



Reflexos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro*

Rubens Penha Cysne**
Sérgio Gustavo Silveira da Costa***

Sumário: 1. Introdução; 2. Queda das transferências inflacionárias após o Plano Real; 3. *Performance* dos bancos comerciais após a estabilização econômica: comparação de resultados semestrais; 4. O desempenho dos seis maiores bancos privados brasileiros em 1995; 5. Reações do Banco Central aos problemas recentes do sistema bancário; 6. Conclusões.

Palavras-chave: inflação; bancos públicos; bancos estaduais; sistema financeiro.

Este trabalho tem por objetivo avaliar a evolução do setor bancário antes e logo após o Plano Real. Inicialmente, é avaliada a queda das transferências inflacionárias decorrente da passagem de uma inflação da ordem de 40% ao mês, relativa ao período pré-Plano Real, para uma média de 3,65% (IGP-DI) ou 2,61% (IPC-r) ao mês, de julho de 1994 a maio de 1995. Em seguida, usando dados de balanço de um conjunto de 90 bancos, tenta-se estimar os reflexos destas perdas sobre a rentabilidade e outros parâmetros da indústria bancária. Os cálculos são efetuados separadamente para os bancos privados, estaduais e federais. Uma análise posterior de desempenho utilizando informações fornecidas à CVM pelos seis maiores bancos privados do país é também apresentada.

This paper intends to assess the progress of the banking sector before and shortly after the Real Plan. It begins by assessing the drop in the inflation revenues (negative real interest rates paid by the excess of demand deposits over total reserve requirements) as a result of the change in inflation from 40% a month for the pre-Real Plan period to a monthly average of 3.65% (IGP-DI), between July 1994 and May 1995. Then, using the financial statement data of a group of 90 banks, it attempts to estimate the net losses due to the inflation drop, analyzing the profitability and other parameters of the banking industry. The calculations are made separately for private, state and federal banks. A later analysis on performance using information given to CVM (Securities Exchange Commission) by the six major private banks in the country is also discussed here.

1. Introdução

O Plano Real foi lançado na pressuposição de ser amparado por medidas posteriores na área fiscal. O atraso na execução das reformas, entretanto, aumentou os custos de combate à inflação, com particular intensidade no sistema financeiro. Em adição, o sistema financeiro bancário deixou de ser aquinhado com elevadas transferências inflacionárias, o que reduziu sua rentabilidade.

No segundo semestre de 1995 houve grande instabilidade da política creditícia. Embarcou-se em uma onda consumista baseada em crédito fácil (embora embutindo uma taxa de juros altíssima para os padrões internacionais). Os consumidores pareciam ter esquecido que, embora o valor das prestações fosse fixo, os rendimentos nominais não mais aumentariam

* Este artigo deriva de trabalho que contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do CNPq. Os autores agradecem o suporte de pesquisa de Ronnie Lins de Almeida, do IBRE/FGV, bem como os comentários dos pareceristas anônimos. Artigo recebido em jun. e aceito em ago. 1996.

** Diretor de pesquisa da EPGE/FGV.

*** Economista do IBRE/FGV.

como antes. Em adição, o crescimento residual dos preços (principalmente dos serviços) implicou um resíduo cada vez menor do salário para saldar as prestações. O resultado foi o aumento da inadimplência e todas as suas desagradáveis conseqüências sobre a saúde do sistema financeiro. O sistema financeiro demonstrou claramente que, após anos de convivência com elevadas receitas de *floating*, não dispunha ainda de mecanismos satisfatórios de análise de crédito para fazer frente ao necessário aumento de receitas com essa atividade. A tabela 1 permite uma visualização da evolução da inadimplência no sistema financeiro, por setor de atividade. Observa-se claramente um aumento dos créditos em atraso ou em liquidação no período mais recente.

Tabela 1
Evolução do índice de inadimplência após o Plano Real

Períodos	Pessoas físicas			Total		
	Total	Atraso*	%	Total	Atraso*	%
1º sem. 1994	5.432	312	5,75	161.878	12.411	7,67
2º sem. 1994	12.209	535	4,38	182.380	14.722	8,07
1º sem. 1995	15.648	1.222	7,81	221.916	19.040	8,58
Jul. a nov. 1995	15.340	2.558	16,67	230.792	28.356	12,29

Fonte: *Boletim do Banco Central*. Fev. 1996.

* Créditos em atraso e em liquidação.

Nota: Dados em milhões de R\$.

Serasa (1995) reporta um aumento de 81,4% no número de cheques devolvidos, quando se passa do período jul. 1993-jun. 1994 a jul. 1994-jun. 1995. Isto, a despeito de o número total de cheques compensados ter-se reduzido em 19,4% no período. Essa inadimplência reflete dois momentos díspares do Plano Real. No primeiro, em agosto de 1994, os consumidores se viram enriquecidos pelo súbito aumento da sua renda pessoal disponível, devido à queda da ordem de US\$16 bilhões/ano no imposto inflacionário "recolhido" ao Banco Central nos 12 meses anteriores ao lançamento do Real. A percepção de maior poder aquisitivo se deu também devido à valorização do real frente ao dólar. A partir de outubro de 1994, esse período de euforia deu lugar ao aumento da inadimplência e a severas restrições ao crédito ao setor privado.

O sistema de intermediação financeira acabou sendo um dos mais afetados por freqüentes mudanças de regulação, na fase pós-Real. Devido à falta de ajuste fiscal, o plano acabou por depender demasiadamente da política creditícia. Evidências nesse sentido são dadas pelo aumento de inadimplência, que acabamos de documentar, pelas dificuldades enfrentadas por várias instituições financeiras, bem como pelo crescimento das operações não usuais de financiamento de empresas, tais como emissão de *commercial papers*, captação no exterior através de empresas associadas, emissão de debêntures, pactuação de crédito entre empresas capitalizadas e empresas descapitalizadas etc. A realização de várias transações em agências *off-shore* de instituições financeiras nacionais representa também uma evidência de fuga ao excesso de regulação.

A tabela 2 apresenta os casos de insolvência registrados após o Plano Real até 5 de dezembro de 1995.

Tabela 2
Casos de insolvência bancária após o Plano Real

Data	Instituição*	Regime	Sede
11-7-1994	Banco Garavelo	Liquidação extrajudicial	SP
28-7-1994	Banco Hércules	Liquidação extrajudicial	MG
16-9-1994	Brasbanco	Liquidação extrajudicial	SP
14-11-1994	Banco Adolpho de Oliveira	Liquidação extrajudicial	RJ
18-11-1994	Banco Seller	Liquidação extrajudicial	SP
21-11-1994	Banco Atlantis	Liquidação extrajudicial	RJ
22-11-1994	Bancorp	Liquidação extrajudicial	RJ
30-12-1994	Banco Est. RJ	Regime de administração especial temporária	RJ
30-12-1994	Banco Est. SP	Regime de administração especial temporária	SP
30-12-1994	Banco Est. RN	Regime de administração especial temporária	RN
23-1-1995	Banco Open	Liquidação extrajudicial	RJ
23-1-1995	Banco Est. AL	Regime de administração especial temporária	AL
2-2-1995	Banco Est. MT	Regime de administração especial temporária	MT
13-2-1995	Bancesa	Liquidação extrajudicial	CE
1-3-1995	Banco São Jorge	Liquidação extrajudicial	SP
3-3-1995	Banco Rosa	Liquidação extrajudicial	RJ
12-4-1995	Banco Agrimisa	Liquidação extrajudicial	MG
11-8-1995	Banco Econômico	Intervenção	BA
11-8-1995	Banco Mercantil PE	Intervenção	PE
11-8-1995	Banco Comercial SP	Intervenção	SP
18-11-1995	Banco Nacional	Regime de administração especial temporária	RJ
5-12-1995	BFC Banco	Liquidação extrajudicial	RJ
5-12-1995	Banco Investcred	Liquidação extrajudicial	RJ
5-12-1995	Banco GNPP	Liquidação extrajudicial	RJ

Fonte: Banco Central do Brasil.

* Em alguns casos, o regime implantado abrange também outras instituições do mesmo grupo.

Ao restringir demasiadamente o crédito privado no setor financeiro e nas operações financeiras controláveis pelo Banco Central, o governo gerou um sistema paralelo de intermediação entre poupadores e demandantes de poupança, com prejuízo em termos de bem-estar e eficiência econômica. A transformação de prazos, quantidades e riscos de ativos financeiros deu lugar, em alguns casos, a atuações como *broker*, tendo em vista as restrições artificialmente criadas pelo governo. Em adição, cabe lembrar a perda de arrecadação tributária para o governo quando o sistema financeiro passa a operar informalmente, ou quando transfere suas operações para o exterior.

Na maior parte das vezes, a “guerra legislativa” entre técnicos do Banco Central, de um lado, e *experts* em operações financeiras, de outro, conseguiu operar apenas uma reduzida parcela daquela inicialmente almejada pelo Banco. Muitas vezes conseguiu-se apenas substituir o crédito suprido através de alguns canais pelo crédito suprido através de outros canais. Grandes lojas passaram a captar recursos diretamente de poupadores para o financiamento de seus clientes. É provável que, em muitos casos, a análise custo-benefício implicitamente envolvida não tenha abonado as medidas regulatórias introduzidas.

Redução dos gastos públicos e recuperação do crédito do governo: a solução de menor distorção

A observação dos problemas macroeconômicos brasileiros a partir de julho de 1994 claramente indicava a necessidade de obtenção de um superávit fiscal que modificasse as expectativas de longo prazo a respeito da solvência do governo, permitindo a recuperação de seu crédito.

A contenção fiscal é a solução clássica para excesso de demanda combinado com juros altos e excessiva valorização cambial decorrente de uma flexibilização cambial e da entrada de capitais. Em vez disso, trilhando-se o caminho de menor resistência, optou-se por evitar uma valorização cambial através de um IOF (imposto sobre operações financeiras) de 1% sobre o capital estrangeiro aplicado em bolsas, bem como por um aumento de IOF para demais operações financeiras que implicassem entrada líquida de recursos externos. Quanto ao excesso de demanda, procurou-se corrigi-lo fundamentalmente através das restrições monetário-creditícias.

Passados seis meses da implantação do Real, a trajetória de entrada líquida de capitais se inverteu, após os problemas apresentados pelo México e as perspectivas negativas para a Argentina. Em seguida a uma necessária porém traumática implantação de bandas cambiais (que foi interpretada por alguns como uma maxidesvalorização), efetuada ao início de março de 1995, o Banco Central perdeu em uma semana algo em torno de US\$4 bilhões de reservas e voltou atrás na legislação que dificultava a entrada de capitais. A abrupta queda das bolsas, por exemplo, só foi contida pela eliminação do compulsório de 1% sobre os investimentos externos em ações.

Logo após, a situação voltou a se inverter, tendo o governo novamente aumentado o IOF sobre a entrada de capital externo de *portfolio* quando as reservas ameaçavam ultrapassar o nível de US\$45 bilhões, dificultando o controle monetário. Em menos de seis meses, passou-se de uma direção à direção oposta, a exemplo do que também ocorreu com o nível de atividade econômica, a facilidade de importações e com o crédito. Já mencionamos a ineficiência econômica de tais oscilações.

Passados dois anos da introdução do Real, o diagnóstico de longo prazo continua o mesmo: necessidade de redução dos gastos fiscais com conseqüente e automática desvalorização cambial (devido à queda de juros) e melhora do saldo em conta corrente do balanço de pagamentos. Expectativas favoráveis são o elo entre reformas que se atrasam e necessidades prementes de crédito interno e externo para o governo. Nesse sentido, apenas o anúncio de aprovação das reformas já melhora em muito a sustentação da situação atual (fato pouco percebido).

Pode-se perguntar o porquê dos elevadíssimos juros reais de longo prazo no Brasil, tendo em vista a relativamente baixa relação dívida interna pública/PIB (30,3%, contra algo em torno de 55% nos EUA ou 100% no Canadá) e os baixos níveis de déficit público operacional, tomado em relação ao PIB, nos últimos anos (respectivamente, -1,4% do PIB em 1991, 2,2% em 1992, -0,2% em 1993, -1,4% em 1994 e 5% em 1995). O motivo é duplo. Primeiro, esse déficit operacional não leva em consideração, como deveria, uma série de passivos a descoberto (Previdência, Fundo de Compensação de Variações Salariais,¹ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) de bancos estaduais e privados em processo de intervenção, transferências de déficits de estados e municípios para a União etc., que os agentes econômicos conhecem bem e obviamente tomam como parâmetro na sua formação de expectativas.

¹ O desequilíbrio atual do FCVS (contratos já vencidos) é calculado pela CEF (Tavares, 1994) em R\$15 bilhões. Até o ano 2010 estima-se o passivo a descoberto em R\$51 bilhões.

Segundo, o déficit do governo pode ser pequeno, mas o que os juros reais praticados no Brasil e a necessidade de provisão de liquidez diária aos títulos da dívida pública efetuada pelo Banco Central (bem como, em alguns casos, a indexação aos juros de curto prazo) mostram é que sua capacidade de financiamento é ainda menor. A descrença na dívida pública é uma herança da prefixação da correção monetária em 1979, bem como dos vários confiscos, vetores de preços, tablitas etc., que a economia brasileira tem apresentado desde 1986.

2. Queda das transferências inflacionárias após o Plano Real

Esta seção e a próxima têm por objetivo avaliar o desequilíbrio estrutural do setor bancário comercial, com particular ênfase para os bancos estaduais e federais, tendo em vista a passagem de uma inflação da ordem de 40% ao mês, relativa ao período pré-Plano Real, para uma média de 3,65% (IGP-DI) ou 2,61% (IPC-r) ao mês, de julho de 1994 a maio de 1995.

A parametrização dos resultados segundo bancos públicos se dá tendo em vista o fato de o sistema financeiro brasileiro apresentar o traço peculiar de possuir várias instituições financeiras bancárias de propriedade dos governos estaduais (27 bancos estaduais) ou do governo federal (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Meridional, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste). A tabela 3 permite uma visualização da importância relativa do setor financeiro oficial — estadual e federal — *vis-à-vis* o setor financeiro privado.

Tabela 3
Participação das instituições financeiras públicas e privadas no PIB*
(1994)

Instituição	Privada	Pública
Instituições financeiras	4,76	7,86
Bancos comerciais	1,62	0,92
Bancos múltiplos	1,85	5,34
Banco de desenvolvimento	0,91	-
SCTVM	0,19	0,24
Banco de investimento	-	0,72
SCFI	0,06	0,16
SDTVM	0,10	0,13
Soc. arrend. mercantil	0,03	0,11
SCI	-	0,06
Cooperativas	-	0,08
Outros	-	0,09

Fonte: IBGE-Decna. Fonte derivada: Andima.

* Dados preliminares.

Isto posto, estimamos inicialmente, nesta seção, as transferências inflacionárias obtidas, respectivamente, pelos bancos oficiais federais, pelos bancos estaduais e pelos bancos privados, antes e depois da queda do patamar da inflação. Na seção seguinte utilizamos dados de balanço de uma amostra de 90 bancos para tentar avaliar perdas líquidas e outros parâmetros de solvência e liquidez. As avaliações quantitativas realizadas nesta seção revelam o exposto a seguir.

Entre o início de janeiro de 1990 e o final de junho de 1994, quando a inflação média mensal situou-se ao redor de 26,1%, as transferências inflacionárias totais para o setor bancário comercial brasileiro (juros negativos pagos por depósitos à vista menos encaixes totais) situaram-se em torno de US\$794,784 milhões ao mês. Deste total, cerca de 38,74% foram apropriados (em termos brutos, não necessariamente líquidos) pelo sistema bancário comercial privado, cabendo ainda 32,03% ao conjunto de bancos estaduais e o restante aos bancos oficiais federais.

Considerando-se a média mensal das transferências inflacionárias de janeiro de 1990 a junho de 1994 e o período de julho de 1994 a maio de 1995 posterior ao Plano Real, a queda das transferências inflacionárias para o sistema bancário comercial foi da ordem de US\$8.631 milhões ao ano. Ainda em termos brutos, esta perda atingiu preponderantemente o sistema bancário privado (US\$3.381 milhões ao ano), seguindo-se os bancos estaduais (US\$2.751 milhões ao ano) e os bancos oficiais federais (US\$2.499 milhões ao ano). Em termos líquidos, entretanto, o fato de os bancos privados já terem-se ajustado relativamente mais, previamente ao Plano Real, para uma economia com inflação baixa, sugere que os bancos oficiais estaduais e federais são aqueles a ter de sofrer um processo maior de ajuste; enquanto boa parte do setor bancário privado utilizava-se transitariamente de receitas inflacionárias para majorar seus lucros e financiar seus investimentos, os bancos oficiais utilizavam-na para fazer frente a despesas correntes, que têm agora de ser reduzidas.

Observe-se, ainda, que os números aqui apresentados não captam o *floating* inflacionário existente sobre depósitos não classificados como à vista. Os bancos públicos federais e estaduais têm, assim, uma fonte adicional de perda não incluída nessas estatísticas, tendo em vista a existência de vários depósitos (não contabilizados como depósitos à vista) efetuados nessas instituições por parte do setor público ou setor estatal, em alguns casos com remuneração nula e em outros com remuneração bem abaixo da inflação.

Observações sobre o cálculo das transferências inflacionárias

Em economia, define-se imposto inflacionário (II) como a sistemática perda de poder aquisitivo da moeda, penalizando o sistema não-bancário e beneficiando o Banco Central, em decorrência de a moeda render juros nominais nulos e, conseqüentemente, estar sistematicamente desprotegida contra a inflação.

Ocorre que os depósitos à vista do público nos bancos comerciais também não rendem juros, o que torna as instituições financeiras autorizadas a emití-los (bancos comerciais) sócias do Banco Central neste processo de transferência de renda do setor não-bancário (empresas não-financeiras, pessoas físicas etc.) para o setor bancário (Banco Central e bancos comerciais) da economia. No caso dos bancos, utiliza-se a terminologia de transferências inflacionárias (TI), em contraposição ao termo imposto inflacionário. As transferências inflacionárias são também às vezes denominadas “ganhos de *floating*” ou “ganhos de passivos sem encargos”.

Tanto no caso do imposto inflacionário quanto no das transferências inflacionárias, trata-se de um ganho de capital, em que o poder aquisitivo de um passivo (base monetária em um caso e depósitos à vista menos encaixes totais em outro) é sistematicamente reduzido pelo aumento do nível de preços. Tecnicamente, o imposto inflacionário representa os juros reais negativos pagos pela base monetária e as transferências inflacionárias os juros reais negativos pagos pelo excesso de depósitos à vista sobre encaixes totais.

Ao total representado pelo imposto inflacionário (que representa ganho do Banco Central) e pelas transferências inflacionárias (que representam ganho bruto dos bancos comerciais), dá-se o nome de transferências inflacionárias totais ($TIT = II + TI$). Este total mede a perda global da sociedade (não-bancária), decorrente da superposição do fato de haver inflação, dos meios de pagamento não estarem protegidos contra essa inflação, e de a população ser obrigada a transacionar com esses meios de pagamento (cédulas de dinheiro corrente e saldos de depósitos à vista).

Mostra-se em Cysne (1994) que tais transferências inflacionárias apresentaram em média, entre o início de 1990 e o final de 1993, quando a inflação situou-se em torno de 108,6%, um valor ao redor de 1,93% do PIB. Em dólares constantes de 1987, esse valor apresenta-se, historicamente, em torno de 3,83 bilhões ao ano.

A avaliação desses ganhos inflacionários por parte do sistema bancário é importante quando se tenta analisar os ajustes necessários para a continuidade do mesmo em um ambiente de inflação baixa. O sistema financeiro brasileiro nos últimos anos apresenta um valor adicionado em torno de 11,5% do PIB, quando em países como a Alemanha e os EUA esse valor se situa ao redor de 4 ou 5%. Certamente, um dos fatores explicativos para tal assimetria é o elevado nível de inflação pertinente à economia brasileira.

Os ganhos aqui avaliados representam ganhos brutos, e não ganhos líquidos do sistema bancário, em decorrência da inflação. Isso porque parte desses ganhos volta para o sistema não-bancário da economia, sob a forma de alíquotas bancárias reduzidas, reciprocidades creditícias e/ou outras facilidades que teriam um custo mais elevado para o público na ausência de inflação. Em adição, é importante lembrar que medimos aqui apenas os reflexos dos ganhos de receita bruta para os bancos comerciais, devidos aos juros reais negativos pagos ao excedente dos depósitos à vista sobre os encaixes totais. Reflexos da inflação sobre o "spread bancário" associado a outras operações ativas e passivas dos bancos comerciais não são levados em consideração.

Metodologia de cálculo das transferências inflacionárias

Se $B(t)$ representa o excesso de depósitos à vista sobre os encaixes totais de um determinado banco ou setor bancário e $P(t)$ o nível de preços, ambos no tempo t , as transferências inflacionárias entre os instantes de referência 0 e 1, em moeda de poder aquisitivo do instante j (TI_j), são dadas por:

$$TI_j = P_j \int_0^1 \frac{B(t)}{P(t)^2} \cdot \frac{dP(t)}{dt} dt \quad (1)$$

Como exemplo, se $B(t)$ permanece constante em termos reais, obtém-se:

$$TI_j = P_j \frac{B_j}{P_j} \int_0^1 \frac{1}{P(t)} \frac{dP}{dt} \cdot dt = B_j \cdot \ln(1 + \pi) \quad (2)$$

sendo $\pi = (P_1 - P_0) / P_0$ a taxa periódica da inflação.

A fórmula acima costuma ser utilizada para um cálculo aproximado da transferência inflacionária. Afora as hipóteses simplificadoras arbitrárias sobre a evolução no tempo da base monetária e do nível de preços, expressão anterior de TI_j deve ser aproximada por somatórios e cálculos computacionais. Se i representa a taxa nominal e r a taxa real de juros, tem-se, por definição, que:

$$1 + r = (1 + i) / (1 + \pi) \quad (3)$$

Como a moeda paga juros nominais nulos, a taxa de juros real paga pela moeda é dada por $\pi / (1 + \pi) = (P_{t+1} - P_t) / P_{t+1}$. O montante de juros reais incidentes sobre o estoque monetário B em moeda do instante j é dado multiplicando-se $P_j(B/P)$ pelo juro real, obtendo-se $P_j \left(\frac{B_t}{P_t} - \frac{B_t}{P_{t+1}} \right)$.

Uma pergunta importante a ser respondida diz respeito não apenas à mensuração das transferências inflacionárias por setor pré-Plano Real, mas também, tendo em vista que a inflação posterior ao plano, embora bastante reduzida, tem sido diferente de zero, à parte que se deve subtrair deste montante para se obterem as transferências inflacionárias médias efetivamente perdidas com a queda da inflação para o nível observado nos 11 meses posteriores ao início do Plano Real. A tabela 4 apresenta os números que traduzem efetivamente, por setor, essa perda das transferências inflacionárias.

Tabela 4
Estimativa de perdas das transferências inflacionárias após o Plano Real
Bancos privados (TIP), bancos estaduais (TIE) e bancos federais (TIF)

Período	TIP	%	TIE	%	TIF	%	TIT
Média mensal (jan. 1990 a jun. 1994)	307,876	38,74	254,617	32,03	232,291	29,23	794,784
Média mensal pós-Real (jul. 1994 a maio 1995)	26,078	34,56	25,36	33,61	24,022	31,83	75,46
Perda de <i>floating</i> mensal (média jul. 1994 a maio 1995)	281,798	39,18	229,257	31,87	208,269	28,95	719,324
Perda de <i>floating</i> anual (extrapolação dos resultados de jun. 1994 a jul. 1995)	3.381,58	39,18	2.751,08	31,87	2.499,23	28,95	8.631,89

Nota: Dados em milhões de US\$.

Os números de perda de transferências inflacionárias apresentados nas duas últimas colunas da tabela 4 levantam a séria questão do ajuste necessário para essas instituições financeiras, no que diz respeito à sua sobrevivência em um mundo de preços estáveis ou

próximos disso. Se estas instituições bancárias, sejam estaduais ou federais, já apresentavam problemas antes da queda da inflação, quando muitas vezes o patrimônio líquido saneado (que leva em consideração a depuração de ativos inconsistentemente reportados) calculado pelo Banco Central já era negativo,² pode-se prever a gravidade de seu problema nas circunstâncias atuais, após perdas mensais de transferências inflacionárias da ordem de US\$229 milhões (bancos estaduais) e US\$208 milhões (bancos federais). Esta questão foi explicitada qualitativamente pelo então futuro presidente do Banco Central do Brasil, Pêrsio Arida (1994), o qual, quando de sua sabatina no Congresso, defendeu a extinção dos bancos estaduais exclamando: “Se eles já não conseguiam ser lucrativos com uma inflação de 40% ao mês, imaginem agora, com preços próximos da estabilidade”. Os dados aqui reportados provêm o necessário suporte quantitativo a esta declaração. A situação pode ser contornada numa economia aquecida, como no segundo semestre de 1994, mas não no *steady state*.

Muitos bancos só sentiram os reflexos da queda das transferências inflacionárias (como atesta o prejuízo de R\$4,25 bilhões, reportado pelo Banco do Brasil, relativo ao ano de 1995, bem como os problemas enfrentados pelo Banco Econômico, pelo Banco Nacional, pelo Banerj e pelo Banespa) no primeiro semestre de 1995. No segundo semestre de 1994, quando a economia estava bastante aquecida, essa queda de receita foi em muito compensada pela elevação de alíquota de serviços bancários e pelo generalizado aumento de operações de crédito. Embora não estejamos incluindo o Banco Central na amostra, a extrapolação dos resultados aqui apresentados a esta instituição ajuda a entender seu prejuízo de cerca de R\$3 bilhões em 1995.

Efetuamos aqui mensurações que indicam a necessidade de um severo ajuste do setor bancário como um todo, uma vez que se mantenham os níveis de inflação pós-Plano Real. Cabe ainda lembrar que o ajuste necessário do setor bancário, tendo em vista a queda da inflação, deve ser proporcional à perda de *floating* líquida, e não àquela bruta aqui calculada. Nesse sentido, os bancos públicos estão também em severa desvantagem. Isso porque, enquanto os bancos privados se viam obrigados, por uma questão de concorrência, a devolver parte do *floating* obtido sob a forma de serviços providos a custos reduzidos e reciprocidades, os bancos públicos, monopolistas de vários depósitos do setor público, eram obrigados a dar em troca muito menos ao setor não-bancário da economia pela obtenção de seus depósitos. Ou seja, as perdas líquidas dos bancos públicos com a queda da inflação em muito superarão as perdas líquidas do setor bancário privado.

² Segundo a diretoria de fiscalização do Bacen, em estudo dos balanços de junho de 1991, dezembro de 1991 e junho de 1992 dos dados patrimoniais consolidados de sete bancos estaduais, uma caixa econômica e sete bancos de desenvolvimento, a discrepância observada entre o patrimônio líquido ajustado reportado por tais instituições e o patrimônio líquido saneado (que expurga os créditos duvidosos) foi da seguinte ordem (em milhões de US\$):

	Jun. 1991	Dez. 1991	Jun. 1992
PLA	2,495	2,792	3,095
PL saneado	(5,788)	(3,001)	(1,985)

Fonte: Almeida & Souza (1994).

O mesmo critério, quando aplicado aos bancos privados, implicou uma redução do patrimônio líquido ajustado de apenas 11%.

3. Performance dos bancos comerciais após a estabilização econômica: comparação de resultados semestrais

Nesta seção utilizamos dados de balanço para avaliar empiricamente o impacto da estabilização econômica sobre os bancos brasileiros, tomando por base a comparação dos resultados do primeiro semestre de 1995, no qual a inflação acumulada foi de 10%, com o mesmo período do ano anterior, no qual a inflação acumulada foi de 763%. A utilização de dados de balanço apresenta a vantagem, com relação à abordagem utilizada na seção anterior, de se chegarem a resultados líquidos, ao invés de brutos. Em adição, parâmetros de solvência e liquidez podem ser levantados. A desvantagem da análise reside na possível maquiagem de balanços (veja os casos recentes do Econômico e Nacional), bem como em se tomar apenas uma amostra arbitrária do número total de bancos.

Com esse objetivo foram analisados os balanços relativos ao primeiro semestre (de 1994 e 1995) de 90 bancos comerciais e múltiplos brasileiros, cujos resultados foram publicados em moeda constante, conforme os critérios estabelecidos pela legislação vigente. A amostra inclui os mais importantes bancos privados, estaduais e federais (como Banco do Brasil e CEF), apenas excluindo, por inexistência de dados, os bancos estaduais Banerj e Banespa.³

Os dados apresentados na tabela 5, referentes aos principais indicadores de estrutura e desempenho das instituições consideradas na amostra, sugerem que os bancos brasileiros foram fortemente afetados pelo programa de estabilização. De fato, embora a liquidez geral (que reflete o equilíbrio estático entre a captação e a aplicação de recursos) e o grau de alavancagem tenham apresentado apenas uma leve deterioração, o conjunto dos bancos analisados experimentou um prejuízo de R\$597 milhões no primeiro semestre de 1995. A rentabilidade do patrimônio líquido, em consequência, passou de 6,22% para -1,91%.

Tabela 5
Amostra global
(dados relativos aos balanços apresentados ao final do primeiro semestre de cada ano)

	1994/1	1995/1
Número de bancos	90	90
Liquidez geral*	1,02	1,01
Grau de alavancagem**	11,26	10,39
Rentabilidade do PL% (sem.)	6,22	-1,91
Lucro líquido (milhões de R\$)	1.980	-597

* (Ativo circulante + Realizável LP) / (Passivo circulante + Exigível LP).

** Exigível total / Patrimônio líquido.

Esses resultados, no entanto, foram fortemente distorcidos pelo Banco do Brasil, que apresentou, no primeiro semestre de 1995, um prejuízo de R\$2,4 bilhões. O Banco do Brasil, considerado o maior banco brasileiro, detinha, em dezembro de 1994, 22,3% do ativo total dos 140 maiores bancos comerciais do país e, até 1986, ainda cumpria funções de autoridade

³ Os bancos estaduais incluídos na amostra são: Banco do Estado de Minas Gerais, Nossa Caixa Nosso Banco S.A., Banco do Estado do Rio Grande do Sul, Banco do Estado de Santa Catarina, Banco de Brasília S.A., Banco do Estado da Bahia, Banco do Estado do Espírito Santo, Banco do Estado do Ceará, Banco do Estado de Sergipe, Banco do Estado de Alagoas e os bancos federais Banco do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. e Banco Meridional do Brasil S.A.

monetária. Atualmente, o Banco do Brasil ainda é um importante braço financeiro do governo para a execução de suas políticas de desenvolvimento.

Desconsiderando-se o Banco do Brasil, como ilustrado na tabela 6, conclui-se que o conjunto de bancos analisados logrou aumentar sua liquidez, reduzir o grau de alavancagem e manter uma rentabilidade do patrimônio líquido razoável no primeiro semestre de 1995. Na verdade, com a exclusão do Banco do Brasil, o lucro do conjunto de bancos analisados passa a apresentar um crescimento de R\$80 milhões.

Tabela 6
Amostra excluindo o Banco do Brasil
(dados relativos aos balanços apresentados ao final do primeiro semestre de cada ano)

	1994/1	1995/1
Número de bancos	89	89
Liquidez geral*	1,02	1,02
Grau de alavancagem**	11,52	9,36
Rentabilidade do PL% (sem.)	7,65	6,86
Lucro líquido (milhões de R\$)	1.764	1.844

* (Ativo circulante + Realizável LP) / (Passivo circulante + Exigível LP).

** Exigível total / Patrimônio líquido.

Convém ressaltar, no entanto, que os dados apresentados nos balanços das instituições financeiras não permitem avaliar o equilíbrio dinâmico entre a captação e a aplicação de recursos, refletido nos riscos e nos prazos dos ativos e passivos dos bancos.

Quando se trata de analisar o sistema bancário brasileiro, é fundamental estabelecer a distinção entre bancos privados, bancos públicos federais e bancos públicos estaduais. O primeiro grupo segue, de forma geral, uma lógica de atuação voltada para a maximização de lucros. O segundo grupo, embora conte com alguns bancos de menor expressão, de atuação regional, tem como principais expoentes o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Finalmente, o terceiro grupo é formado pelos bancos públicos estaduais, controlados pelos governos estaduais e largamente utilizados como braços financeiros dos mesmos. Convém ressaltar que, por estarem sob intervenção do Banco Central, não tendo publicado balanço no primeiro semestre de 1995, o Banco do Estado de São Paulo e o Banco do Estado do Rio de Janeiro, colocados respectivamente em terceiro e décimo-oitavo lugares no *ranking* dos maiores bancos comerciais por ativo do país em 1993, não foram considerados nos dados apresentados nesta seção.

Os dados apresentados na tabela 7, que reproduzem os das tabelas 5 e 6 para esses três grupos, demonstram que os bancos privados reagiram ao fim da inflação de forma mais positiva do que os bancos públicos. Ao contrário dos bancos públicos, os privados lograram manter constante a liquidez geral (que reflete o equilíbrio estático entre a captação e a aplicação de recursos) e reduzir a alavancagem. Além disso, embora os três grupos tenham apresentado perda de rentabilidade no período considerado, o desempenho dos bancos privados foi significativamente melhor que o dos bancos públicos. O grupo dos bancos públicos federais, em função do resultado do Banco do Brasil, foi o que apresentou a pior *performance*: rentabilidade de -31,5% em 1995.

Tabela 7
Análise comparativa pré e pós-Real

	Privado		Público estadual		Público federal	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Número de bancos	76	76	10	10	4	4
Liquidez geral*	1,03	1,03	1,07	1,04	1,01	0,99
Alavancagem**	10,01	7,61	7,74	10,58	14,02	18,64
Rentabilidade do PL%	7,96	7,57	8,03	3,11	2,87	-31,48

* (Ativo circulante + Realizável LP) / (Passivo circulante + Exigível LP).

** Exigível total / Patrimônio líquido.

Os dados apresentados na tabela 8, representativos das principais contas do demonstrativo de resultados dos bancos, permitem uma análise dos fatores que mais contribuíram para a *performance* apresentada pelos três grupos considerados.

Tabela 8
Análise comparativa pré e pós-Real*

	Privado		Público estadual		Público federal	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Número de bancos	76	76	10	10	4	4
Resultados OC + TV + PS**	7.102.199	7.930.565	1.496.815	1.347.022	5.775.508	3.311.788
Resultados OC + TV**	2.541.344	7.797.204	478.179	1.269.968	606.409	3.098.180
Resultado PS**	4.560.855	133.361	1.018.636	77.054	5.169.099	213.608
Despesas administrativas***	7.026.393	7.108.941	1.605.392	1.258.609	6.689.656	6.069.041
Pessoal***	3.662.362	3.651.048	1.210.179	936.986	5.370.530	4.718.635
Outras***	3.364.031	3.457.893	395.213	321.623	1.319.126	1.350.406
Desp. pessoal/Res. OC + TV + PS (%)	51,6	46,0	80,9	69,6	93,0	142,5
Outras desp. adm./Res. OC + TV + PS (%)	47,4	43,6	26,4	23,9	22,8	40,8

* Inclui o Banco do Brasil.

** OC = Operações de crédito (em mil R\$); TV = Títulos e valores mobiliários (em mil R\$); PS = Passivos sem encargos (em mil R\$).

*** Em mil R\$.

A primeira observação a ser feita diz respeito à drástica perda de receitas de *floating*, refletida na conta de resultados de passivos sem encargos. Para os bancos privados, esta queda foi de 97,08%; para os bancos públicos federais, de 95,87%; para os bancos públicos estaduais, de 92,44%.

É interessante comparar certos números com aqueles obtidos na seção anterior, comparando-se os juros reais negativos pagos pelo excesso de depósitos à vista sobre encaixes bancários nos períodos de julho de 1994 a maio de 1995 e de janeiro de 1990 a junho de 1994.

Nesta análise, as transferências inflacionárias caíram de 91,5% no caso dos bancos privados, 90% no caso dos bancos estaduais e 89,6% no caso dos bancos federais. Como um todo, as transferências inflacionárias para bancos comerciais nos 11 meses após o Real caíram a cerca de 9,5% daquelas existentes entre janeiro de 1990 e junho de 1994.

Apesar de o impacto relativo ter sido praticamente igual para os três grupos, em termos absolutos a perda de *floating* atingiu de forma mais contundente os bancos públicos federais. Isso porque, tomando por base os resultados das operações de crédito, das aplicações em títulos e valores mobiliários e das operações com passivos sem encargos, o peso desse último item para os bancos públicos federais representava, em junho de 1994, 89% do total contra 68% dos bancos públicos estaduais e 64% dos bancos privados.

Em segundo lugar, fica patente que a perda das receitas de *floating* foi em grande medida compensada pelo crescimento do resultado das operações de crédito e aplicações em títulos e valores mobiliários: 206% para os bancos privados, 165% para os bancos públicos estaduais e 410% para os bancos públicos federais. Apesar do maior aumento relativo, o impacto absoluto desse movimento para os bancos públicos federais foi menos significativo, em função do menor peso desses itens na estrutura de resultados desse grupo.

Em suma, tomando por base os três itens considerados (operações de crédito, aplicações em títulos e valores mobiliários e operações com passivos sem encargos) os bancos privados lograram melhorar em 11% o seu resultado, justificando a *performance* obtida em termos de rentabilidade. O comportamento desses itens de resultado para os bancos públicos estaduais (queda de 10%) e federais (queda de 43%) também explica a *performance* desses grupos em termos de rentabilidade. Na verdade, foi principalmente o aumento do resultado das operações de crédito, decorrente do aumento da demanda de crédito e da abertura dos *spreads* entre a taxas de captação e a aplicação, que compensou a perda das receitas de *floating*.

No que se refere às despesas administrativas (de pessoal e outras) as duas últimas linhas apresentadas na tabela 8 indicam que os bancos privados, os quais vêm implementando um programa de racionalização administrativa desde o Plano Collor I, em 1990, são bem mais eficientes que os bancos públicos. No período considerado, esse grupo aumentou em 1,2% suas despesas administrativas. Já os bancos públicos estaduais considerados neste artigo apresentaram uma redução de 22% nas despesas de pessoal e 18% nas outras despesas administrativas, resultado que certamente contribuiu para que o grupo tenha mantido uma rentabilidade positiva. Os bancos públicos federais, por sua vez, apresentaram um movimento de enxugamento mais tímido, reduzindo em 12% as despesas de pessoal e aumentando em 2% as outras despesas administrativas. Vale notar, de qualquer forma, que o Banco do Brasil implementou em 1995 um ambicioso plano de demissões voluntárias.

Em termos dinâmicos, o ponto relevante é saber se os bancos foram capazes de ajustar suas despesas administrativas à nova estrutura de receita. Os dados apresentados na tabela 8, referentes à relação entre as despesas administrativas (de pessoal e outras) e o somatório dos resultados das operações de crédito, aplicações em títulos e valores mobiliários e operações com passivos sem encargos, permitem uma melhor compreensão dessa questão. O aumento dessa relação indica que, no período considerado, alguns bancos não lograram fazer os ajustes necessários. Os dados apresentados na tabela 8 mostram que, no caso dos bancos privados e públicos estaduais, houve uma melhora de situação, o mesmo não podendo ser dito em relação aos bancos públicos federais.

Dados os números aqui apresentados e supondo-se a manutenção da inflação em patamares reduzidos daqui para frente, conclui-se que o sistema bancário comercial brasileiro tem de ser seriamente redimensionado em relação àquele existente em junho de 1994, além

de reorientado para novas formas de financiamento de suas atividades. A parte maior do ajuste deve caber, como mencionamos anteriormente, ao setor bancário estadual e federal.

A história pregressa de tentativas de ajuste dos bancos estaduais mostra que o regime de administração compartilhada, em que o poder decisório volta ao governo estadual após um certo tempo, não tem funcionado. Dado que o Tesouro terá de fazer transferências a várias instituições estaduais para impedir problemas graves no sistema financeiro, a solução para o desajuste desses bancos, obviamente, deveria envolver pagamentos de mesma monta para o Tesouro, por parte dos governos estaduais, que são os acionistas majoritários responsáveis por essas instituições (por exemplo, através da transferência de ativos estaduais de controles acionários de bancos e/ou de estatais estaduais para a União, através da retenção das transferências de impostos para os estados etc.). Após o saneamento, todos os bancos estaduais deveriam ser privatizados, proibindo-se os estados de reabri-los. Voltaremos à questão dos bancos estaduais mais adiante.

Quanto ao setor bancário federal, seu saneamento deve, inicialmente, basear-se em três frentes: capitalização da Caixa Econômica Federal, tendo em vista os passivos a descoberto do FCVS e do FGTS, com recursos da privatização; severo redimensionamento do Banco do Brasil, com redução do quadro de pessoal e do número de agências, e privatização do Banco Meridional. A privatização do Banco do Brasil, embora politicamente distante, deve incluir-se entre os objetivos do governo.

4. O desempenho dos seis maiores bancos privados brasileiros em 1995

Ainda com o objetivo de analisar o desempenho do setor bancário em 1995, captando os impactos da estabilização dos preços, agregou-se o demonstrativo de resultados dos seis maiores bancos privados do país (Bamerindus, BCN, Bradesco, Itaú, Real e Unibanco) para o período 1993-95. Os resultados, apresentados na tabela 9, referem-se a informações contabilizadas pela correção integral, em moeda constante de dezembro de 1995, fornecidas pelos bancos à Comissão de Valores Mobiliários.

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

O efeito da perda das receitas de *floating* fica patente a partir da evolução da conta de ganhos com passivos sem encargos, deduzidos das perdas com ativos não-remunerados, que, em 1995, apresentou uma queda de 93% em relação a 1993 (cerca de R\$4,8 bilhões). Em relação a 1994, a perda foi de R\$3,2 bilhões. No entanto, apesar dessa drástica redução das receitas de *floating*, o resultado bruto da intermediação financeira em 1995 foi apenas 11% inferior ao de 1993 (refletindo uma diferença de R\$900 milhões). Os dados apresentados mostram que as receitas de operações de crédito (mesmo considerando o aumento do custo de captação) tiveram um papel fundamental para a manutenção do equilíbrio econômico das instituições analisadas. De fato, o volume de operações de crédito de curto e longo prazos declarado nos balanços patrimoniais dos seis bancos apresentou, em 1995, um crescimento de 64% em relação a 1993.

Tabela 9
Os seis maiores bancos privados brasileiros
Resumo do demonstrativo de resultados 1993-95
(mil R\$)

	1993	1994	1995
Receitas de intermediação financeira	14.549.071	16.137.011	19.087.079
• Operações de crédito	4.134.186	6.616.948	13.848.610
• Resultado operacional com títulos e valores mobiliários	3.943.709	4.953.028	4.018.492
• Ganhos com passivos sem encargos-perdas c/ ativos não-remunerados	5.111.911	3.531.858	343.938
• Outras	1.359.265	1.035.177	876.039
Despesas de intermediação financeira	-6.658.364	-7.409.779	-12.088.024
• Operações de captação no mercado	-5.186.078	-6.220.933	-8.006.748
• Provisão para crédito de liquidação duvidosa	-273.158	-799.356	-3.602.588
• Outras	-1.199.128	-389.490	-478.688
Resultado bruto da intermediação financeira	7.890.707	8.727.232	6.999.055
Outras receitas/despesas operacionais	-5.860.564	-6.451.552	-5.031.813
• Receitas de prestações de serviço	1.609.589	2.226.208	3.111.001
• Despesas de pessoal	-4.071.644	-4.822.985	-4.874.745
• Outras despesas administrativas	-3.765.469	-4.463.850	-4.478.431
• Resultado de participação em coligadas/controladas	943.022	913.766	979.861
• Outras	-576.062	-304.691	230.501
Resultado operacional	2.030.143	2.275.680	1.967.242
Resultado não-operacional	-131.054	-57.515	-71.613
Resultado antes da tributação e participação	1.899.089	2.218.165	1.895.629
Lucro/prejuízo do exercício	1.376.932	1.433.580	1.384.209
Rentabilidade do patrimônio líquido %	13,96	12,57	10,60

A mudança estrutural, na verdade, ocorreu em 1994, quando o total das operações de crédito apresentou um crescimento de 53%. Em 1995, em função da desaceleração do ritmo de crescimento econômico e da maior cautela dos próprios bancos em face dos riscos de inadimplência, o crescimento em relação ao ano anterior foi de apenas 7% (gráfico 1). É interessante registrar que, em 1995, o resultado bruto da intermediação financeira foi fortemente deteriorado pelas provisões para créditos de liquidação duvidosa, que atingiram os R\$3,6 bilhões (19% das receitas de intermediação financeira). As despesas de captação de recursos, logicamente, também apresentaram crescimento (gráfico 2).

Gráfico 1
Evolução das principais receitas de intermediação financeira — 1993-95
(bilhões de R\$)

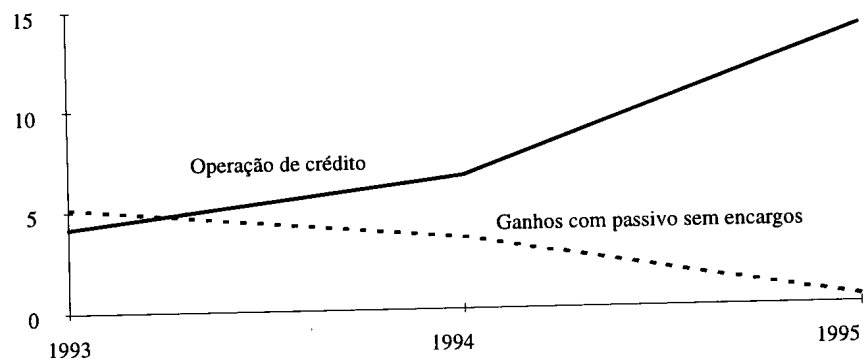
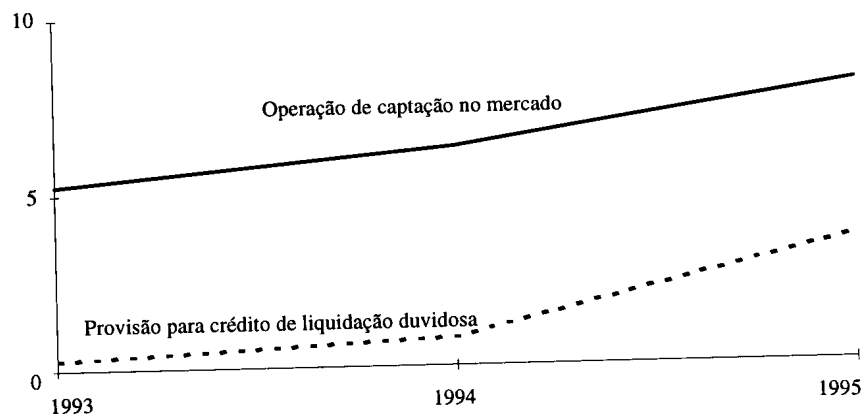


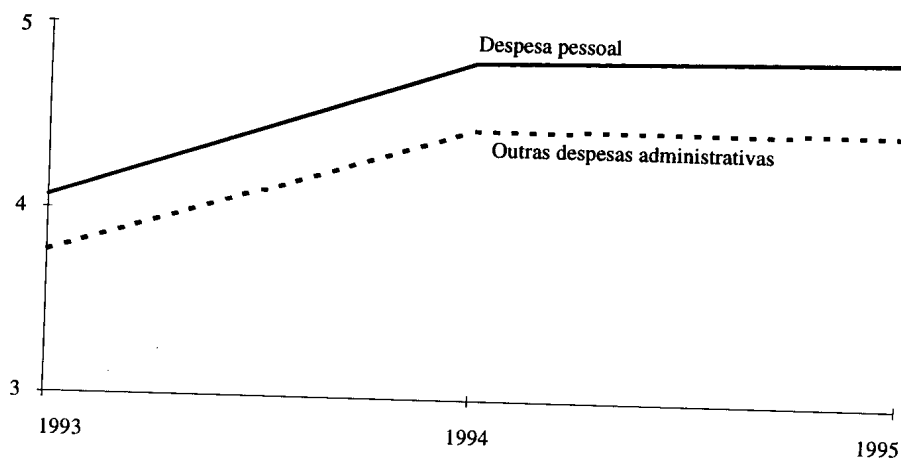
Gráfico 2
Evolução das principais despesas de intermediação financeira — 1993-95
(bilhões de R\$)



Finalmente, no que se refere às outras despesas e receitas operacionais, podem ser feitas duas observações (gráfico 3).

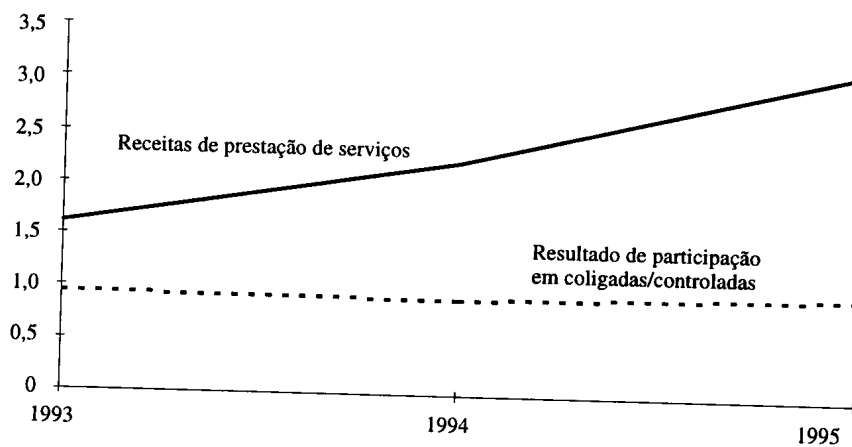
Em primeiro lugar, não houve redução de despesas administrativas, mesmo considerando a rubrica de despesas de pessoal isoladamente. Isso significa que as demissões eventualmente realizadas compensaram aumentos das despesas com salários e encargos.

Gráfico 3
Evolução das despesas administrativas — 1993-95
(bilhões de R\$)



Em segundo lugar, fica patente que as receitas de prestação de serviços (decorrentes da cobrança de tarifas bancárias) também desempenharam um papel relevante para a sustentação do nível de rentabilidade dos bancos. Em 1995, registrou-se um crescimento de 93% em relação a 1993, implicando aumento de receita da ordem de R\$1,5 bilhão (gráfico 4).

Gráfico 4
Evolução das receitas de prestação de serviços e do resultado da equivalência patrimonial — 1993-95
(bilhões de R\$)



5. Reações do Banco Central aos problemas recentes do sistema bancário

Em novembro de 1995, o Banco Central dispunha de dois mecanismos para fazer frente a problemas no sistema financeiro: a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. A Lei nº 6.024 regula as intervenções e liquidações extrajudiciais em instituições financeiras privadas e públicas não controladas pelo governo federal. Se após um período de seis meses de intervenção a instituição financeira não demonstrar a possibilidade de continuar operando normalmente por conta própria, sem colocar em risco a saúde do sistema financeiro, a intervenção poderá ser renovada por mais seis meses ou transformar-se em liquidação extrajudicial.

Desde sua promulgação, a lei não funcionou a contento: em vez de corrigir, através de medidas preventivas, a má administração bancária, a Lei nº 6.024 costumou constituir-se em um primeiro passo para a liquidação extrajudicial de instituições financeiras. Em adição, como, quando sob intervenção, a instituição financeira não honrava suas obrigações para com os depositantes, a ausência de seguro-depósito acabava penalizando estes últimos. Além disso, a Lei nº 6.024 colocava diretores e membros do conselho de administração das instituições de forma simétrica na apuração de responsabilidades quando da intervenção. Esse vício jurídico, contrário ao espírito da Lei das Sociedades Anônimas, mostrou sua fraqueza ao longo do tempo, quando inúmeros controladores de instituições financeiras objeto de intervenção passaram a ganhar sistematicamente causas contra o Banco Central.

O Decreto-lei nº 2.321 criou o Regime de Administração Especial Temporária (Raet), no qual a instituição financeira continua operando e honrando suas obrigações. Embora este decreto de 1987 não discrimine entre bancos públicos e privados, esse regime foi utilizado apenas para bancos estaduais. Possivelmente isso se deu devido aos elevados prejuízos usualmente assumidos pelo Banco Central quando da utilização dessa alternativa. Admitiram-se na aplicação do Raet prejuízos federais (através de repasse dos bancos estaduais ao Banco Central) decorrentes de administrações públicas demasiadamente gastadoras, mas não decorrentes de desacertos de banqueiros privados. O caso recente da não-utilização do Raet para o Banco Econômico, meses após a sua utilização para o Banespa e o Banerj, ilustra bem esse fato. Trata-se, evidentemente, de um procedimento não defensável de dois pesos e duas medidas, incompatível também com as Leis nºs 4.728 e 4.595, que servem de base à regulação do sistema financeiro brasileiro.

Uma importante diferença entre a aplicação da Lei nº 6.024 (de intervenção ou liquidação extrajudicial) e a Lei nº 2.321 (do Raet) é que, no caso desta última, os passivos do banco não perdem liquidez, não sendo, conseqüentemente, prejudicados os poupadores. No caso da intervenção (Lei nº 6.024), aplicada, por exemplo, ao Banco Econômico, os poupadores são diretamente prejudicados, tendo em vista a imediata indisponibilidade de suas aplicações. No caso da crise do Banco Nacional, posterior à do Econômico, sua prévia aquisição pelo Unibanco, efetuada sob a nova jurisdição à qual nos referiremos no próximo parágrafo, tornou desnecessária a intervenção ou mesmo a aplicação do Raet. A aquisição do Banco Nacional pelo Unibanco, na iminência de uma crise de liquidez sofrida pela primeira instituição, livrou o Banco Central de um tortuoso dilema: se a intervenção tivesse sido aplicada ao Banco Nacional, seguindo-se o procedimento adotado no caso do Banco Econômico, a ameaça de perda de credibilidade dos poupadores no sistema financeiro nacional seria bastante séria, podendo detonar uma crise bancária; a aplicação do Raet ao Nacional, por outro lado, explicitaria o erro cometido pelo Banco Central de não ter usado essa possibilidade, mas sim a intervenção, que penaliza diretamente os poupadores, no caso do Banco Econômico.

Depois dos problemas gerados pela utilização do Raet no Banerj e no Banespa ao final de 1994 e pela intervenção no Banco Econômico em agosto de 1995, duas novas medidas provisórias e uma resolução do Banco Central foram passadas objetivando estancar a ameaça de crise bancária então existente. A primeira medida provisória, nº 1.179, de 3 de novembro de 1995, instituiu o Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Esta medida, que se aplica inclusive às instituições submetidas aos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e no Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, regula os casos de incorporação de instituições financeiras até 31 de dezembro de 1996. Permite-se às instituições financeiras incorporadoras de outras, por esta medida, registrar como ágio a diferença entre o valor de aquisição e o valor patrimonial de participação societária da adquirida, após o lançamento como perda dos créditos de difícil liquidação. Esse ágio pode ser amortizado, sob certas condições, do imposto de renda a ser pago pela incorporadora.

O primeiro banco incorporador a utilizar as facilidades instituídas pelo Proer foi o Unibanco, quando da incorporação recente do Banco Nacional. O Proer ainda não foi utilizado para bancos estaduais, tendo em vista que nenhum deles foi incorporado ou incorporador. Prevê-se, entretanto, a instituição de facilidades creditícias e fiscais semelhantes àquelas instituídas pelo Proer, especificamente para um novo programa destinado a facilitar o saneamento e posterior privatização de bancos estaduais (o primeiro candidato sendo o banco estadual Credireal).

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

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

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

Por último, a Medida Provisória nº 1.182 de 17 de novembro de 1995 dá poderes ao Banco Central para capitalizar, fundir ou transferir compulsoriamente o controle de qualquer instituição financeira para proteger o sistema financeiro. Essa medida estende a indisponibilidade de bens ao acionista controlador (e não apenas aos diretores) de instituições financeiras. Ainda sem prejuízo de posterior adoção de intervenção, liquidação extrajudicial ou Raet, a medida confere poderes ao Bacen para transferir controle acionário, bens, direitos e obrigações, efetuar reorganizações societárias, desapropriar ações (e vendê-las em oferta pública) e/ou decidir pela necessidade de capitalização da instituição. Várias ações do Bacen visando a resguardar os interesses dos depositantes são também tornadas possíveis uma vez decretada a intervenção, liquidação judicial ou Raet (§4º). Entre estas, inclui-se a transferên-

cia para outras sociedades, isoladamente ou em conjunto, de bens, direitos e obrigações da empresa, bem como a alienação de bens e direitos a terceiros. A medida extingue também o direito de recesso dos acionistas minoritários, pelo qual suas aplicações em ações seriam garantidas pelo seu valor patrimonial.

6. Conclusões

Esse conjunto de medidas introduzidas pelo governo veio em boa hora, tendo em vista a possibilidade de crise no sistema financeiro, ditada pela redução das transferências inflacionárias, que mensuramos na seção 2 deste artigo, e pelas dificuldades enfrentadas por algumas instituições de grande porte. Além dos números aqui apresentados, dados recentemente levantados pela FGV mostram que a rentabilidade sobre o patrimônio líquido de um conjunto de 194 bancos comerciais ou múltiplos caiu, entre 1994 e 1995, de 15,4 para 10,6%, quando não se considera o Banco do Brasil, ou ainda, de 12,9 a -1,6%, quando se considera esta instituição na amostra.

Permanece o problema de inevitável socialização de passivos a descoberto das instituições financeiras sujeitas ao Raet, como é o caso do Banespa, do Banerj e daquelas ainda sob intervenção. O balanço do Banerj relativo ao ano de 1994 reportava um patrimônio líquido negativo de R\$1,032 bilhão e um prejuízo anual de R\$307 milhões. Até o final de 1995, o Banespa não havia ainda publicado seu balanço relativo ao ano de 1994, não se podendo, conseqüentemente, apresentar tais números no caso paulista. Representam também custos socializados os subsídios implícitos nas linhas de crédito instituídas pelo Proer (como no caso do Nacional), bem como as vantagens de origem fiscal inerentes a esta legislação.

Trata-se, certamente, de custos inferiores àqueles possivelmente existentes no caso de uma crise bancária. Pode-se citar por exemplo, a título de suporte a esta tese, as centenas de bilhões de dólares gastos pelo governo americano com as falências em massa das *savings and loans*, as dificuldades havidas com os bancos no Chile ao início da década de 80, os gastos do governo francês para impedir a iliquidez do Crédit Lyonnais, ou mesmo a perda acima de 10% do PIB em que incorreu a Venezuela após a quebra do Banco Latino, arrastando consigo inúmeras outras instituições. Isso para não falar dos casos mais recentes, dos bancos Barings, na Inglaterra, e Daiwa, em Nova York.

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

Permanece também o desafio de se dotar o sistema bancário brasileiro de melhor auto-gestão de riscos e fiscalização do Banco Central. Não apenas no Brasil, mas em vários outros países, como vimos acima, a supervisão do sistema financeiro não tem sido capaz, na última década, de evitar crises de inadimplência.

Entre os problemas com os mecanismos atuais de supervisão, comuns tanto aos países desenvolvidos quanto aos em desenvolvimento, podem-se citar:

- a) a vulnerabilidade a choques;
- b) as reações muitas vezes indesejadas do agente regulado (ex.: seguro-depósito gerando descapitalização ou maiores riscos);
- c) a demora e a relutância do agente supervisor em tomar atitudes drásticas, quando estas são necessárias (nesse sentido, o caso dos bancos estaduais no Brasil e o das *savings and loans* americanas são exemplares);
- d) a possibilidade de algumas regulações tomadas deteriorarem ainda mais uma crise (no caso das *savings and loans*, a determinação para que os *junk bonds* fossem vendidos depreciou ainda mais o preço desses ativos, piorando a crise de liquidez dessas instituições).

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

Referências bibliográficas

- Allen, Franklin. Innovations in financial markets: impact on financial intermediation. In: Policy-Based Finance and Alternatives for Financial Market Development. *Annals*. Rio de Janeiro, BNDES, 1996.
- Almeida & Souza. Bacen, 1994. mimeog.
- Arida, P. Reportagem em jornal carioca, 1994.
- Banco Central do Brasil. *Boletim Mensal*. Vários números.
- . *Brasil Programa Econômico*. Vários números.
- . *Cadastro das Instituições Financeiras*. Vários números.
- . *Relatório Anual*. Vários números.
- Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, vários números.
- Cukierman, A. *Central bank strategy, credibility and independence: theory and evidence*. London, MIT Press, 1992.
- Cysne, Rubens P. Contabilidade com juros reais, déficit público e imposto inflacionário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(1), abr. 1990.

———. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil. *Revista de Economia Política*, 14(3), jul./set. 1994.

———. *O sistema financeiro oficial e a queda das transferências inflacionárias*. Rio de Janeiro, FGV, 1995. (Ensaio Econômico da EPGE nº 254, 198.)

Fundação Getulio Vargas. *Projeto Áries. Base de dados*. Rio de Janeiro.

Lees, F.; Botts, J. & Cysne, Rubens. *Banking and financial deepening in Brazil*. London, Macmillan, 1990.

Serasa. Um ano de real: inadimplências aumentam nas empresas que apresentam bons resultados. São Paulo, 1995. mimeog.

Simonsen, Mário H. & Cysne, Rubens P. Welfare costs of inflation: the case of interest bearing money and empirical estimates for Brazil. Rio de Janeiro, EPGE/FGV, 1994. mimeog.

——— & ———. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro, FGV, 1995.

Tavares, Sandra. Reportagem em jornal carioca, 1994.