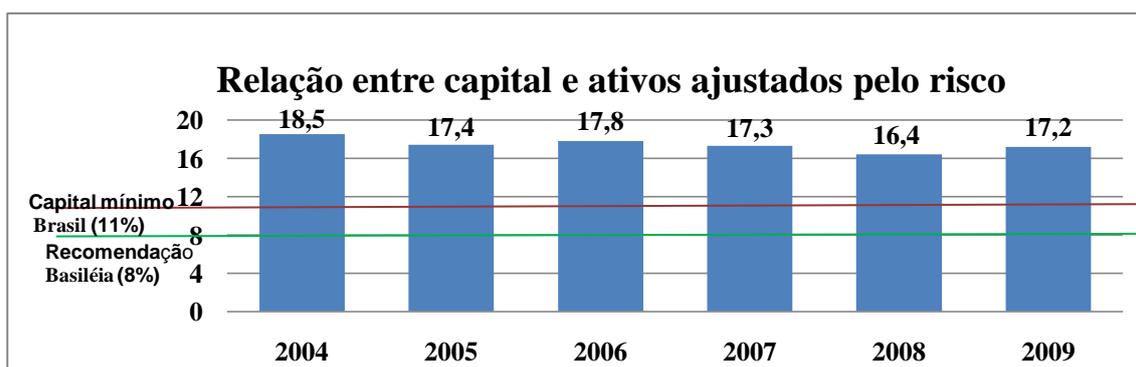
<sup>85</sup> Ver Banco Central do Brasil – Composição e Evolução do SFN – [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

Quanto ao novo SPB, certamente foi a última grande mudança em que o setor bancário brasileiro experimentou e foi também o passo definitivo para que o Banco Central não fosse mais refém exclusivo de situações de iliquidez e insolvência bancária, despendendo recursos públicos para a manutenção de equilíbrio no SFN. No novo sistema, o Banco Central desempenhará, de fato, o papel de “emprestador” de última instância, pois saberá *ex ante* o exato momento de intervir injetando liquidez, com o detalhe de somente agir após os controles de risco das instituições e os *safety nets* das câmaras privadas de compensação e liquidação não forem suficientes. É preciso esclarecer ainda, que a autoridade monetária com a adaptação do seu sistema de pagamentos está sendo mais transparente em relação ao mercado devido à eliminação da dicotomia que resumia anteriormente sua atuação (falta de regras predeterminadas e atuação *ex post* aos problemas).

As principais reconfigurações pelas quais o SFN passou durante o período de 1994-2002 foram descritas nesse trabalho. Toda essa elaboração serve para agora tentarmos implicar que o vigente grau de solidez de nossa praça financeira decorreu basicamente em torno destas medidas e que sem elas possivelmente o setor bancário não seria bem capitalizado e lucrativo, capaz de ultrapassar as consequências da última crise financeira mundial, como também outros significantes choques adversos em nossa economia.

Para tanto, veremos a partir do gráfico 1 que anteriormente, durante e após a disseminação da crise do *Sub-prime* nos EUA, o capital regulatório dos bancos brasileiros continuava nos níveis mais altos do mundo, demonstrando o comprometimento com as normas de Basiléia I e II e se afirmando como fonte de confiança e tranquilidade para os investidores tanto do Brasil quanto de outros países.

**Gráfico 1**



Fonte: Elaboração Própria a partir de Banco Central do Brasil.

Cumpra salientar, todavia, que somente o recente histórico de solidificação de nosso sistema financeiro não seria totalmente capaz de suportar as turbulências provocadas pelo considerável desajuste bancário internacional.

Seguindo esta linha de raciocínio, o Brasil, no momento da crise em 2008, era definitivamente outro país no quesito economia. Apresentava baixos níveis de inflação pelo uso, desde 1999, do sistema de metas de inflação aparentemente consolidando o processo de estabilização realizado em meados de 1994. Detinha altas taxas de crescimento interno inspiradas pelo recorde de aumento do PIB mundial. Possuía câmbio flutuante atenuador do risco de ataque cambial. E, apesar das taxas de juros reais ainda estivesse entre as maiores do mundo, elas estavam em um patamar inferior àquelas anteriormente evidenciadas. Enfim, o quadro econômico era infinitamente diferente daquele que o país estava acostumado em outras crises.

Seguramente os ajustes realizados pela equipe econômica do atual governo no intuito de desafogar o crédito interno, de restabelecer o mercado interbancário, de conceder empréstimos aos exportadores, de fornecer liquidez em moeda estrangeira (Dólar)<sup>86</sup> e de mensurar corretamente algumas perigosas exposições em derivativos de empresas e instituições financeiras foram providenciais para que o mercado não fosse tão negativamente influenciado pela crise externa.

Porém, apesar da eficácia do pacote anti-crise no SFN acima mencionado, o Banco Central não conseguiria conter a severa crise mundial se não tivessem sido adotadas as drásticas, mas cruciais medidas de fortalecimento do mercado financeiro nacional, com especial atenção ao novo poder fiscalizador e preventivo do BACEN incluindo a alteração da modelagem do SPB. E foi, este novo modelo que lhe permitiu, por exemplo, indicar as vulneráveis posições em derivativos de empresas como a Sadia e a Aracruz Celulose em setembro de 2008<sup>87</sup>.

É curioso lembrar ainda, no que tange a atual questão bancária brasileira, que após a criação do PROEF<sup>88</sup>, em 2001, os bancos federais, mais especificamente o Banco do Brasil experimentou tamanha revolução financeira que durante a crise, para não perder espaço para os concorrentes privados, chegou a ser utilizado como mecanismo de compra de ativos bancários, tornando-se nos últimos anos um verdadeiro “agente

---

<sup>86</sup> Através da MP 422, o BCB recebeu autorização para fazer empréstimos em moeda estrangeira com garantias.

<sup>87</sup> Mais detalhes em [http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco248660,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco248660,0.htm)

<sup>88</sup> Programa de Estimulo à Reestruturação e Fortalecimento às Instituições Financeiras Federais.

predador” de instituições financeiras. Alguns exemplos deixam no mínimo evidente essa voracidade do BB como as incorporações e aquisições de: BEP, BESC, Nossa Caixa Nosso Banco, metade do Banco Votorantim, Banco da Patagônia etc.

Finalmente, foi do objetivo deste texto abordar de maneira intrínseca o complexo processo de solidificação do SFN e sinalizar sua salutar contribuição durante o recente desequilíbrio financeiro mundial. Entretanto, para que seja confirmada esta relação seria interessante a realização de uma análise econométrica sobre a melhoria dos indicadores de eficiência de nossos bancos após a constituição das medidas aqui apresentadas.

## 6) Bibliografia:

AFONSO, Isabel Aste da Silva. **O Proer e o Processo de Reestruturação Bancária Brasileiro**. Monografia de Final de Curso, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Novembro de 1999.

ARAÚJO, Maria da Glória Domingos Silva. **O Sistema de Pagamentos Brasileiro e a Assunção de Riscos pelo Banco Central** In Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 23, Julho de 2002

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Discurso do Dr. Gustavo Loyola**. In *Entrevista PROER*. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real**. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização do Real**. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN**. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro**. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Pagamentos Brasileiro – Introdução e Visão Geral**. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BIASOTTO, Helena e BESSADA, Octavio. **Sistema de Pagamentos e Estabilidade Financeira: o Caso Brasileiro**. In Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 44, Abril de 2004

CORAZZA, Gentil. **Crise e reestruturação bancária no Brasil**. Projeto de Pesquisa “Banco Central e Sistema Financeiro: crise e supervisão bancária no Brasil”. Financiamento CNPq

GIAMBIAGI, Fabio e VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro, Elsever, 2005.

GREMAULD, Amaury Patrick, VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval e JÚNIOR, Rudinei Toneto. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6ª edição. São Paulo, Atlas S/A 2006.

LEAL, Luís Otávio de Souza. **O Proes e a Eficiência dos Bancos Estaduais**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Maio de 2000.

MAIA, Geraldo Villar Sampaio. **Reestruturação Bancária no Brasil: O Caso do Proer**. In Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 38, Junho de 2003.

MISHKIN, Frederic S. **Moedas, Bancos e Mercados Financeiros**. 5ª Edição. LTC Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. Rio de Janeiro, 2000

PUGA, Fernando Pimentel. **Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais E Vulnerabilidade À Crise Cambial**. In BNDES, Textos para discussão n.º 68.

SAMPAIO ROCHA, Fernando Alberto. **Evolução da Concentração Bancária no Brasil (1994-2000)**. In Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 11, Novembro de 2001.

SALES, Adriana Soares. **The Brazilian Payment System - Current Design and Future Outlook**. In Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 17, Abril de 2002.

## 7) Anexo:

A fim de facilitar o entendimento das operações realizadas durante o programa, faremos aqui, como anunciado na parte final do tópico 3.1<sup>89</sup>, dois exemplos numéricos utilizando a metodologia de Sampaio Rocha (2003) no âmbito das operações PROER.

Antes de começarmos a descrever os exemplos 1 e 2, algumas observações são importantes para a completa assimilação do estudo de caso proposto:

- De acordo com a legislação e conforme descrito no tópico 3.1, o valor de face dos créditos junto ao FCVS (colateral) deve exceder o valor do financiamento da operação PROER em 20%;
- Assume-se que os créditos junto ao FCVS são negociados no mercado secundário com desconto de 50% sobre o seu valor de face e que os créditos ruins reduzem-se a zero quando os seus valores são cotados a mercado;
- A partir das contas T a seguir, que resumem o balancete, é preciso considerar que (VF) representa os valores de face e (VM) representa os valores de mercado;
- É também importante lembrar, que o banco problemático será dividido em Banco Bom e Banco Ruim;

### **Exemplo nº 1: Fechando o hiato patrimonial do banco bom sem financiamento PROER para a compra do colateral necessário:**

Neste caso, o banco grande em dificuldades já possui a garantia necessária para conseguir a autorização de acesso ao PROER.

#### **Balanco Patrimonial do Banco Problemático (Com FCVS):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
Ativos Ruins	60	0			
FCVS	120	60	PL	80	-40

<sup>89</sup> O tópico corresponde ao “O PROER e a Resolução 2.208”, capítulo (3)

Divisão entre Banco Bom e Banco Ruim (1º Momento):

**Balanco Patrimonial do Banco Bom (1º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
			PL	-100	-100

**Balanco Patrimonial do Banco Ruim (1º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Ruins	60	0			
FCVS	120	60	PL	180	60

Após a divisão e com a ajuda PROER (2º Momento):

**Balanco Patrimonial do Banco Bom (2º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
PROER	100	100	PL	0	0

**Balanco Patrimonial do Banco Ruim (1º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Ruins	60	0	PROER	100	100
FCVS	120	60	PL	80	-40

Portanto, como observado pela sequencia dos balancetes de cada banco (bom e ruim), o volume financeiro do PROER foi equivalente para equilibrar ou fechar o hiato patrimonial existente, ou seja, acabar com a diferença de (-100) existente no balanço do banco bom no 1º momento (antes da “chegada” do PROER). Vale notar ainda, que o FCVS necessário condição inicial para ser contemplado pelo programa foi exatamente igual ao valor de 120% do PROER.

**Exemplo nº 2: Fechando o hiato patrimonial do banco bom com financiamento PROER para a compra do colateral necessário:**

Neste segundo caso, o banco grande em dificuldades não possui a garantia necessária para conseguir a autorização de acesso ao PROER. Assim, a operação PROER é montada de modo a financiar a compra do colateral pelo banco problemático, garantia esta que depois servirá de lastro para viabilizar a operação PROER. É imprescindível atentar ao fato de que o FCVS (colateral adquirido) será registrado no balanço do banco problemático pelo valor de aquisição, ou valor de mercado (VM), o qual equivale, como já mencionado, à metade (50%) do seu valor de face (VF).

**Balanço Patrimonial do Banco Problemático (Sem FCVS):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
Ativos Ruins	60	0	PL	-40	-100

Divisão entre Banco Bom e Banco Ruim (1º Momento):

**Balanço Patrimonial do Banco Bom (1º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
			PL	-100	-100

**Balanço Patrimonial do Banco Ruim (1º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM		VF	VM
Ativos Ruins	60	0	PL	60	0

Após a divisão e com a ajuda PROER (2º Momento):

**Balanco Patrimonial do Banco Bom (2º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Bons	20	20	Depósitos	120	120
PROER	100	100	PL	0	0

**Balanco Patrimonial do Banco Ruim (2º Momento):**

ATIVO			PASSIVO		
Tipo	VF	VM	Tipo	VF	VM
Ativos Ruins	60	0	Depósitos	250	250
FCVS	150	150	PL	-40	-100

Neste caso, teremos de fazer algumas contas para chegarmos aos valores retratados acima. Para tanto, de início, sabemos dois aspectos (A e B) à respeito deste exemplo:

A) a condição necessária para a oferta de financiamento PROER é que o valor de face da garantia (FCVS)<sub>VF</sub> tem que ser igual a 120% do valor de financiamento do programa.

B) o valor demandado do programa tem que ser igual ao hiato patrimonial do banco bom no 1º momento (HIATO) mais o valor de mercado da garantia (FCVS)<sub>VM</sub>. Cabe salientar que o valor de mercado da garantia (FCVS)<sub>VM</sub> é igual a metade do valor de face da mesma (FCVS)<sub>VF</sub>.

Então estabelecemos os seguintes cálculos:

A	$PROER \cdot (1,2) = (FCVS)_{VF}$
B	$PROER = HIATO + (FCVS)_{VM}$
A	$PROER = (FCVS)_{VF}/1,2$
B	$PROER = 100 + (FCVS)_{VF}/2$

$$\text{Igualando A e B: } 100 + (FCVS)_{VF}/2 = (FCVS)_{VF}/1,2$$

$(FCVS)_{VF} = 300$ Equacionando Temos: $(FCVS)_{VM} = 150$ Montante PROER = 250
--

Por conseguinte, de acordo com Sampaio Rocha (2003), se compararmos os exemplos 1 e 2 acima, veremos que a operação PROER do último caso supera a do primeiro em 150. Além disso, o hiato patrimonial do banco bom é o mesmo em ambos os exemplos, ou seja, 100. No entanto, o que difere as duas situações é que, contrariamente ao banco problemático do primeiro caso, o banco do segundo caso necessita da operação PROER para adquirir em mercado o colateral que viabilize toda a operação PROER. Portanto, o autor afirma que: “(...) como regra geral, podemos afirmar que para o mesmo desequilíbrio patrimonial original e para um valor de mercado de colateral igual à metade do valor de face, o volume da operação PROER para o banco problemático que não dispõe de colateral supera em duas vezes e meia o volume de recursos necessário para fechar o hiato patrimonial do banco que dispõe de colateral.”