

CARLOS ALBERTO LEITE JUNIOR

Uma análise do PROER 20 anos depois

Brasília

2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA E GESTÃO DO SETOR PÚBLICO

Avaliação Econômica do PROER – 20 anos após

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Economia e Gestão
do Setor Público da Universidade de Brasília

Orientador: Professor Antônio Nascimento Junior

Brasília

2016

Para a minha esposa Alessandra Maia Leite e
minha família, por todo carinho, amor e
compreensão.

AGRADECIMENTO

Gostaria muito de agradecer a todos os professores do departamento de Economia da Universidade de Brasília que participaram de minha formação. Um agradecimento muito especial ao professor Antônio Junior, pelo tempo dedicado à orientação deste trabalho. Suas contribuições foram mais que decisivas para a melhoria do conteúdo a ser apresentado nos capítulos que seguem.

Preciso agradecer aos meus colegas do Banco do Brasil, especialmente Márvio Melo Freitas, pelo estímulo e compreensão neste projeto. Por fim, um agradecimento especial para minha família. Obrigado mãe, pai, irmãs. Vocês são todos muito importantes para mim. Que Deus sempre os abençoe!

SUMÁRIO

Resumo	6
Abstract	7
Lista de Abreviaturas e Siglas	8
Lista de Tabelas e Gráficos	9
Introdução	10
Metodologia	12
1 - Regulação Bancária	13
1.1 O que é Regulação bancária	13
1.2 Objetivos da regulação	16
1.3 Intervenção Governamental	20
2 - Contexto Histórico	22
2.1 Sistema Financeiro Nacional antes do Plano Real	22
2.2 Sistema Financeiro pós Plano Real	24
2.3 PROER	30
2.4 Caso Banco Nacional	36
2.5 Caso Banco Econômico	38
3 – Conclusão	40
Referências Bibliográficas	45

Resumo

A partir da implementação do Plano Real e consequente estabilização do nível de preços no Brasil, o setor financeiro apresentou problemas de liquidez e solvência. Até o final dos anos 80, as questões relacionadas a saída do mercado bancário brasileiro se dava pelo poder discricionário do Banco Central. A estrutura patrimonial decorria da multiplicação de bancos e suas filiais, de vez que os depósitos, mesmo quando remunerados, não ofereciam proteção perfeita contra a deterioração do poder de compra da moeda. O padrão de rentabilidade refletia o ganho inflacionário (ex: utilização de depósitos não remunerados e aplicados em ativos remunerados) como fonte de receita operacional. Assim, com a implementação do Plano Real e consequente estabilização de preços, vários bancos apresentaram dificuldades.

A ameaça de “quebra” de relevantes instituições financeiras exigiria da autoridade supervisora a formulação de nova organização normativa, a fim de evitar a quebra de confiança no sistema bancário e provocar a corrida aos bancos. Nesse sentido, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) foi baseado em dois principais pilares: a manutenção da estabilidade do sistema de pagamentos, via garantia de depósitos dos aplicadores; e a penalização da má gestão bancária, via transferência do controle acionário dos bancos socorridos pelo Programa. As instituições problemáticas foram divididos em “banco bom” e “banco ruim”, o primeiro sendo adquirido por outra entidade e o segundo liquidado pelo BC. Ao todo, as operações do PROER somaram aproximadamente até R\$ 20,4 bilhões, correspondendo 0,9 do PIB, contra custos médios de 12,8% do PIB observados em 40 países, conforme estudo publicado pelo Banco Mundial em maio de 2000.

Palavras-chave: Proer, Sistema Financeiro Nacional, Política Fiscal e Risco Sistêmico.

Abstract

From the implementation of the Real Plan and consequent stabilization of the price level in Brazil, the financial sector presented problems of liquidity and solvency. Until the end of the 1980s, the issues related to the exit of the Brazilian banking market were due to the discretionary power of the Central Bank. The equity structure resulted from the multiplication of banks and their subsidiaries, since deposits, even when remunerated, did not offer perfect protection against the deterioration of the currency's purchasing power. The profitability pattern reflected the inflationary gain (ex: use of unpaid deposits and applied in remunerated assets) as a source of operating income. Thus, with the implementation of the Real Plan and consequent price stabilization, several banks presented difficulties.

The threat of insolvency of relevant financial institutions would require the supervisory authority to formulate a new normative organization in order to avoid breaching confidence in the banking system and provoke the race to the banks. In this sense, the Program for Stimulating Restructuring and Strengthening of the National Financial System (PROER) was based on two main pillars: the maintenance of the stability of the payment system, through the deposit guarantee of the applicators; And the penalization of bank mismanagement, by transferring the share control of the banks rescued by the Program. The problematic institutions were divided into "good bank" and "bad bank", the first one being acquired by another entity and the second settled by the CB. In all, PROER operations totaled approximately R \$ 20.4 billion, corresponding to 0.9% of GDP, compared to average costs of 12.8% of GDP observed in 40 countries, according to a study published by the World Bank in May 2000.

Key words: Proer, National Financial System, Fiscal Policy e Systemic Risk

Lista de Abreviaturas e Siglas

SFN - Sistema Financeiro Nacional

Bacen – Banco Central do Brasil

Proer – Programa de Estimulo à Reestruturação e Fortalecimento do SFN

FMI – Fundo Monetário Internacional

BIS - Banco de Compensações Internacionais

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

URV – Unidade Real de Valor

BB – Banco do Brasil

CEF – Caixa Econômica Federal

Lista de Tabelas e Gráficos

Tabela 01 – Receitas Inflacionárias como percentual do PIB

Tabela 02 – Recursos liberados no âmbito do PROER

Tabela 03 – Instituições adquiridas no âmbito do PROER

Tabela 04 – Custo Fiscal dos programas de ajustes

Gráfico 01 – Índice de Basileia do SFN

Gráfico 02 – Relação Crédito x PIB Brasil

Introdução

Em vários países do mundo ocorre processos de fusões de banco. Há nessas instituições uma forte necessidade de crescerem em tamanho como forma de concorrer com outras corporações participantes do cenário financeiro internacional. Enquanto no comércio a globalização da economia se dá de forma lenta e por meio de blocos econômicos, o setor financeiro mundial é conectado internacionalmente. Mas, por que os países do mundo vivem essa necessidade? Basicamente pela grande transformação dos mercados financeiros, que retirou dos Estados Unidos o controle autônomo de suas moedas internas, uma vez que atualmente a moeda é um bem global.

Segundo estimativas do Bacen, o nosso Sistema Financeiro Nacional - SFN é o mais complexo da América Latina, cujo desenvolvimento até o início da década de 90 foi marcado pelo processo inflacionário. As reformas institucionais e as grandes mudanças normativas nesse período foram determinadas em grande medida pelo processo de combate à inflação. O longo período de convivência com a inflação permitiu que ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, como os depósitos à vista e os recursos em trânsito (floating), compensassem ineficiências administrativas e, até mesmo, concessões de crédito de liquidação duvidosa.

O esgotamento dessa importante fonte de financiamento fez com que os bancos dessem início a processo de adequação de suas estruturas que envolveria, entre outros fatores, redução da rede física de atendimento e planos de demissão de funcionários.

Diante do novo quadro de estabilidade de preços, verificou-se total incapacidade de algumas instituições em promover espontaneamente ajustes necessários para sobrevivência nesse novo ambiente econômico, podendo acarretar perda de credibilidade do sistema financeiro e provocar danos inclusive nos setores produtivos da economia.

Por outro lado, segundo Bacen, a solução para problemas dos bancos, baseada em regimes especiais de intervenção, liquidação e administração temporária tendem a observar custos sociais mais elevados do que ação prévia das autoridades, ao promover a transferência de controle das instituições a outras mais eficientes.

Dessa forma, o trabalho avaliou as características de intervenção dos órgãos reguladores no sistema financeiro e analisar descritivamente os fatores determinantes na implementação do Proer e seus reflexos para a sociedade.

Metodologia

Quanto à natureza, a pesquisa foi na fase inicial exploratória e na fase final descritiva. Exploratória em função da natureza do trabalho, bem como em face do desconhecimento das variáveis e por apresentar como objetivo principal aprimorar as idéias, com planejamento flexível, para que seja possível considerar os variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 1998).

Por Pesquisa descritiva se entende que serão explicitadas as percepções dos atores discriminados na amostra. Segundo Dionne & Laville (1999), pesquisa descritiva se caracteriza pela apresentação de um fenômeno ou situação, realizada por um estudo realizado em determinado espaço-tempo. Já na visão de Gil (1998), essa pesquisa procura descrever as características de determinada população ou fenômeno, e estabelecer relações intervariáveis, cujo instrumento utilizado é o levantamento de opiniões, atitudes e crenças de uma população.

No que concerne ao método, a pesquisa será quantitativa em virtude da utilização de questionários. Em relação à estruturação, para composição do quadro a ser estudado, será desenvolvida uma fundamentação teórico-conceitual dos elementos necessários à investigação, bem como dos princípios fundamentais.

Regulação Bancária

1.1 O que é Regulação Bancária

A função de fornecedor de recursos desempenhado pelo sistema financeiro nacional determina sua posição estratégica no tocante ao desenvolvimento econômico dos países. Nesse sentido e devido as suas características e relevância, tem acarretado preocupação por parte dos governos e trazido a questão de regulação às pautas econômicas. Dada a capilaridade em diversos setores econômicos e seu nível de alavancagem, a atividade bancária pode acarretar tanto benefícios econômicos quanto malefícios como um todo.

Podemos citar a crise bancária americana em 2008, que proporcionou recessão econômica naquele país e impactos nas diversas economias mundiais, inclusive no Brasil. Adicionalmente, podemos citar a questão da arbitragem em função dos diferentes níveis de informações por parte dos investidores, que podem se aproveitar de privilégios para obterem ganhos extraordinários. Os exemplos citados reforçam que a atividade bancária deve receber atenção especial por parte dos governos e que estejam sob a fiscalização de entidades especializadas no setor.

Analisando a economia mundial nos últimos 30 anos, as crises financeiras tem se tornado frequentes em diversas regiões no mundo. Países como México (1982 e 1994), Japão (1990 e 1998), Rússia (1998), Argentina (2002) e EUA (2008), sofreram crises no setor financeiro e cada governo se viu obrigado a socorrer o sistema com volumes expressivos de recursos, com objetivo de evitar maiores impactos negativos na atividade econômica.

Em virtude dessa constante cuidado em relação ao sistema bancário nacional, mas com uma análise internacional devido à interdependência dos mercados, a regulação financeira tem sido foco de diversos estudos. Primeiramente devemos diferenciar Regulamentar que significa estabelecer

normas e leis e Regular que é a ação de gestão em conformidade com as regras já estabelecidas.

Nesse contexto, a regulação significa fazer gestão de acordo com um conjunto de regras que objetivam determinado segmento na condução de sua atividade. Especificamente no caso bancário, a regulação significa uma série de limitações e orientações contábeis, operacionais e administrativas que são constantemente monitoradas pelo órgão fiscalizador. ,

Em consequência dos graves efeitos sociais provocados por uma crise bancária e sistêmica, o sistema financeiro é um dos setores mais regulados de toda economia. Controle de investimentos, avaliação periódica da qualidade dos ativos e critérios conservadores de exigência de capital são algumas das medidas impostas pelas autoridades supervisoras para aumentar a solidez e estabilidade do sistema financeiro e da economia como um todo.

Na literatura sobre regulação, historicamente predominam duas teorias, sendo uma mais tradicional, que busca identificar e corrigir falhas de mercado que impedem o funcionamento competitivo da indústria financeira. Focando as imperfeições de mercado, podendo a regulação assumir caráter estrutural ou de conduta, cuja função pode ser assumida por um órgão governamental ou não, ou mesmo pelos próprios agentes de forma não-coordenada.

De outra forma, a segunda visão é baseada sob o arcabouço teórico desenvolvido por Stigler (1962) cuja preocupação genérica é a identificação das consequências finais da regulação. Observando a quem ela traz benefícios e a quem ela prejudica, concluindo que embora seja encarada como forma de proteger os consumidores, tem como decorrência o beneficiamento de alguns bancos, em detrimento da competitividade, chamado de Teoria da Captura.

Entretanto, surgiu recentemente uma terceira visão intermediária chamada Teoria da Regulação Econômica, na qual os mercados são imperfeitos ao mesmo tempo que demonstra, apesar de julgar necessária a regulação, ela implica em resultados que inserem certo grau de ineficiência. O

foco da referida teoria está ancorado no conceito de assimetria de informação e o seu custo para minimizar tal impacto.

De modo geral, o grande temor dos órgãos reguladores é o risco de contágio e o efeito cascata da quebra de um banco. São efeitos da “corrida bancária” e “informacional” dos quais decorre, em última instância, a quebra de outras instituições fruto da falta de credibilidade gerada pela quebra da primeira.

Analisando a evolução histórica da regulação bancária, observa-se que sua origem se deu em conjunto com o surgimento dos bancos no início do século. Nessa época a regulação surgiu através da taxação da atividade via obrigatoriedade na concessão de empréstimos ao governo a taxas subsidiadas.

Segundo Guinle (1999), a partir da grande depressão de 29 e das crises ocorridas nos anos 80 em diante, a regulação da forma que é hoje ganhou força e começou a se consolidar. Nesse período, com a crise americana das instituições de Poupança e Empréstimos (S&L) alcançando US\$ 500 bilhões, que a necessidade de se discutir a eficácia e os limites da regulação bancária ganhou força.

Modelos que vão desde alavancagem zero até liberdade total de atuação dos bancos foram desenvolvidos. Mecanismos de proteção foram criados, tais como seguro de depósitos (FGC) reservas de capital entre outros, todos com objetivo de mitigar as perdas em caso de eventuais liquidações de instituições.

No mesmo sentido, organismos internacionais como o FMI e o BIS começaram a analisar e propor novos critérios aos órgãos reguladores locais. Dessa forma, foi criado o Acordo de Basileia, que possui regras de regulação e fiscalização padronizadas para todos os países que são signatários, inclusive o Brasil.

Após o estabelecimento dos Acordos de Basileia, a regulação bancária passou a utilizar padrões internacionais de solvência, definindo limites superiores de alavancagem e de riscos para as instituições. Fica evidente que o objetivo do Acordo é a adoção de padrões em virtude da internacionalização dos mercados financeiros podendo acarretar vulnerabilidade global das crises iniciadas localmente.

Em grande parte dos países, o papel de órgão regulador é desempenhado por alguma instituição governamental como um Banco Central com certo grau de autonomia ou alguma agência reguladora que tem poderes para intervir de forma direta caso as regras não estejam sendo seguidas de forma satisfatória.

Em estudo elaborado por Guinle (1999), a regulação bancária se divide basicamente em:

- a) Elaboração e aplicação de normas que limitam o grau de risco das instituições e mantendo posição relativamente conservadora, evitando falências que venham impactar negativamente a economia local e mundial.
- b) Utilização de instrumentos de monitoramento de forma a avaliar se as regras da regulação estão sendo obedecidas pelas instituições.

1.2 Objetivos da Regulação Bancária

A utilização de instrumentos de controle e monitoração do mercado financeiro não proporciona condição suficiente para evitar a quebra de um banco, dada a complexidade e amplitude da atividade financeira e as interferências exógenas, bem como os eventos inerentes ao seu mercado. Grande parte dos estudiosos, defendem que a regulação tem como objetivo evitar prejuízos econômicos advindos da quebra de bancos e da eventual falência do sistema bancário.

Predominam-se dois pontos de vistas distintos sobre regulação bancária, porém com um ponto comum sobre a necessidade de sua existência. O primeiro grupo defende que não são as características do sistema bancário que levam a necessidade de regulação.

De forma contrária, o segundo afirma que os bancos devem ser regulados de forma a evitar grandes impactos na economia por se tratar de uma indústria com características específicas.

O enfoque inicial pode ser representado por Tirole (1993), faz sua defesa do que ele considera o objetivo central da regulação. Toda sua modelagem parte do princípio de que a regulação preventiva deve existir para proteger os pequenos depositantes. Dessa forma, ele constrói seu modelo a partir da “hipótese de representação” em que o órgão regulador assume o papel de monitorar os bancos, representando esses depositantes.

Adicionalmente, ele argumenta que não poderiam ser as características específicas da indústria financeira as determinantes de sua regulação por terem elas um caráter mais quantitativo do que qualitativo. Com base nesse argumento, Tirole (1993) defende que o objetivo da regulação é a proteção dos pequenos depositantes. Dessa forma, o órgão regulador deve assumir uma função de monitorar e controlar, buscando evitar risco excessivo, falta de liquidez ou fraude, que venham a ocasionar quebra de bancos e consequente prejuízo aos depositantes.

Em função da complexidade e dos custos envolvidos no acompanhamento de uma instituição financeira, surge a necessidade de um agente público em desempenhar o papel de fiscalizador em lugar dos pequenos poupadores.

O segundo ponto de vista tem como análise a proteção da atividade econômica, partindo do princípio que o sistema financeiro é a alavanca a economia. É com base nessa premissa que se baseia o arcabouço teórico do Acordo de Basileia (a partir de 1998), visando a proteção das economias contra

as crises sistêmicas bancárias. Dessa forma, a regulação torna-se imprescindível e deve portanto, ser encarada pelos governos como uma forma de conservar a saúde financeira das instituições bancárias, evitando assim que crises de confiança e corrida a bancos reflitam no desempenho econômico dos países.

Na medida em que há necessidade de proteger o sistema econômico local e internacional dos prejuízos advindos das crises bancárias e da consequente instabilidade, a regulação preventiva surge e se justificativa. Na prática, podemos citar que o “efeito cascata ou risco sistêmico” no segmento financeiro tem uma dimensão maior que outros ramos de atividade, em função da crise de confiança que a intervenção/falência de uma instituição sobre as demais.

Um ponto a se considerar é a regulação sistêmica, e de acordo com Yazbeck (2007), a mesma é voltada para a proteção do sistema financeiro como um todo e, de forma reflexa, para a proteção das atividades não-financeiras deles dependentes, adotando mecanismos de conformação de mercado. Desta forma, a regulação sistêmica envolve a criação de “redes de proteção” ou mecanismos de “blindagem” com intuito de administrar crises ou resolver problemas. Deve ser abrangido o estabelecimento de regimes especiais de quebra, a criação de mecanismos de seguro de depósitos, as atividades de provedor de liquidez, a organização do sistema de pagamentos, entre outros.

A principal finalidade da regulação sistêmica é a manutenção da estabilidade financeira, considerando ser bastante adversos, em termos de flutuação no nível da atividade econômica, uma crise propagada pelo setor financeiro. A criação dos mecanismos de proteção sistêmica pode estimular as instituições financeiras a assumir maiores riscos, ou reduzir seus próprios mecanismos de controle. Para evitar este efeito e assegurar a confiabilidade do sistema, cresce a tendência de se adotarem medidas de regulação prudencial.

A regulação prudencial de acordo com Yazbeck (2007), “se corporifica na criação de regras, padrões e procedimentos, ditos prudenciais, assim como no estabelecimento de estruturas de fiscalização e de supervisão das atividades desses intermediários, abrangendo a autorização para a prática de certos atos, o estabelecimento de limites, a obrigação de envio de informações e outras medidas.”

Ainda quanto a regulação prudencial, explica FREITAS (2005), envolve dois aspectos centrais, um de prevenção e outro de proteção; a prevenção visa impedir a ocorrência de crise de confiança que contamine o sistema produtivo (...) os instrumentos de proteção devem ressarcir os interesses lesados e fornecer uma salvaguarda ao sistema quando a prevenção falhar ou não for suficiente.

Adicionalmente, por se tratarem de provedores de liquidez do sistema, a quebra de bancos pode afetar negativamente a economia, potencializando recessões e/ou gerando instabilidades com consequências globais.

De outra forma, a razão de existência da regulação pode ser analisada sob o ponto de vista da assimetria de informações. É de conhecimento público que os agentes possuem informações em volume e qualidade diferentes. Ou seja, existe uma situação em que os diferentes depositantes de uma mesma instituição enfrentam uma situação de assimetria de informações. Tal assimetria é fruto das diferentes condições de acesso à informação, por diversos fatores que podemos consolidar em “custo de informação”.

Nesse contexto que a assimetria surge em virtude de alguns depositantes, normalmente os grandes, tem condições de arcar com o custo de informação que os pequenos não tem, prejudicando a condição de avaliar o risco que estão incorrendo.

Partindo do princípio que a Poupança é função da renda, idade, taxa de juros, mas também do nível de informação disponível, poderemos perceber que a regulação é, em última instância, um instrumento para que os pequenos

depositantes acessem nível mínimo de informação para proteger seus depósitos, e assim garantir que a poupança agregada se mantenha em patamares satisfatórios com objetivo de desenvolvimento e estabilidade econômica.

Vale ressaltar que o objetivo desse modelo é demonstrar que a regulação pode proporcionar quantidade mínima de informação aos pequenos depositantes, diretamente ligados ao nível de poupança, auxiliando de forma fundamental na estabilidade sistêmica buscada. Dessa forma, observa-se de um lado Jean Tirole (pequenos depositantes) e por outro lado a estabilidade e crescimento econômico via proteção da poupança agregada.

1.3 Intervenção Governamental

A teoria clássica define que a satisfação do consumidor é maximizada no mundo da concorrência perfeita, sem a intervenção do Estado. Dessa forma, cabe a quem defenda a regulação do governo em alguma atividade econômica o ônus de provar sua necessidade.

De acordo com Eduardo Lundberg, “as instituições financeiras tem características distintas das demais empresas, pois a mercadoria é a moeda e poupança dos indivíduos e das empresas”. Mas não é exatamente esta característica que justifica a necessidade de intervenção governamental, mas sim o necessário atributo de credibilidade a ela associada, pois ninguém confia suas economias a um banco se não houver a segurança de que ele seja devolvido nas condições pactuadas.

O consumidor, principalmente o pequeno depositante, tem dificuldades de avaliar corretamente o futuro desempenho de um banco, a exemplo da avaliação que faz quando compra outros bens e serviços. Dessa forma, a preservação do direito do depositante (poupança popular) ter seu depósito honrado tem sido historicamente a principal justificativa da intervenção governamental no setor.

Nesse mesmo sentido, outras características dos bancos podem ser apontadas para justificar a regulação governamental, a seguir:

- a) A premissa do mercado competitivo quando da eliminação das empresas ineficientes pode levar a chamada corrida bancária (saques), gerando desconfiança para os clientes dos demais bancos.
- b) A liberalidade de entrada de novas instituições não é desejável, pois a natureza fiduciária pode contribuir para fraudes e especulações por parte dos novos agentes.

Já por outro lado, os contrários à regulação defendem que uma estrutura governamental – mesmo que autônoma – não só traz ineficiência como também não apresenta qualquer garantia de estabilidade ao sistema.

Da mesma forma, o excesso de proteção também pode levar as decisões ineficientes ou induzir comportamentos inadequados, seja por negligência, seja por má fé, chamado de Risco Moral (Moral Hazard).

Os investimentos envolvem análise entre as opções de liquidez, retorno e risco. Se dermos uma proteção indevida à atividade financeira, podemos eliminar o risco envolvido nessas transações, que na melhor hipótese os agentes poderiam se tornar descuidados, gerando ineficiência e má alocação de recursos. Na pior hipótese, a proteção pode servir de estímulo a alguns agentes agirem levemente, visando auferir algum tipo de ganho aparando na referida proteção.

Adicionalmente, Lindgren Garcia e Saal (1996) afirmam que: “A vulnerabilidade dos bancos é uma preocupação legítima das políticas públicas em função das externalidades negativas causadas pelas falências bancárias. Estes efeitos negativos ocorrem quando falências bancárias atingem outros bancos e agentes econômicos. Corridas bancária, quebras em efeito dominó e prejuízos aos sistemas de pagamentos são algumas principais externalidades negativas associadas com fragilidade bancária. Corridas para qualidade, isto é,

de bancos ilíquidos para portos mais seguros podem até ser racionais, mas podem causar severos danos ao sistema financeiro”.

Para Stiglitz (2004), “a regulamentação deve ser basear na premissa que se existe alguma diferencial de informações, assim como algum diferencial de incentivos, ou seja, embora o regulador seja menos informado, ele possui alguns incentivos para corrigir as discrepâncias entre os retornos sociais e privados”.

Dado que o regulador detém informação imperfeita e só pode controlar o banco indiretamente, a teoria da regulamentação bancária é um problema clássico de Agente-Principal: o regulador Principal tenta controlar ou afetar o comportamento do banco (Agente), para fazer o banco agir de acordo com os objetivos sociais.

A justificativa para essas práticas é dada por Stiglitz (2004), “os sistemas bancários tem falhado repetidamente; essas falhas impuseram grandes custos a sociedade, tanto pelas perturbações macroeconômicas a que elas dão origem, como pelos pacotes de socorro à custa do dinheiro público que quase inevitavelmente seguem.

Contexto Histórico

2.1 Sistema Financeiro Nacional antes do Plano Real

A partir da criação do Bacen e a implementação da Reforma Bancária em 1964, buscava-se a especialização das Instituições Financeiras de acordo com o mercado de atuação: Monetário, Crédito, Capitais, Câmbio e de Seguros e Previdência.

Segundo estudo elaborado por HAJJ (2005), a recuperação da economia brasileira ocorrida a partir de 1967, foi proporcionada basicamente pelas reformas econômicas realizadas entre 1964 e 1966, dentre as quais, destacam-se a reforma bancária, a reforma do mercado de capitais, a reforma tributária e instituição da correção monetária.

Em um cenário de instabilidade econômica e política e inflação acelerada, a organização do SFN foi promovida no interior das reformas previstas pelo PAEG, entre 1964 e 1966, destacando a criação das ORTN, originando o mecanismo de correção monetária.

Nesse sentido, o mercado de crédito e financeiro em geral foi expandido com a criação de títulos com a remuneração real, sendo que seus valores eram reajustados com base na inflação. Nos anos de 1965 e 1966, o SFN estava ainda em fase de readequação as novas normas exigentes. Em 1967, a denominada “estabilidade” da economia após a adoção do PAEG e da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964.

Em consequência, HAJJ (2005) afirma que o setor bancário cresceu por meio da intermediação financeira com a necessidade de financiamento. O banco com carteira comercial realizava operações de crédito de curto prazo por meio da captação de depósitos à vista. Os bancos de investimentos e os bancos de desenvolvimento efetuavam operações de crédito de longo prazo por meio de depósitos a prazo e de captações externas, já as sociedades de crédito, financiamento e investimento operavam no crédito ao consumidor e empréstimos pessoais por meio da captação de letras de câmbio.

Destaca-se que no período até 1950, o cenário bancário era incipiente, havendo aproximadamente 60 instituições. Nos próximos anos houve pequeno crescimento, principalmente pelos bancos públicos e pelo aumento do controle estrangeiro.

Já no cenário econômico, até a implementação do Plano Real, o Brasil amargava processo inflacionário significativo, acarretando generalizada indexação de preços, salários e contratos. Essas particularidades acabavam favorecendo os Bancos, principalmente pelos ganhos com as receitas inflacionárias, promovendo expansão da quantidade de Instituições no período.

Durante as décadas de 80 e 90, vários planos econômicos foram implementados no Brasil, basicamente com objetivo de combater os altos

índices inflacionários. Acrescentam-se inúmeros movimentos políticos, bem como fatores econômicos e sociais, tudo isso associado ao clima de incertezas e desconfianças. Diante desses complexos aspectos, pode-se considerar que a economia brasileira era significativamente instável até a implantação do Plano Real: todavia, torna-se necessário entender a natureza das últimas reformas, ou seja, sua evolução a partir do Plano Real para compreender as mudanças no SFN atual.

2.2 Sistema Financeiro Nacional pós Plano Real

No decorrer do ano de 1993, foram definidas as medidas preparatórias de um programa de estabilização econômica, conhecido posteriormente como Plano Real. As medidas implementadas no início de 1994 e introdução da moeda Real promoveram alterações no ambiente econômico, no qual os bancos estavam inseridos, o que modificou o funcionamento e as estratégias de concorrências das Instituições.

O Plano foi lançado em dezembro de 1993, e implementado em 3 fases:

- I. Combate ao déficit público com corte de 41% das despesas da União e aumento de 5% todos os impostos federais;
- II. Criação de indexador diário chamada de URV, com objetivo de eliminar as distorções dos preços relativos;
- III. Reforma monetária com a introdução do Real, todas com objetivo primordial de controlar a inflação.

A última fase de implementação do Plano foi a adoção da nova moeda chamada Real, que começou a circular a partir de 1º de Julho de 1994. Características dessa fase, foram descritas através de publicação do Bacen (2003b) a seguir:

“A partir do segundo semestre de 1994, com a implantação do Plano Real acentuou-se o processo de reordenamento da economia brasileira. Foram adotadas medidas capazes de viabilizar a estabilização e reestruturação da economia, tais como a maior abertura ao comércio exterior; mudanças de política industrial visando a

inserção mais competitiva de produtos; redução de subsídios a vários setores produtivos; reformas no ordenamento constitucional, notadamente na ordem econômica e nas funções do setor público. Essas iniciativas, dentre outras, objetivaram a viabilização do processo de estabilização monetária.”

Ao contrário dos planos anteriores, que impuseram congelamento de preços e/ou salários, houve uma contenção e posterior controle do processo inflacionário. No início do Plano Real, a taxa anual de inflação diminuiu de forma significativa, passando de 2,5 mil por cento em 1993, para 23 por cento em 1995. A implementação do Plano Real e o conseqüente controle da inflação, impossibilitaram ao setor bancário a manutenção de sua rentabilidade através da receita inflacionária, dessa forma o sistema financeiro teria de passar por um processo de ajuste, de forma a adaptar sua dinâmica operacional ao novo contexto macroeconômico.

A partir de 1994, com a implementação do Plano Real, são eliminadas as receitas inflacionárias oriundas do *float* de recursos remunerados a taxas reais negativas ou inferiores às de aplicação. Estas receitas, que atingiram 4% do PIB no período 1990-93, foram reduzidas a 2%, em 1994, e a 0,1%, em 1995 (Tabela 01). Em termos do valor da produção bancária imputada, as receitas inflacionárias, que representavam 87,3% em 1993, reduziram-se para 49,5% em 1994, e 1,6% em 1995 (Corazza, 2001).

Tabela 01 - Receita inflacionária como % do PIB e do Valor da Produção Imputada

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receita Inflacionária / PIB	4,0	3,8	4,0	4,3	2,0	0,1
Receita Inflacionária / Valor Produção Imputada	70,0	81,2	86,8	87,3	49,5	1,6

Fonte: IBGE/Andima (1997)

Segundo (Barros et alii, 1997, p. 2 a 4) estima-se que tomando como base a média de 1990 a 1993, isto representa, a valores de 1994, algo próximo a R\$ 19 bilhões de perda para os bancos decorrente da estabilização de preços na economia brasileira

Nesse contexto, logo após a adoção do Plano Real, a primeira estratégia de ajuste adotada pelos bancos que operavam no País foi compensar a perda da receita inflacionária com o crescimento da oferta de crédito, mantendo, dessa forma, o mesmo nível de rentabilidade anterior à estabilidade econômica.

A manutenção da rentabilidade do setor através da expansão da oferta de crédito evitou, temporariamente, uma reestruturação mais profunda do setor bancário. O crescimento do crédito no período inicial do Plano ocorreu, apesar da adoção de uma política restritiva por parte das autoridades monetárias como forma de controlar a explosão do mesmo. Na época, o pensamento econômico do Governo era o de que a estabilidade econômica, na medida em que eliminasse os ganhos inflacionários, levaria os bancos a compensarem essa perda de receita através da expansão das operações de crédito. Conforme Soares (2001p. 10):

[...] aparentemente, em virtude dessa unanimidade, a preocupação principal do governo era a de como evitar a explosão do crédito. O crescimento exagerado do crédito poderia fragilizar os bancos e criar uma bolha de consumo, ameaçando a estabilização de preços. Para evitar esse crescimento, o Banco Central estabelece uma política rigorosa de depósitos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo e sobre outras operações, e adota normas mais restritivas para a concessão de créditos. Entretanto, apesar da política restritiva, os estudos mostram que os créditos cresceram.

A política monetária restritiva adotada pelas autoridades monetárias no início do Plano Real acabou por reforçar a tendência de queda do ritmo de crescimento econômico do País, que começava a aparecer já em 1995. O cenário econômico recessivo de 1995, somado à manutenção de uma taxa de juros bastante elevada, reduziu fortemente a capacidade dos devedores de saldarem suas dívidas.

Diante desse quadro, a inadimplência no setor bancário aumentou substancialmente, especialmente no segundo semestre de 1995, após a crise do México. De acordo com Baer e Nazini (1999) Apud Salviano Jr. (2004), para

o conjunto do sistema financeiro, a taxa de inadimplência passou de 5% em setembro de 1994 para 15% em 1997.

Dessa forma, embora, no primeiro momento do Plano Real, o setor bancário tenha sido capaz de se adaptar ao novo contexto macroeconômico através de uma postura mais ousada de aumento no seu nível de crédito, essa postura tornou-se mais conservadora após o delineamento de uma crise bancária, em 1995. Nessas condições, evidenciou-se a fragilidade tanto dos vários bancos que haviam entrado no mercado, a partir da reforma financeira de 1988, apenas com o intuito de servirem de balcão de aplicações, como daqueles que não conseguiram se ajustar ao fim da inflação e, conseqüentemente a perda dos ganhos de floating. Além disso, a intervenção nos Bancos Nacional e Econômico provocou a perspectiva da instauração de uma crise bancária.

A partir de 1995, observou-se um cenário de crescente fragilidade macroeconômica, marcado por um brutal aperto de liquidez, juros altos e recorrentes choques externos — a partir da crise mexicana — e elevado grau de inadimplência dentro do setor bancário. Diante da forte ameaça de uma crise bancária em 1995 e 1996, iniciou-se a reestruturação do setor bancário brasileiro, baseada em duas grandes alterações: o aumento da concentração bancária e a internacionalização do setor, ambas interligadas. Além disso, paralelamente ao processo de reestruturação, o sistema bancário brasileiro buscou ajustar seu funcionamento aos condicionamentos impostos pela adesão do Acordo da Basileia, ocorrida em 1994.

Nesse mesmo período, os bancos tiveram que passar por processo de reestruturação nas áreas operacionais e administrativas, revendo a quantidade de agências, unidades de apoio e quantidade de funcionários, adequando-se à nova realidade do mercado. Os bancos que estavam impactados por altos índices de inadimplência, pela queda de valor de mercado dos seus ativos e por problemas de liquidez, logo foram precificados negativamente.

De outra forma, com a estabilização econômica, as instituições foram obrigadas, além de ampliar o volume de crédito da economia, buscaram diversificar ainda mais o portfólio de produtos/serviços, gerando alternativas de incremento em receitas de prestação de serviços.

Eventualmente realizadas, as intervenções da autoridade monetária tiveram como objetivo possibilitar o saneamento e fortalecimento do sistema bancário, cujo cenário retratava os efeitos das crises nos Bancos Econômico, Nacional e Bamerindus. Embora conhecendo essas dificuldades, o Bacen optou inicialmente por soluções de mercado, em que os bancos sólidos financiavam as instituições com problemas de liquidez supostamente eventuais.

Ainda antes das intervenções, isto é, no preâmbulo da crise bancária, a autoridade monetária acionou sua “primeira linha de defesa” – a concessão de liquidez aos bancos em dificuldades, tanto diretamente pelo Bacen, como por intermédio dos bancos federais. Nesse período, o comportamento assimétrico dos aplicadores materializava uma corrida silenciosa dos investidores institucionais que conduziu aquelas instituições a graves problemas de Liquidez. Moura (1998) mostra que essa dinâmica se traduzia no recuo das aplicações a prazo das instituições financeiras no Banco Nacional e Econômico, enquanto as pessoas físicas e jurídicas passavam a responder por parcela crescente desses recursos.

Em dezembro de 1994, o Banco Central firmou contrato para abertura de crédito rotativo com o Econômico. Coberta pela assistência financeira de liquidez do Bacen, a insuficiência de caixa da instituição evoluía rapidamente, passando de R\$ 664 milhões (06.03.95) para R\$ 1,5 bilhão (02.05.95) e alcançando R\$ 2,9 bilhões as vésperas da intervenção (09.08.95). O caso do Banco Nacional não foi diferente, a atuação sigilosa do BB e CEF como provedores para-oficiais de recursos alcançaram o volume de R\$ 4,7 bilhões (fonte: Bacen) nos meses subsequentes à intervenção do Econômico.

A percepção do mercado financeiro de que a crise provocada pela iminente intervenção nos bancos Econômico e Nacional não seria temporária, provocou reação natural de retirada dos recursos dos grandes depositantes (inst. financeiras, investidores institucionais e empresas) exigindo que o Bacen assumisse o lugar de única entidade financiadora de liquidez para o sistema.

Em agosto de 1995, o Bacen decretou intervenção no Banco Econômico, sendo essa a primeira grande instituição a ser submetida a regime especial após a criação do Plano Real. Nessa data, o banco ocupava o oitavo lugar no ranking por patrimônio líquido e o décimo por depósitos totais. Em novembro do mesmo ano, foi decretada a intervenção no Banco Nacional, sexto maior em patrimônio líquido e quinto em depósitos totais.

Os problemas com as instituições financeiras que passaram a atingir os grandes bancos privado de varejo, provocaram apreensão quanto a saúde financeira dos demais bancos e conseqüente concentração da liquidez nos bancos maiores. Tal fato prejudicou as instituições de pequeno porte aumentou o potencial de contágio para as demais instituições, tornando concreta a possibilidade da ocorrência de crise bancária sistêmica no Brasil.

De acordo com Donato(1999), os fatos retratam que não só a queda dos índices inflacionários foi o motivo que ocasionou as medidas saneadoras dos sistema financeiro brasileiro. Gestão incorreta do portfólio, manutenção de ativos de baixa qualidade, além de ocorrência de fraudes, foram fatores que em qualquer cenário, provocariam crises de liquidez e desconfiança dos depositantes em relação aos bancos afetados e ao sistema como um todo.

A fim de evitar uma crise de insolvência e de possibilitar o processo de reestruturação do sistema bancário, as autoridades governamentais implementaram, dentre outras medidas prudenciais, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER), em 1995, e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), além do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), em agosto de 1996.

Nesse contexto, O PROER foi concebido como linha superior de contenção da crise bancária. O lapso de três meses transcorrido desde a intervenção no Econômico serviu para o Bacen amadurecer um arsenal jurídico que cobrisse a operação de intervenção no Banco Nacional. O modelo adotado foi de banco “bom” e banco “ruim”, isto é, a cisão patrimonial da instituição original. Os ativos de má qualidade seriam incorporados ao BC, acompanhados de estoque de passivos, de valor superior, formado junto ao próprio BC, ao setor público em geral, aos funcionários e seu fundo de pensão, etc. Esse o banco ruim, com passivo a descoberto.

A segunda parte da cisão seria composta dos melhores ativos, acompanhada por passivos em igual montante que incluíam obrigações junto ao público. Esse é o banco bom, equilibrado e sadio, a ser negociado com outra instituição do mercado. O BC buscava assim definir o perfil de um programa mais amplo, que não se resumisse a medidas *ad hoc* voltadas para o resgate de uma instituição de grande porte. Esse período também viu frustrar a almejada solução de mercado via negociações entre Banco Nacional e Unibanco, cujo emperramento precipitou a ação da autoridade supervisora.

2.3 PROER

O PROER consistiu de um instrumento criado para atuação do Bacen no saneamento e reorganização dos sistema financeiro, bem como mecanismo de estímulo ao ajuste administrativo, societário e operacional das instituições integrantes do SFN, seja mediante fusões, incorporações, cisões, desmobilizações, etc...

Donato(1999) cita que o objetivo do programa foi assegurar liquidez e solvência do sistema financeiro brasileiro, preservando os interesses de depositantes e investidores, cujo acesso é exclusivo dos bancos múltiplos, comerciais, de investimento, desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento/investimento e sociedades de crédito imobiliário que:

- I. Adquiram controle acionário de qualquer dessas instituições;

- II. Tenham seu controle acionário transferido;
- III. Assumam direitos e/ou obrigações de quaisquer dessas instituições;
- IV. Promovam reestruturação das carteiras de ativos ou passivos.

Independentemente de estarem submetidas a regimes especiais (intervenção, liquidação e RAET), as instituições acima poderiam participar do PROER. A inserção no programa não eximia os administradores, cujo controle tenha sido transferido, de eventual responsabilidade nas esferas penal e administrativas.

As fontes de recursos do programa foram oriundas, na maior parte, do próprio mercado, quer pelas reorganizações societárias e transferência de ativos/passivos, quer por meio do mecanismo garantidor de depósitos compulsórios pertencentes às próprias instituições financeiras que integram o sistema.

O programa configurou-se nos seguintes pontos (Bacen,1996, pp 43-44):

- I. Linha especial de assistência financeira vinculada à títulos/operações de responsabilidade do Tesouro; perdas decorrentes do processo de saneamento; gastos com o redimensionamento e reorganização administrativa e modernização de sistemas operacionais; desmobilização de ativos de propriedade das instituições participantes do PROER; créditos junto ao Fundo Garantidor de Créditos;
- II. Liberação de recursos do recolhimento compulsório/encaixe obrigatório sobre recursos à vista para aquisição de CDB, de emissão do PROER, visando propiciar a liquidez da instituição participante do programa; e permitir o abatimento, em valor igual, dos recolhimentos compulsórios sobre depósitos a vista da instituição adquirente dos CDBs;
- III. Flexibilização dos limites operacionais aplicáveis às instituições financeiras;

- IV. Diferimento, em até 10 semestres, de: gastos relativos aos custos/despesas com a reestruturação de instituições financeiras; perdas decorrentes do processo de saneamento e perdas com a desmobilização de ativos. As amortizações dos gastos devem ser feitas mensalmente, independentes do resultado que a instituição venha a obter.

Os recursos liberados pelo PROER foram oriundos da linha especial de assistência financeira acima tratada, regulamentada sob a forma de contrato de crédito rotativo, firmado entre o Bacen e a instituição. Destinavam-se a dar suporte à reestruturação da carteira de ativos/passivos dos participantes do programa, com prazo de até 5 anos, em razão das reais necessidades das instituições. Conforme estimativas dos Bacen, e de acordo com relatório publicado pela instituição em junho de 2003, o custo total do PROER (recursos das linhas de assistências acrescidos dos saldos negativos da conta de reserva bancária) foi de R\$ 20,4 bilhões, demonstrados na tabela 02, a seguir:

Tabela 02 - Recursos liberados no âmbito do PROER

			R\$ milhões
Instituição	Data	Recursos liberados	
Nacional	1995 e 1996	5.898	
Crefisul	1996	120	
Econômico	1996	5.226	
Caixa Econômica Federal ¹	1996	5.038	
Banorte	1996	476	
Banco Mercantil	1996	530	
Banco Pontual	1996	125	
Bamerindus	1997	2.945	
Total		20.358	

Fonte: Bacen (2003)

1 - Empréstimos para aquisição das carteiras hipotecárias dos Bancos Econômico, Banorte e Bamerindus

Nos casos dos Bancos Econômico e Nacional, o PROER possibilitou o saneamento através da divisão de cada uma dessas instituições em duas, uma saudável e outra não. A parcela saudável (banco bom) formada por ativos de boa qualidade e por todos os depósitos recebidos pela instituição original, foi

assumida por outro controlador, no caso o Banco Excell e o Unibanco, respectivamente.

Os ativos remanescentes e os demais passivos permaneceram constituindo os bancos originais (banco ruim), os quais foram mantidos sob regime especial e liquidados posteriormente.

O PROER contemplou tratamento tributário através da edição da Medida Provisória nº. 1179, que oferecia os seguintes incentivos nas incorporações realizadas até 31/12/1996: contabilizar como perdas os valores de créditos de difícil recuperação, deduzindo-as da base de cálculo do IRPJ; registrar como ágio na aquisição de investimento a diferença entre o valor da aquisição e o valor patrimonial da participação societária adquirida, que podia ser amortizado para fins de cálculo do IRPJ, desde que fosse observado o limite de 30% do lucro líquido, adicionando a esse valor os prejuízos fiscais e amortização.

No período de 1994 a 1998, o Programa possibilitou o saneamento de cinco instituições que se encontravam em intervenção, conforme tabela 03 a seguir, dentre as quais destacam-se três de grande porte (Econômico, Nacional e Bamerindus).

Tabela 03 - Instituições adquiridas no âmbito do PROER

Instituição	Comprador	Data
Banco Nacional	Unibanco	1996
Banco Econômico	Banco Excel	1996
Banco Mercantil	Banco Rural	1996
Banco Banorte	Banco Bandeirantes	1996
Banco Bamerindus	Grupo HSBC	1997

Fonte: Bacen

Segundo dados do Bacen (1999), 96% do valor total recursos aportados pelo Programa foram direcionados para os Bancos Nacional, Econômico e Bamerindus. Tais instituições efetivamente estavam causando instabilidade no

setor bancário nacional, com possíveis implicações para os demais, em função da perda de confiança pelos depositantes e investidores.

Especificamente em relação aos bancos Econômico e Bamerindus, Donato (1999) cita que os prejuízos potencialmente existentes não eram devidamente reconhecidos nas suas demonstrações contábeis e conseqüentemente não retratavam as respectivas situações econômico e financeira. Os ativos e passivos dessas instituições estavam, portanto, super e sub avaliados respectivamente, distorcendo análise das suas demonstrações.

Nos anos seguintes a implementação do PROER, ocorreu uma significativa redução do número de instituições financeiras, através de processos de transferência de controle, incorporações, cancelamentos e liquidações, financiados, em grande medida, por ele próprio. Segundo Salviano Jr. (2004, p. 69-70):

[...] exemplos mais significativos desse movimento de consolidação dentro do sistema financeiro foram as aquisições do Banco Econômico pelo Excel (1995 — vendido em 1998 ao Banco BilbaoVizcaya), do Banco Nacional pelo Unibanco (1995), do Bamerindus pelo HSBC (1997), do Banco de Crédito Nacional (BCN) pelo Bradesco (1998) e, mais recentemente, do Banco Real pelo ABN Amro (1999).

O PROER destinava-se apenas aos bancos privados. Os bancos estaduais, no entanto, devido à menor flexibilidade para a redução dos custos e à existência de carteiras de operações de crédito em situação muito fragilizada, foram ainda mais duramente atingidos pela perda dos ganhos de floating. Segundo Salviano Jr. (2004), os mais afetados foram aqueles responsáveis pelos maiores fundos de liquidez das dívidas estaduais.

Assim, em agosto de 1996, através da Medida Provisória nº 1.514, foi instituído o Proes, com a finalidade de sanear o sistema financeiro público estadual. Segundo Salviano Jr. (2004, p. 81), a proposta fundamental do Programa é: “[...] reduzir ao mínimo a presença das instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro”.

Pacotes que incluíam 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais foram oferecidos aos estados. Em contrapartida, caberia ao estado receptor desses recursos comprometer-se a adotar uma das seguintes estratégias para com seus bancos estaduais: (a) liquidação; (b) privatização; (c) transferência do seu controle para o Governo Federal, a fim de futura privatização; ou (d) transformação do banco numa agência de desenvolvimento.

Naqueles casos em que houvesse apenas o saneamento, sem a transferência de controle acionário ou a transformação em agências de fomento, a ajuda do Governo Federal limitar-se-ia a apenas 50% dos recursos necessários. Caberia aos governos estaduais assumirem o restante. O resultado foi que o processo de saneamento se deu mediante uma combinação entre as várias alternativas: as privatizações representaram a principal estratégia, ocorreram algumas liquidações, e, em alguns casos, como o do Banrisul, o banco permaneceu com seus controladores mesmo após o saneamento (Salviano Jr., 2004). De acordo com Paula e Marques (2005, p. 13):

Dos 35 bancos estaduais existentes em 1996, 10 foram extintos, 6 privatizados pelos governos estaduais, 7 federalizados para posterior privatização, 5 reestruturados com recursos do Proes e apenas 3 não participaram do programa, conforme dados de julho de 1998.

O objetivo desse programa não foi apenas reduzir a participação do Estado na atividade bancária, mas também resolver o problema do déficit público. De fato, de acordo com Puga (1999), o relacionamento entre bancos estaduais, Governo Estadual e Governo Federal era marcado pela seguinte prática: como havia poucas restrições ao volume de financiamentos que os governos estaduais podiam obter de seus bancos, o abuso no endividamento implicava que os fluxos de caixa dos estados se tornavam insuficientes para atender aos serviços da dívida, gerando problemas de liquidez para os seus bancos.

Pressões políticas exercidas pelos governadores levavam o Banco Central a socorrer essas instituições, seja através do redesconto ou de um empréstimo de liquidez, seja mediante a injeção de liquidez no mercado. Essa prática terminava dificultando a condução da política monetária.

A partir da implementação do PROES e do PROER, começou a se delinear a primeira das transformações que iriam alterar a configuração do sistema bancário nacional: o crescimento da concentração do setor. Conforme mostra a Tabela 03, entre 1994 e 2015, 30 bancos públicos tiveram suas atividades encerradas e 75 privados foram adquiridos /liquidados.

Tabela 03 - Quantidade de Instituições Financeiras em funcionamento

Tipo de Instituição	1988	1994	1998	2000	2011	2015
Bancos Públicos	43	40	30	17	9	10
Bancos Privados Nacionais	44	147	106	93	73	72
Bancos Estrangeiros	40	69	75	69	62	66
Total	127	256	211	179	144	148

Fonte: Bacen

A partir dos dados da Tabela 03, pode-se perceber que a concentração do setor bancário reflete dois movimentos distintos. Primeiramente, ocorreu uma profunda alteração na composição da propriedade dos bancos, no Brasil, com o aumento da participação dos bancos estrangeiros e com uma significativa redução da participação dos bancos nacionais e dos bancos públicos.

Em segundo lugar, o processo de concentração ocorrido no País vai além da mudança de propriedade dos bancos, uma vez que o aumento da participação dos bancos privados no setor tem acontecido paralelamente à redução da participação dos bancos públicos.

2.4 Caso Banco Nacional

Poucas semanas antes da divulgação do PROER, o Banco Nacional entrou em colapso, acarretando afastamento da diretoria com base na

decretação do Regime de Administração Temporária (RAET), ocorrida em 16.11.1995, a qual perdurou até que o banco fosse colocado em liquidação extra-judicial.

Sob a âmbito do PROER, o Nacional foi dividido em duas partes: a primeira foi o Nacional-RAET, incorporado pelo BC que teve acesso aos R\$ 5,9 bilhões do Programa. Após a cisão, a estrutura deste banco passou a deter, no passivo, débitos com o Proer e parte residual dos passivos de diversas origens (financeiras, trabalhistas, etc). No ativo, como os melhores haveres foram para o negociados com o Unibanco, restaram basicamente os créditos de difícil recuperação, os pagamentos em ações do Unibanco e o ágio a receber pela venda da carteira de clientes. No final de 1995, essa massa estava próxima de R\$ 5 bilhões e a liquidação extrajudicial decretada um ano mais tarde viria envolver, além dessa base patrimonial, também os ativos da holding e os bens dos controladores.

Com a cisão, a parte capaz de gerar resultados foi adquirida pelo Unibanco, proporcionando que a instituição alcançasse o terceiro lugar no ranking de bancos privados no Brasil. Por meio de contrato com o Nacional-RAET, foram-lhe transferidos os ativos de melhor qualidade e/ou mais facilmente recuperáveis, que totalizavam R\$ 9,1 bilhões. O Unibanco poderia até a data da liquidação devolver os créditos que não atendessem à expectativa inicial de retorno.

Entretanto, a maior parte desse ajuste ocorreu logo de partida e em decorrência disso surgiu uma diferença de R\$ 3,1 bilhões, coberta com aportes do Proer transferidos para o Unibanco. Em contrapartida foram assumidos passivos iguais R\$ 9,1 bilhões associados basicamente aos recursos do público, que poderia movimentá-lo conforme as condições originais de aplicação.

Pelo controle das demais empresas e ativos permanentes do grupo, o Unibanco pagou R\$ 682 milhões, na forma de ações originadas de um aumento de capital feito pela holding. Pela carteira de clientes do banco, da

seguradora e de cartão de crédito, comprometeu-se a pagar R\$ 300 milhões nos cinco anos seguintes, com dois de carência. Adicionalmente, o governo brasileiro concedeu crédito rotativo de US\$ 600 milhões ao Unibanco, no exterior, para equilibrar o descasamento de prazos em agências externas. Por fim, com base no contrato de transferência de ativos e passivos, o Unibanco também ficou responsável por prestar ao Nacional, os serviços remunerados associados a liquidação do mesmo, envolvendo na prática quase todo tipo concebível de serviço bancário.

2.5 Caso Banco Econômico

Antes da implementação do PROER, o Banco Econômico já vinha recebendo socorro de liquidez tanto das linhas de assistência do BC, bem como da Caixa Econômica Federal. A hipotética demora do BC em consumir a intervenção no Econômico, é alvo de críticas de natureza econômica e política, sendo por vezes apontando como foco das perdas a deterioração de garantias.

Vidotto (2005), destaca que antes do colapso do Econômico, a direção da instituição tomou medidas de dilapidação do patrimônio, como por exemplo a concessão de empréstimos de R\$ 180 milhões a diversas empresas do grupo, além de desviarem recursos dos fundos mútuos administrados pela instituição. Por fim, a renovação de das linhas de assistências financeira foi indeferida pelo BC por falta de garantias, apresentando saldo negativo na reserva bancária e a CEF, por sua vez, também não renovou o crédito interbancário.

A tensão entre o Banco Econômico e o Bacen vinha pelo menos duas décadas, sendo que diversos conflitos já haviam ocorridos e o caráter temerário da gestão era conhecido da autoridade monetária. Adicionalmente, Vidotto (2005) cita a hipótese de protelação na intervenção no Banco Econômico, dada a influência política de seu controlador. Entretanto, essa postura e baseada nas razões econômicas do BC, acarretou a liquidação da instituição.

Nesse período, as negociações para solução do Econômico, teriam suscitado interesse do Banco de Boston (capital estrangeiro), mas somente o Banco Excel apresentou proposta formal para assumir todos os ativos e passivos, rejeitada por ser impossível de enquadrar nas normas vigentes. O modelo de cisão patrimonial foi aplicado ao Banco somente em abril de 1996, quando se formalizou o acordo com o Excel, e a grande novidade foi o incorporador do banco “bom” ser uma instituição muito menor que a original.

Remanesceram no Econômico sob intervenção uma dívida de R\$ 3,6 bilhões para com o BC, de R\$ 400 milhões com a CEF, e outras obrigações por volta de R\$ 2,0 bilhões. Nesse conjunto ficaram as exigibilidades junto à CEF, passivos junto ao BNDES, ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC), ao FGDLI, ao Instituto de Resseguros do Brasil e ao Tesouro Nacional, contemplando ao setor público os haveres do banco “ruim”. A CEF obteve R\$ 1,7 bilhão do PROER para adquirir sua carteira imobiliária, pela qual recebeu o valor líquido de R\$ 838 milhões, sendo a diferença a cargo do banco “ruim” e posteriormente ao Banco Excel.

Ao amparo do PROER, o Econômico recebeu diversos créditos que totalizavam R\$ 5,23 bilhões, concedidos no período de contrato com o Excel e a inclusão do banco “ruim” em liquidação extra - judicial. Os R\$ 6,27 bilhões dados em garantias, foram mais diversificadas, sendo 40% em Títulos da Dívida Interna, 46% da Dívida Externa e o restante em Títulos Privados.

O Banco Excel, com ativos totais da ordem de R\$ 1,5 bilhão, recebeu ativos nos país e exterior que chegavam a R\$ 2,6 bilhões, representados por créditos a terceiros e participações societárias. Assumindo em contrapartida basicamente, passivos exigíveis junto ao público, do banco e de instituições controladas, dentro e foram do país. A nova instituição, o Banco Excel Econômico, obteve três meses de liberação do depósito compulsório e de pagamento de fundo de comércio. Os imóveis de Uso não foram adquiridos, apenas alugados e, por fim, tornou-se a prestadora de serviços bancários, financeiros e administrativos ao interventor.

Conclusões

A análise aqui exposta parte do entendimento que se configurou-se uma crise bancária no Brasil, nos anos noventa, quando o sistema vigente no período inflacionário foi submetido a um duplo impacto – a transição para o regime de baixa inflação e as políticas macroeconômicas do Plano Real. Aquela impunha um ajuste profundo na estrutura de receitas e despesas das instituições financeiras, enquanto estas comprometiam as condições sob as quais o ajuste seria empreendido.

Constituiu pré-requisito para o acesso aos recursos do Programa a transferência das atividades do banco com problemas para outra instituição doméstica ou estrangeira com estrutura de capitalização e tradição bancária compatível com o porte da instituição absorvida. Foi componente para a viabilização do PROER a utilização de taxas de juros compatíveis com as garantias vinculadas ao Programa, bem como a origem dos recursos utilizados, basicamente os depósitos compulsórios mantidos pelo sistema financeiro junto ao BC, não representando impacto fiscal direto as contas do Governo Federal.

Com vistas a inclusão de bancos ao Programa, acredito que as decisões de aporte de recursos foram precedidas de estudos e avaliações que permitiram a segregação das atividades do banco problema e normais e regulares (banco bom) e anormais (banco ruim). Assim, as atividades normais foram transferidas imediatamente a instituição adquirente e as anormais mantidas na instituição antiga que é submetida a regime especial de intervenção, liquidação ou administração especial temporária.

A absorção das atividades por outra instituição permitiu a continuidade dos negócios bancários dos clientes e demais parceiros do sistema, evitando traumas que poderiam provocar situações críticas aos depositantes e investidores, com conseqüente possível corrida bancária.

Em relação aos custos incorridos pelo PROER, o ex-presidente do BC Gustavo Loyola, destaca que os recursos disponibilizados pelo Programa foram

originados pelo próprio sistema financeiro, com por exemplo recursos de bancos estrangeiros, do FGC, dos depósitos compulsórios, bem como estavam garantidos por títulos públicos.

No tocante aos impactos sociais e econômicos, Silva (2007) afirma que independente de qualquer polêmica gerada pelo PROER, as intervenções nos bancos provocaram o BC a implementar novo aparato de regulação, melhorando sua atuação e promovendo saneamento do mercado bancário. Assim, o Programa não dimensionava apenas os impactos nas instituições financeiras, mas também acabava sendo instrumento para proteger a poupança dos clientes, além de punir a possível gestão fraudulenta dos administradores. Nesse sentido, o Programa parece cumprir seus objetivos de sanear o SFN, aumentar a segurança e o poder de regulação e proteger o capital do pequeno investidor.

Da mesma forma, Olga Camargo (2009), cita que o PROER, por sua vez, regulamentou a aquisição de bancos com problemas patrimoniais e de solvência, por meio da criação de linhas de crédito, de incentivos fiscais, de benefícios tributários e de isenção temporária do cumprimento de certas normas bancárias. Os principais resultados foram o incentivo às fusões, incorporações, transferências de controle acionário e aquisições, por bancos estrangeiros, dos bancos privados nacionais. Além disso, foram promovidos a modernização e o aprimoramento da regulamentação prudencial do Bacen, que passou a adotar os padrões internacionais estabelecidos pelos Comitês da Basileia.

A atuação do Bacen também foi importante no sentido de excluir do mercado as instituições problemáticas, de estimular as privatizações com a autorização prévia para a desnacionalização, de reforçar os padrões de regulamentação prudencial e descapitalização, e de consolidar a abertura do setor bancário brasileiro.

Segundo estimativas do Banco Mundial publicada em 2000 (tabela 04), foram investidos pelo PROER o equivalente a 0,9% do Produto Interno Bruto

(PIB). Em que pese o grau de incerteza presente nessa estimativa, os números indicam um custo inferior ao custo médio de 12,8% apurado em estudo contemplando quarenta países que experimentaram reestruturações de seus sistemas financeiros em meio a crises bancárias.

Tabela 04 - Custo Fiscal dos Programas de Ajustes

Ano	País	Custo Fiscal (%)
1982	Argentina	13,0
1985	Chile	19,6
1985	Colômbia	6,0
1994	Venezuela	13,0
1991-93	Finlândia	8,2
1988-92	Noruega	4,5
1991-93	Suécia	4,5
1991	Estados Unidos	5,1
1995-97	Brasil	0,9

Fonte: Rojas-Suarez, Liliana e Weisbrond, Steven R(BID 1995)

Durante a pesquisa, foram observadas divergência sobre os valores disponibilizados pelo Programa, variando entre R\$ 16 bilhões e R\$ 20 bilhões investidos. Nesse sentido, o valor relatado na CPI PROER, foi de até R\$ 20 bilhões, garantidos por títulos cujo valor de face era de R\$ 23,5 bilhões. Os referidos papeis eram comercializados por 50% do valor original, o que significava que o Governo poderia arrecadar com sua alienação por volta de R\$ 12 bilhões, acarretando potencial prejuízo de R\$ 8 bilhões.

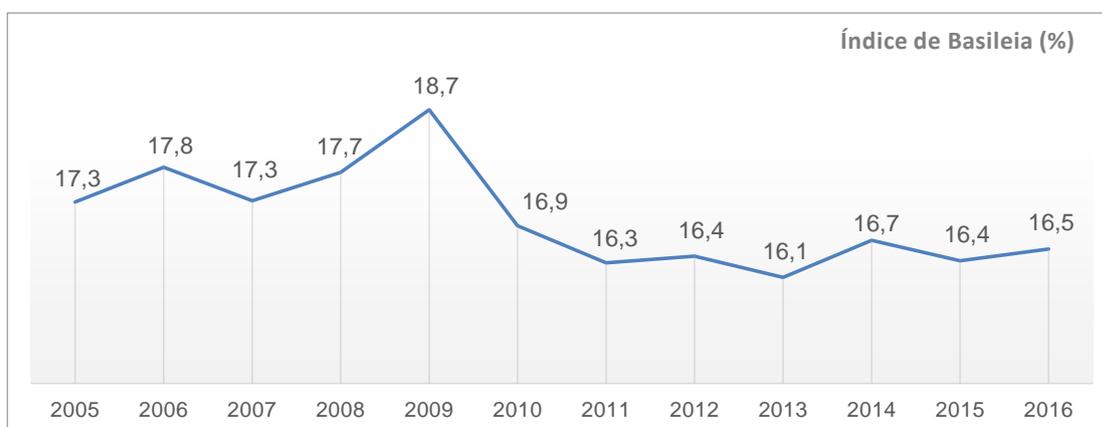
Adicionalmente, Joel Silva (Curitiba 2007) afirma que a estabilidade do sistema financeiro é um bem público que necessita ser preservado. Entretanto, na resolução da crise bancária pós Real, houve abundante protecionismo a alguns bancos e, de forma geral, ao capital bancário brasileiro, o que poderia ser caracterizado como risco moral. Apesar disto, o PROER parece ter sido bem sucedido tanto na prevenção da iminente crise bancária, devido a estabilização da moeda conseguida através do Plano Real, como também na penalização de políticas bancárias inconsistentes. O PROER mudou pratica comum no Brasil do passado: a conjunção de bancos quebrados e banqueiros

riquíssimo. O PROER congelou na apenas os bens dos administradores, mas também os bens dos controladores dos bancos liquidados.

Além disso, o Bacen implementou um importante esforço no sentido de criar série de medidas que significaram adequação de sua estrutura de regulação e supervisão com novas necessidades de controle e monitoramento do mercado financeiro e de capitais. Estas medidas permitiram que o SFN ficasse mais próximo ao padrão difundido internacionalmente. Isto justifica que depois das mudanças implementadas, o sistema tem se mostrado estável, com exceção de alguns casos de intervenção.

Uma das características de adequação e evolução das instituições componentes do SFN, pode ser vista pela manutenção dos índices de solvabilidade (Índice de Basileia) bem acima do patamar mínimo exigido pelo Bacen (11%) ou pelo BIS (8% no exterior), conforme gráfico 01.

Gráfico 01 – Índice de Basileia do SFN

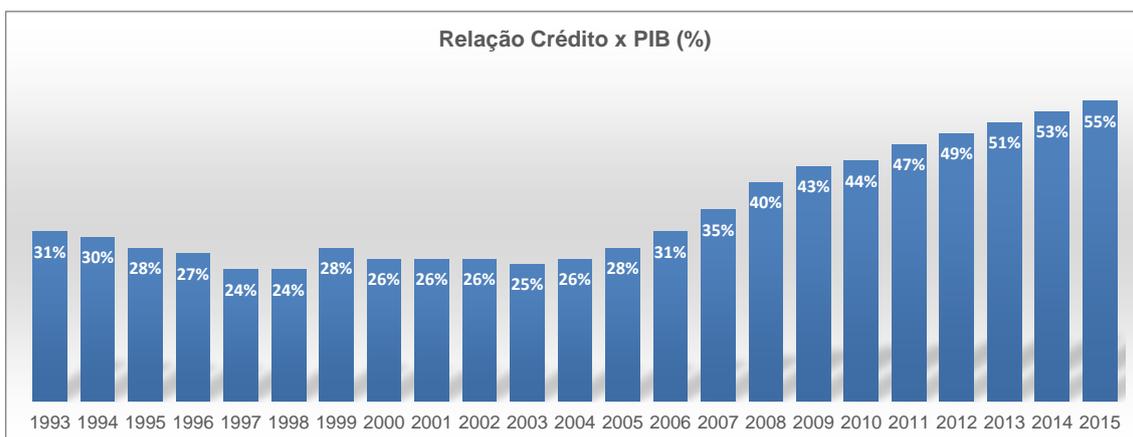


Fonte: Bacen

Nesse mesmo sentido, pode-se creditar em parte ao PROER e pela evolução na regulação prudencial derivada, o incremento substancial da participação do crédito na atividade produtiva brasileira, possibilitando que parcela da sociedade seja inserida no mercado bancário e tenha acesso as linhas de crédito. Nos anos anteriores ao PROER, a relação Crédito x PIB estava situada no patamar de 30%, refletindo pouca participação da atividade

financeira na produção econômica, entretanto, após as medidas de ajustes nas instituições, bem como alterações substanciais das leis/normativos, a referida relação alcançou 55% em 2015, conforme gráfico 02.

Gráfico 02 – Relação Crédito x PIB Brasil



Fonte: Bacen

Por outro lado, existem críticas ao Programa devido ao fato de poder ter acarretado exclusão de alguns competidores e na escolha de vitoriosos, sempre no âmbito do capital privado nacional que assim se concentrava.

De forma contrária, devemos destacar a evolução da regulação prudencial observada após os eventos citados no período compreendido entre a implementação do Plano Real e a execução do PROER, permitindo maior segurança aos pequenos depositantes, transparência na divulgação de informações aos acionistas, bem como a expansão do acesso bancário e de crédito a sociedade brasileira.

Apesar dos casos dos Banco Nacional e Econômico possam ser interpretados como protecionismo ao capital financeiro, entendo que o grande beneficiário foi o sistema como um todo, sendo ratificado pela solidez observada nas crises mundiais recentes e seus reflexos na economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROS, José R. Mendonça de; ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto F. **Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, mai. 1997.

CORAZZA, G. **Os Dilemas da Supervisão Bancária. Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo, Ed. Atlas, 2005

DIONNE & LAVILLE. **A Construção do Saber: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas**, Belo Horizonte, UFMG, 1999

FREITAS, M.C.P. **Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: Uma Interpretação Heterodoxa**. In: SOBREIRA, R. (org) et al. **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo: Atlas, 2005

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Ed. Atlas, 1988.

GUINLE, ANA A.C. **A regulação bancária no Brasil**. Dissertação de Mestrado, FGV/EPGE, 1999.

HAUSMANN, R.; ROJAS-SUAREZ, L. **Banking crises in latin America**. Washington: Inter-American Development Bank, 1996.

LUNDBERG, E. **Supervisão e fiscalização do sistema financeiro**. Brasília, Banco Central do Brasil, 1998.

LINDGREN, C.J.;GARCIA, G.;SAAL, M. **Bank soundness e macroeconomic policy**. Washington: International Monetary Fund, 1996.

PUGA, F. P. **Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SALVIANO Jr, C. **Bancos Estaduais: Dos Problemas Cronicos ao PROES.** Brasilia, Banco Central, 2004.

STIGLITZ, J. **Rumo a um Novo Paradigma em Economia Monetária.** São Paulo: Francis, 2004.

STIGLER, George J. **The Theory of Economics Regulation.** The University of Chicago, 1962

TIROLE, Jean. **A Theory of incentives in Procurement an Regulation.** MIT Press, 1993

YAZBEK, O. **Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

HAJJ, Zaina, S. EL. **Evolucao e Desempenho dos Bancos durante o Plano Real.** Universidade de Sao Paulo, 2005.

VIDOTTO, C.A. **Reforma dos Bancos Federais Brasileiros: Programa, Base Doutrinária e Afinidades Teóricas.** Economia e Sociedade, 2005