

Reestruturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro*

Patrícia F. F. Arienti**

Doutora pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo

A perda das receitas inflacionárias após a introdução do Plano Real levou o setor bancário brasileiro a iniciar um processo de reestruturação baseado tanto no aumento da concentração bancária como na internacionalização do setor. Acreditava-se que, com a internacionalização do sistema bancário, seria possível solucionar a grande fragilidade estrutural do setor financeiro brasileiro: a ausência de mecanismos privados domésticos de financiamento de longo prazo. Percebe-se, no entanto, que, embora o setor bancário brasileiro se tenha fortalecido e consolidado, não ocorreram mudanças significativas referentes à oferta de crédito para o setor produtivo, uma vez que o sistema bancário optou por um tipo de estratégia e rentabilidade que privilegia a liquidez dos títulos de dívida pública em detrimento do crédito.

Palavras-chave

Reestruturação do setor bancário; internacionalização do setor bancário; concentração bancária.

Abstract

The end of inflationary process after the introduction of the Real Plan took the Brazilian banking sector to undertake a process of reorganization by the increase

* Artigo recebido em fev. 2005 e aceito para publicação em maio 2007.

** A autora agradece as contribuições de um parecerista anônimo. O apoio do Funpesquisa-UFSC é reconhecido.

E-mail: parienti@terra.com.br

of the banking concentration as well as the internationalization of the sector. It was supposed that the internationalization of the banking system would solve the great fragility structural of the Brazilian financial sector: the absence of domestic private mechanisms of financing of long run credit. It is perceived, however, that even so the Brazilian banking sector has been fortified and consolidated, changes of credit supply for the productive sector has not occurred once the banking system has opted for a strategy that has privileged the liquidity of the public debt at the expenses of the credit.

Key words

Bank system restructuring; financial globalization; bank sector concentration.

Classificação JEL: E65, G21.

1 Introdução

A implementação do Plano Real e o conseqüente controle da inflação impossibilitaram ao setor bancário a manutenção de sua rentabilidade através da receita inflacionária.

A inviabilidade da manutenção da receita inflacionária indicava que o sistema financeiro teria de passar por um processo de ajuste, de forma a adaptar sua dinâmica operacional ao novo contexto macroeconômico. Dessa forma, logo após a implementação 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 adoção de uma estratégia de ajuste baseada numa postura mais agressiva no que concerne à oferta de crédito evitou, temporariamente, uma reestruturação mais profunda do setor bancário após a implementação do Plano Real.¹

¹ Ao explicar a manutenção da rentabilidade dos principais bancos nesse período, deve-se também destacar o papel desempenhado pelo significativo aumento das receitas provenientes de prestação de serviços, especialmente beneficiada pela liberalização da cobrança de tarifas.

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 (2001, p. 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, à 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.

O objetivo deste artigo é avaliar os resultados da reestruturação do sistema bancário brasileiro ao longo da década de 90 do século XX e a sua consolidação no período de 2000 a 2003, considerando a dupla dimensão dos bancos numa economia capitalista: por um lado, o desempenho do setor como reflexo da procura de novas fontes de lucro por parte dos bancos individuais; por outro, o impacto da reestruturação do sistema bancário do País, após a entrada de instituições estrangeiras e após o aumento do seu grau de concentração, no desempenho do papel indispensável do sistema bancário para o dinamismo da economia capitalista, ou seja, no fornecimento de crédito aos outros agentes econômicos. Assim, ao longo da segunda seção, buscar-se-á avaliar o processo dessa reestruturação do setor bancário brasileiro. Na terceira seção, a rentabilidade e a oferta de crédito serão analisadas, considerando apenas os bancos privados. Finalmente, conclui-se o artigo afirmando que, embora o setor bancário brasileiro se tenha fortalecido e consolidado a partir da reestruturação implementada, não ocorreram alterações significativas no que diz respeito à oferta de crédito para o setor produtivo, uma vez que o setor optou por um tipo de estratégia que privilegia a liquidez dos títulos de dívida pública em detrimento do crédito.

2 A crise e a reestruturação do sistema bancário: concentração bancária e internacionalização do setor

2.1 A concentração bancária

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.

O Proer foi instituído como um mecanismo de financiamento, para que instituições saudáveis pudessem absorver bancos em dificuldades. Através dele, os passivos e ativos recuperáveis das instituições insolventes foram transferidos para outras instituições, enquanto os débitos irrecuperáveis foram absorvidos pelo Banco Central. Além disso, o Banco Central também financiou a absorção, pelos bancos adquirentes, da parcela recuperável da carteira da instituição insolvente (Freitas, 1998). Dessa forma, através dos referidos programas, o Estado arcou não apenas com o ônus do ajuste, mas também com o próprio movimento de encerramento de bancos que não conseguiram se ajustar ao novo contexto macroeconômico e à perda dos ganhos inflacionários.

Nos anos seguintes à 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 Barrisul, 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.²

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 1, entre 1996 e 2003, 67 bancos foram eliminados como resultado desse processo.

A partir dos dados da Tabela 1, 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 (como será visto na seção seguinte) 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, como pode ser visto na Tabela 1.

Conforme Corrêa e Almeida Filho (2001), a concentração bancária não é, em si, uma novidade no País. A grande novidade na década de 90 está no fato

² Ressalta-se, no entanto, que o Proes se destinava apenas aos bancos estaduais.

de que ela vem se realizando a partir de uma mudança de propriedade dos bancos, com maior participação dos bancos estrangeiros em detrimento da participação dos bancos estaduais. Pode-se, portanto, constatar que o aumento da participação do setor privado e, principalmente, de bancos estrangeiros, paralelamente à redução da participação dos bancos públicos, é, de fato, uma mudança estrutural na configuração do sistema bancário operante no Brasil.

Tabela 1

Número de instituições financeiras no Brasil — 1996-03

TIPOS DE INSTITUIÇÃO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bancos privados nacionais	130	119	105	96	93	82	75	78
Bancos com controle estrangeiro ...	40	45	58	67	69	70	65	62
Bancos com participação estrangeira	29	26	17	12	13	14	11	10
Bancos públicos nacionais e Caixa Econômica Federal	32	27	23	19	17	16	16	14
TOTAL	231	217	203	194	192	182	167	164

FONTE: Bacen/Cosif.

2.2 A internacionalização do setor bancário

Além do movimento de crescimento da concentração bancária, a outra grande transformação ocorrida no desenho do sistema bancário nacional foi a crescente desnacionalização do setor, através da entrada dos bancos estrangeiros. Deve-se ressaltar, no entanto, que a concentração e a internacionalização do sistema bancário estão intimamente interligadas, uma vez que o próprio movimento de fusões e aquisições de bancos nacionais pelos bancos estrangeiros implica um aumento do grau de concentração bancária.³

³ Ressalta-se, no entanto, que a internacionalização do sistema bancário brasileiro, quando se toma a participação dos estrangeiros no total de ativos, pode ser considerada tímida frente ao resto da América Latina, do Leste Europeu e mesmo de alguns países asiáticos.

Em agosto de 1995, num contexto de fragilidade crescente do sistema bancário nacional (através da Exposição de Motivos nº 311, encaminhada pelo Ministro da Fazenda ao Presidente da República e aprovada por este), o Governo brasileiro determinou serem do interesse nacional tanto a entrada como o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro nacional.⁴

Vasconcelos, Fucidji e Strachman (2002) ressaltam que um dos principais argumentos a favor do ingresso de bancos estrangeiros no Brasil é o de que eles possuem elevada experiência e técnica em operações de crédito adquiridas em seus países de origem. Dessa forma, a abertura aos bancos estrangeiros poderia contribuir para o aumento do fornecimento do crédito.

Segundo Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 64):

A expectativa de muitos analistas, inclusive a do governo, era que os bancos estrangeiros viriam para o Brasil com o objetivo de explorar o segmento de crédito, oferecendo, para isso, taxas de juros e prazos mais atraentes que os dos bancos nacionais. As armas que utilizariam para tanto seriam a maior *expertise* na concessão de crédito e os menores custos operacionais.

Entre os defensores da abertura do sistema financeiro às instituições estrangeiras havia a expectativa de que, com a entrada desses bancos, aumentaria a qualidade dos serviços e a concorrência. Uma vez que as instituições estrangeiras trazem consigo tecnologias de gerenciamento de recursos e inovações de produtos e serviços ao mercado brasileiro, um melhor serviço a um menor preço e com maior eficiência seria oferecido. Devido à concorrência, o setor bancário como um todo passaria a buscar maior eficiência operacional, o que ajudaria a reduzir os elevados custos bancários no Brasil, barateando a oferta de crédito. Havia implícita a hipótese do *mainstream* econômico de que a eficiência microeconômica levaria, automaticamente, à eficiência macroeconômica (Carvalho; Studart; Alves Jr., 2002).

Conforme já visto na Tabela 1, no período entre 1996 e 2001, a participação dos bancos estrangeiros no País aumentou consideravelmente. A partir de 2002, no entanto, observa-se um movimento de redução da participação desses bancos. Com relação a essa reversão, Paula e Marques (2005, p. 15) ressaltam que

[...] recentemente, a turbulência do mercado financeiro na América Latina e a aversão global ao risco em 2002 provocaram uma retração na expansão dos bancos estrangeiros, no continente e no Brasil. No caso brasileiro, a

⁴ Para um relato da legislação referente à entrada de bancos estrangeiros no País desde a Constituição de 1946, ver Freitas (1998).

tentativa de venda do Sudameris do Brasil (Grupo Intesa) ao Banco Itaú, posteriormente vendido ao ABN Armo, e a venda do BBV Banco para o Bradesco, no início de 2003, são sinais claros de que alguns bancos estrangeiros que não conseguiram criar escala suficiente para competir no varejo decidiram vender seus ativos no Brasil.

Ainda com relação à Tabela 1, deve-se destacar que, embora os bancos estrangeiros tenham aumentado sua participação no sistema bancário brasileiro ao longo do período, os grandes bancos nacionais (principalmente Bradesco, Itaú e Unibanco) também participaram ativamente do processo de fusões e aquisições bancárias, “[...] através de aquisições de bancos estaduais em leilões de privatização e de bancos domésticos estrangeiros de porte médio” (Paula; Marques, 2005, p. 16), mantendo, dessa forma, uma participação importante no setor.

A Tabela 2 permite uma avaliação do grau da ampliação da participação das instituições estrangeiras no sistema bancário nacional.

Tabela 2

Participação percentual dos bancos estrangeiros no sistema bancário brasileiro — 1994-03

ANOS	PATRIMÔNIO	DEPÓSITOS	ATIVOS
1994	9,57	4,58	7,16
1995	13,08	5,4	8,39
1996	10,29	4,36	9,79
1997	14,29	7,54	12,82
1998	21,86	15,14	18,38
1999	25,46	16,80	23,19
2000	28,31	21,14	27,41
2001	30,72	20,14	29,86
2002	32,89	19,82	27,38
2003	28,06	17,56	20,73

FONTE: Bacen/Cosif.

O acentuado aumento da participação estrangeira no patrimônio líquido do setor explica-se pelas aquisições de importantes instituições nacionais a partir de 1997. A partir de 2002, a venda de bancos estrangeiros explica a redução. A participação estrangeira nos depósitos do sistema bancário nacional também foi crescente ao longo do período, com exceção do ano de 1996. Finalmente, no que diz respeito ao ativo total do setor bancário nacional, a participação do setor estrangeiro aumentou de 7,16% em 1994 para 29,86% em 2001. A reversão dos

dados a partir de 2002 representa a contrapartida da “[...] vigorosa reação do setor privado nacional à investida das instituições estrangeiras no mercado brasileiro” (Paula; Marques, 2005, p. 20).

2.3 A adesão ao Acordo da Basiléia⁵

Um outro fator que passou a interferir diretamente nas operações dos bancos foi a adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia, em agosto de 1994, no mesmo momento em que a economia se estabilizava. Buscava-se adotar medidas prudenciais mais restritivas ao setor bancário, de forma a garantir-lhe maior solidez .

O Comitê da Basiléia foi criado, em 1975, pelo Bank for International Settlements (BIS), com o objetivo de harmonizar os princípios de supervisão bancária em todos os países. O Acordo da Basiléia foi discutido e aprovado em julho de 1988 pelos representantes dos bancos centrais do grupo dos países denominado G10. O objetivo do Acordo é fixar um padrão comum na forma de determinação do capital dos bancos, visando reduzir as diferenças entre as normas aplicáveis às instituições financeiras dos diversos países. Para tal, o Acordo padronizou o conceito de capital e estabeleceu os requerimentos mínimos para a capitalização dos bancos. Para padronizar o conceito de capital, o Acordo instituiu o que pode ser considerado como componente do capital, sendo a soma desses componentes denominada Patrimônio Líquido Ajustado (PLA). Para determinar os requerimentos de capital dos bancos, o Acordo criou uma nova sistemática de cálculo do capital, onde são considerados vários ativos dos bancos e os seus riscos de perda. A partir dessa sistemática de cálculo, estima-se, então, o capital que o banco deve ter, ou seja, o seu Patrimônio Líquido Exigível (PLE). Segundo Soares (2001, p. 27),

[...] nessa nova sistemática, o montante de capital de um banco é determinado em função de dois conceitos. O primeiro refere-se à razão capital-ativo — corresponde ao inverso da alavancagem [...] e mostra a relação entre capital e ativo que o banco deve manter [...]. O segundo conceito refere-se ao risco diferenciado das operações ativas. Assim, um banco que assume grandes riscos na sua carteira de empréstimos, por exemplo, deve ter mais capital do que se fosse mais conservador na sua política de empréstimos.

A adesão ao Acordo implica o compromisso, por parte da autoridade monetária do país, de exigir dos bancos nacionais um nível de capital compatível

⁵ Esta seção está baseada principalmente em Soares (2001).

com o volume de suas operações ativas, ou seja, que o Patrimônio Líquido Ajustado dos bancos seja igual ou superior ao Patrimônio Líquido Exigível. Assim, segundo Soares (2001, p. 28),

[...] para tanto, o Banco Central do país deve estabelecer quais contas do balancete patrimonial os bancos podem considerar como componente do capital ou seja, do PLA, e, além disso, deve fixar a alavancagem do sistema financeiro e estabelecer o risco — ponderação — dos vários ativos bancários, o que permite calcular o PLE.

O Brasil só aderiu ao acordo em agosto de 1994, com a Resolução n° 2.099 do Banco Central. Através dessa resolução, estabeleceu-se a nova sistemática de cálculo do Patrimônio Líquido Exigível dos bancos em função do risco dos ativos, conforme recomendado pelo Acordo da Basiléia, embora o procedimento para o cálculo do Patrimônio Líquido Ajustado só viesse a ser estabelecido em agosto de 1998, com a Resolução n° 2.543.

Segundo Soares (2001, p. 30-31), a

Resolução n. 2099 estabelece que as instituições financeiras que operam no Brasil devem calcular o capital exigível (PLE), considerando a razão capital-ativo igual a 0,08 (alavancagem de 12,5) e quatro classificações de risco dos ativos, com ponderação de 0%, 20%, 50% e 100%, a saber:

- 1) risco nulo (fator de ponderação 0%) — atribuído aos ativos como recursos em caixa, reservas junto à autoridade monetária, títulos públicos federais e reservas em moeda estrangeira depositadas no BC;
- 2) risco reduzido (fator de ponderação 20%) — atribuído aos depósitos bancários de livre movimentação mantidos em bancos, aplicações em ouro, disponibilidades em moeda estrangeira e créditos tributários;
- 3) risco reduzido (fator de ponderação 50%) — atribuído aos títulos estaduais e municipais, financiamentos habitacionais e aplicações no interbancário;
- 4) risco normal (fator de ponderação de 100%) — atribuído às operações de empréstimos e financiamento, aplicações em ações, debêntures, obrigações da Eletrobrás, Títulos da Dívida Agrária (TDA), operações vinculadas a bolsas de valores, de mercadorias e futuros.

Na prática, o que passou a ocorrer é que, para cada R\$ 100,00 que os bancos estejam dispostos a aplicar em créditos, eles precisam ter R\$ 8,00 de capital. Contudo, para uma aplicação de R\$ 100,00 em títulos do Governo Federal, não é necessário nenhum comprometimento do seu patrimônio. “Ou seja, a limitação de os bancos comprarem títulos do Governo Federal passa a ser a sua capacidade de captar recursos a um custo inferior ao rendimento desses títulos.” (Soares, 2001, p. 31).

Ao longo dos últimos anos, ocorreram várias alterações na Resolução n° 2.099 por parte do Banco Central, todas com o objetivo de aumentar ainda mais

a segurança do sistema bancário nacional. “De modo geral, são alterações do índice de alavancagem e do nível de riscos dos ativos” (Soares, 2001, p. 31). Observa-se, contudo, que, a cada alteração da Resolução n° 2.099, o limite do banco para aplicar em crédito foi diminuído. Além disso, mesmo os bancos com folga para concederem crédito podem não o fazer, com receio de que uma próxima alteração nessa resolução os leve a aumentar o capital e/ou a reduzir o volume de crédito.

A Resolução n° 2.099 também introduziu novas restrições, que acabaram por favorecer os grandes bancos, como o aumento do nível absoluto de reserva de capital mínimo para operar uma instituição financeira, além da imposição de um período extremamente curto para que os bancos pequenos se adaptassem a ela. Segundo Troster (2004), o capital mínimo absoluto necessário para a abertura de uma instituição financeira teve seus valores dobrados com a Resolução n° 2.099. De acordo com Troster (2004, p. 71-72),

[...] nenhum banco comercial pode operar com um nível de capital inferior a R\$ 7 milhões. Este é aplicável unicamente às atividades bancárias que constituem padrões dos bancos comerciais. Para outros tipos de atividades, como os empréstimos imobiliários, operações de investimento bancário, etc., é necessário um capital adicional. Se um banco pretende operar em dois setores, ele deve ter um capital mínimo maior do que se pretendesse operar em apenas um, independentemente de suas operações correntes.

A adesão ao Acordo da Basiléia interferiu tanto na estrutura de mercado do setor como na operacionalidade dos bancos. No que diz respeito à estrutura de mercado, a exigência do Governo brasileiro de capital mínimo, ponderado pelo risco das operações ativas do banco em níveis elevados, dificultou a sobrevivência de algumas instituições de pequeno e/ou de médio porte que atuavam normalmente com alavancagem maior do que das grandes instituições (Paula; Marques, 2005).

Além disso, o aumento do capital inicial para a autorização de funcionamento dos bancos foi “[...] importante para a intensificação das F&A, pois, na impossibilidade de novos aportes dos controladores, restaria a solução da venda do banco, da admissão de novos sócios ou da redução das operações ativas” (Rocha, 2001, p. 11, apud Paula; Marques, 2005, p. 18).

A busca de solidez do setor bancário muitas vezes entra em conflito com o estímulo à competitividade do mercado bancário. No caso brasileiro, ao privilegiar a solidez do sistema, deu-se pouca atenção aos princípios de defesa da concorrência (Paula; Marques, 2005), de tal forma que a regulamentação prudencial terminou por estimular o aumento da concentração bancária no período. De fato, segundo Belaisch (2003, p. 6), não apenas o número de bancos tem sido gradualmente reduzido desde 1996, como cerca de dois terços dos

seus ativos estão concentrados em 10 instituições, as quais mantêm cerca de 70% dos depósitos e fornecem 75% dos empréstimos.

Segundo Belaisch (2003), essa concentração do sistema bancário brasileiro sugere a existência de uma estrutura de mercado não competitiva, fazendo com que os bancos se comportem como monopólios ou oligopólios e levando a uma situação na qual o diferencial entre juros pagos pelos bancos sobre os depósitos e os juros recebidos pelos empréstimos seja alto, desencorajando maiores depósitos e volume de empréstimos.

No que diz respeito à operacionalidade dos bancos, a principal alteração ocorrida a partir da adesão do Brasil ao Acordo da Basileia foi a realocação dos recursos das aplicações bancárias, os quais passaram a privilegiar os ativos de pequena ponderação de risco em detrimento dos de elevada ponderação. Segundo Soares (2001), antes da adesão do Brasil ao Acordo da Basileia (em 1994), a proporção crédito/ativo total era praticamente estável. Após a adesão, contudo, a relação apresentou tendência à diminuição. Ou seja, após 1994, houve crescimento dos bancos, mas os créditos tiveram uma importância menor nesse crescimento. Por outro lado, o acréscimo dos seus ativos deve-se basicamente ao aumento da carteira de títulos públicos federais. De fato,

[...] os bancos, desde a crise bancária de 1995, vêm realizando um ajuste profundo na sua estrutura patrimonial, expresso tanto na diminuição da alavancagem de suas operações ativas, em particular do crédito, como na elevação da participação relativa de títulos públicos na composição do ativo bancário (Alves apud Soares, 2001, p. 36).

3 Análise dos efeitos da reestruturação do sistema bancário brasileiro

A avaliação dos efeitos da reestruturação do setor bancário brasileiro requer que se leve em consideração a dupla dimensão das instituições bancárias em uma economia capitalista. Por um lado, os bancos são agentes econômicos submetidos à lógica da valorização da riqueza num mundo incerto e no qual decisões são irreversíveis (Freitas, 1997). Os bancos compartilham da mesma lógica de concorrência capitalista de qualquer outro agente econômico e, portanto, possuem preferência pela liquidez e expectativas relativas ao futuro norteando suas estratégias de valorização. Por outro lado, a atividade bancária é indispensável ao dinamismo do capitalismo, não apenas porque os bancos “[...] ocupam um lugar central no processo de criação monetária, na economia capitalista moderna, em que a moeda de crédito é o principal meio de liquidação dos

contratos econômicos” (Freitas, 1997, p. 62), mas também porque o *finance* necessário para o investimento é decorrente da atividade bancária.

Assim, uma avaliação da *performance* do sistema bancário brasileiro após ter passado por um processo de reestruturação necessita considerar sua dupla dimensão: por um lado, o desempenho do setor como reflexo da procura de novas fontes de lucro por parte dos bancos individuais; por outro, o impacto da reestruturação do sistema bancário do País sobre o desempenho do seu papel indispensável para o dinamismo da economia capitalista, ou seja, no fornecimento de crédito aos outros agentes econômicos.

3.1 Avaliação da *performance* do setor bancário após a reestruturação

3.1.1 Critérios de eficiência

Os bancos brasileiros têm aumentado sua lucratividade nos últimos anos. Em estudo recente, Belaisch (2003) afirma que os retornos sobre os ativos (ROA ou a taxa de lucro antes dos impostos e/ou ativos) e sobre as ações (ROE ou taxa de lucros antes dos impostos e/ou ações) dos bancos comerciais no País vêm aumentando.

O grau de rentabilidade, calculado pela proporção do lucro líquido sobre o patrimônio líquido, mede a capacidade que a instituição tem de, administrando seus ativos e passivos, gerar renda para os seus acionistas, ou seja, a taxa de retorno para os proprietários de seu capital. Os resultados estão indicados na Tabela 3.

Tabela 3

Percentual de rentabilidade de bancos selecionados — 1994-03

DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rentabilidade	14,36	11,87	12,32	8,54	16,26	23,0	19,2	19,2	27,0	14,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de; ALVES JÚNIOR, Antônio José; MARQUES, Maria Beatriz Leme. Ajuste patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-319, abr./jun., 2001. Bacen/Cosif.

NOTA: Os bancos selecionados até 1999 são América do Sul, Bandeirantes, BCN, Boavista, Bradesco, HSBC, Bamerindus, Itaú, Mercantil de São Paulo, Noroeste e Unibanco; a partir de 2000, Bradesco, Unibanco, Itaú, Safra, HSBC, Bank Boston, Citibank e ABN AMRO.

Os dados apresentados na Tabela 3 mostram que os principais bancos privados operando no País, nacionais e estrangeiros, apresentaram uma alta taxa de rentabilidade patrimonial, acima de 11% no período entre 1994 e 1999, com exceção do ano de 1997. Para o período de 2000 a 2003, a rentabilidade foi, em média, de 20%. Sem dúvida, os bancos vêm apresentando um desempenho cada vez mais satisfatório, desde o início da reestruturação do setor.

3.1.2 O sistema bancário brasileiro e a oferta de crédito

A expectativa do Governo e dos defensores da abertura financeira era de que a estabilidade da moeda, a internacionalização e a reestruturação bancária, facilitada pelos recursos do Proer, promoveriam o ajustamento dos bancos, de modo que estes acabariam não apenas por expandir suas operações de crédito (como forma de compensar a perda das receitas decorrentes dos ganhos inflacionários), como também ocorreria uma redução nos *spreads* bancários.

A ampliação da presença estrangeira no sistema bancário brasileiro e as modificações geradas por ela no âmbito do mercado bancário nacional não tiveram, contudo, o impacto esperado pelos seus defensores em termos de aumento da oferta de crédito e redução dos custos do crédito. Observa-se que, no que diz respeito à relação entre crédito bancário e PIB, no período 1993-00, houve uma queda na participação do crédito bancário em relação ao Produto Interno Bruto brasileiro, a qual estava no patamar de 29,2% em 1993 e caiu para 26,9,7% em 2000, mesmo após a entrada dos bancos estrangeiros no sistema financeiro doméstico (Soares, 2001). Em dezembro de 2004, essa relação foi de 27% (Bacen, 2005). Além disso, Belaisch (2003, p. 4) observa que o sistema bancário brasileiro tem uma relação ativo/PIB semelhante à dos EUA, mas oferece apenas metade do crédito em proporção ao PIB.

Conforme já exposto anteriormente, no início do Plano Real houve um forte crescimento nas operações de crédito, apesar da política restritiva adotada pelas autoridades monetárias.⁶ A partir de 1996, devido à ameaça de uma crise bancária em 1995, à instabilidade do nível de atividade econômica e ao aumento do nível de inadimplência, começou a desaceleração nas operações de crédito, que se intensificou no período 1997-98; já a partir de 1999, ocorreu uma reversão nessa tendência.

⁶ Ressalta-se, no entanto, que a elevação das operações de crédito já vinha ocorrendo antes mesmo do Plano Real. De janeiro de 1989 a junho de 1994, os bancos privados haviam ampliado sua participação no mercado de crédito, respectivamente, de 10% para 42% (Soares, 2001, p. 17).

A Tabela 4 mostra a evolução do crédito no País e permite algumas conclusões no que diz respeito ao papel dos bancos privados, nacionais e estrangeiros, na oferta de crédito.

De acordo com a Tabela 4, percebe-se que, de fato, os bancos estrangeiros aumentaram sua oferta de crédito, que passou de 11,71% em 1997 para 31,51% em 2001. No entanto, constata-se que, até 2002, mesmo após a redução do número de bancos nacionais (devido às fusões e incorporações) e o aumento dos bancos estrangeiros, os bancos nacionais ainda eram os principais responsáveis pela oferta de crédito por parte dos bancos privados, sendo que, até 2000, os bancos públicos ainda eram os principais ofertantes de crédito. Os dados de 2003 refletem o movimento de redução da participação dos bancos estrangeiros no sistema bancário brasileiro e o aumento da participação dos bancos nacionais (já visto anteriormente).

Tabela 4

Participação percentual das instituições bancárias nas operações de crédito desse segmento — dez. 1997-03

BANCOS	DEZ/97	DEZ/98	DEZ/99	DEZ/00	DEZ/01	DEZ/02	DEZ/03
Bancos públicos e caixas econômicas	52,2	53,22	47,45	39,07	24,75	28,56	32,75
Bancos privados nacionais	35,35	30,97	31,66	34,53	42,13	39,73	41,31
Bancos com controle estrangeiro	11,71	14,88	19,75	25,16	31,51	29,94	23,82
Cooperativas de crédito	0,74	0,93	1,14	1,24	1,61	1,77	2,14
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Bacen/Cosif.

Considerando que, mesmo no período de queda dos empréstimos (a partir de 1996), a rentabilidade do setor bancário permaneceu elevada (como pode ser visto na Tabela 3), percebe-se que o setor bancário brasileiro foi capaz de buscar formas alternativas de rentabilidade num novo contexto econômico, marcado não apenas por uma conjuntura de instabilidade macroeconômica (especialmente a partir da crise asiática, em 1998), mas também, e principalmente, por um ambiente econômico, dentro do próprio setor bancário, distinto daquele do início do Plano Real.

Na verdade, o setor bancário brasileiro “[...] manteve o seu comportamento histórico, através do qual, em momentos de aumento do risco dos empréstimos, substitui a oferta de crédito por aplicações em outros instrumentos capa-

zes de continuar garantindo uma alta rentabilidade” (Corrêa; Almeida Filho, 2001, p. 16). Assim, parece muito significativo o fato de que o aumento dos títulos públicos em carteira no ativo dos grandes bancos múltiplos privados tenha crescido. Segundo Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 65), para os bancos estrangeiros, no “[...] biênio 1994/1995, a participação dos títulos e valores se situa acima dos 23% do total do ativo. Com a queda dos juros ao longo dos anos 1996 e 1997, a participação dos títulos e valores chega a 12%. Daí em diante, essa rubrica atinge a casa dos 28,9% em 2000”. Os bancos privados nacionais tiveram um comportamento muito semelhante, “[...] excetuando-se aí o fato de suas aplicações em títulos terem chegado, no fim de 1994, a 12% dos ativos: reflexo da remonetização de parte da dívida pública e do aumento dos empréstimos durante o primeiro semestre do Plano Real. A partir de 1995, a tendência inverteu-se” (Carvalho; Studart; Alves Jr., 2002, p. 65).

No entanto, a expansão das aplicações em títulos tiveram como contrapartida uma redução no crescimento da oferta de crédito. Segundo Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 65),

[...] os bancos estrangeiros mantiveram a participação das operações de crédito flutuando em um intervalo, cujo mínimo se situou em dezembro de 1994 (23%), e o máximo, em dezembro de 2000 (25%). Já os bancos privados nacionais, depois de experimentarem um aumento significativo na participação das operações de crédito sobre o ativo, que atingiu a marca de 38% em dezembro de 1994, reduziram-na regularmente, como que compensando o aumento dos títulos em carteira, chegando até 26% do ativo em 1999, para subir a 27,3% em 2000.

Além disso, chama atenção o fato de que a postura dos bancos estrangeiros em nada se diferenciou da dos bancos nacionais. De fato, esses dados refletem a adoção de uma posição mais conservadora por parte dos bancos estrangeiros, a partir dos momentos de crise e incerteza, semelhante ao comportamento dos bancos privados nacionais. A lógica dos bancos privados em momentos de instabilidade, sejam os bancos nacionais, sejam os estrangeiros, é a de expressar uma maior preferência pela liquidez. Além disso, deve-se ressaltar que a adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia também impeliu o setor bancário a aplicar em títulos públicos federais e, ao mesmo tempo, desestimulou as operações de crédito.

Observa-se, no entanto, que, se, por um lado, esse tipo de comportamento é característico da própria dinâmica bancária em período de instabilidade, por outro, para que os bancos sejam capazes de manter, ao mesmo tempo, rentabilidade e preferência pela liquidez, é necessário que exista a disponibilidade de instrumentos adequados a esse tipo de estratégia.

De fato, a adoção por parte dos bancos desse tipo de estratégia conservadora, baseada na redução da oferta de crédito e no aumento das operações com

títulos públicos, só se viabilizou devido à política econômica executada pelo Governo. Por um lado, não se pode negar que, passado o período inicial da implementação do Plano Real, as autoridades monetárias atuaram no sentido de tentar reverter essa tendência do setor bancário de encarecimento e redução da oferta de crédito. Assim, a redução da oferta de crédito em favor do aumento das operações com títulos públicos ocorreu, apesar de o Banco Central ter implementado um conjunto de medidas objetivando a redução das margens cobradas do tomador final e da busca da queda dos juros básicos da economia.⁷

Por outro lado, a própria condução da política econômica estimulou o setor bancário a aumentar suas operações com títulos públicos. Diante da necessidade de captação de recursos externos e do fracasso em controlar o déficit público, o Governo viu-se obrigado a manter taxas de juros reais elevadas durante todo o período. A política de juros elevada levou ao crescimento acelerado das despesas com serviços da dívida, enquanto a entrada de recursos do exterior obrigou as autoridades monetárias a adotarem uma política de esterilização, com o intuito de reduzir pressões inflacionárias. O resultado dessas opções de política econômica foi o aumento do déficit público e a necessidade de novas emissões de títulos públicos, sempre com taxas de juros elevadas.

Além disso, a partir de 1997, buscando manter a política cambial vigente, o Governo passou a ofertar crescentemente títulos públicos com correção cambial. Na medida em que o sistema bancário possuía parte de seu passivo dolarizado, a oferta de títulos cambiais, na ocasião, efetuou-se justamente com o intuito de oferecer uma oportunidade de *hedge* cambial, demandada pelos investidores externos, bancos e empresas. Paula, Alves Jr. e Marques (2001, p. 313) afirmam que

[...] em dezembro de 1998, os bancos (públicos e privados) teriam cerca de US\$ 65,5 bilhões em títulos cambiais, em suas carteiras, montante que superava em muito as obrigações externas do sistema bancário, ou seja, em US\$ 5,67 bilhões. [...] Estes dados mostram que os bancos estavam protegidos ante uma possível desvalorização cambial, e as informações veiculadas na imprensa mostram que eles tiveram elevados ganhos nos meses de janeiro e fevereiro de 1999, com a flexibilização da política cambial efetuada no início do ano e a desvalorização cambial ocorrida a seguir.

⁷ A fim de promover a redução dos *spreads* bancários, em outubro de 1999, reduziu-se o compulsório sobre os depósitos a prazo e à vista. Segundo o então Presidente do Banco Central, Armínio Fraga, essas mudanças nas normas levariam à redução dos juros e ao aumento da oferta de crédito. Posteriormente, outras reduções foram efetuadas. “Um ano depois de lançar esse pacote de medidas, o Banco Central anunciou nova rodada de mudanças. Reconhecendo, desta forma, que as inúmeras medidas adotadas não tinham surtido o efeito esperado” (Soares, 2001, p. 5-6).

Desse modo, o Governo, repetindo o mesmo papel desempenhado nos anos 70 e no início dos anos 80, assumiu novamente o risco cambial dos agentes privados.

Neste ponto, é interessante ressaltar a suposição exposta anteriormente, ou seja, a de que os bancos estrangeiros ingressantes no País, ao invés de adotarem uma postura mais agressiva com relação à concessão do crédito bancário, terminaram por assumir comportamento semelhante ao dos bancos privados nacionais e estrangeiros que já operavam no País antes da flexibilização das condições da entrada dos bancos estrangeiros, a partir de 1995. De fato, os bancos estrangeiros, assim como os bancos privados nacionais, vêm priorizando as aplicações em títulos públicos, os quais, devido ao elevado nível da taxa de juros, vêm possibilitando ao setor bancário brasileiro como um todo expressiva rentabilidade com baixa assunção de riscos. “Em 2000, os bancos estrangeiros adquiriram 52% do total de títulos emitidos pelo Tesouro como pelo Banco Central” (Freitas; Prates, 2001, p. 100), o que demonstra que, ao longo do período, os novos bancos ingressantes no País vêm direcionando suas aplicações em ativos para títulos públicos, de forma a se tornarem os principais compradores nos leilões primários. Os bancos são, portanto, agentes dinâmicos, impulsionados pela lógica concorrencial, sejam eles nacionais, sejam estrangeiros.

No que diz respeito aos *spreads* bancários, ressalta-se que, embora tenha ocorrido uma redução substancial no nível de *spread* bancário brasileiro, estes permanecem bastante elevados. Os *spreads* praticados nas operações bancárias podem ser definidos como a diferença entre a taxa de aplicação nas operações de empréstimos e a taxa de captação de recursos pelas instituições financeiras. Oreiro *et al.* (2006) observam que, embora os *spreads* bancários tenham caído vertiginosamente, desde a implementação do Plano Real, ainda permanecem em níveis muito elevados. Em 1994, antes da implementação do Plano Real, o *spread* médio dos empréstimos para pessoas físicas e jurídicas praticados no sistema bancário brasileiro era de, aproximadamente, 120%. No início de 1995, devido à adoção, por parte do Banco Central, de uma política monetária fortemente contracionista no período após a implementação do Plano Real, o *spread* médio cobrado pelos bancos brasileiros alcançou um valor máximo de 150%. Em 1996, esses valores foram reduzidos significativamente, “[...] em função de um relaxamento das medidas de arrocho monetário e uma diminuição da desconfiança dos agentes em relação ao processo de contágio da crise mexicana até atingir o patamar de aproximadamente 40% ao ano no início de 2000” (Oreiro *et al.*, 2006, p. 12), permanecendo, a partir de então, nesse nível elevadíssimo.

Em estudo recente (Oreiro *et al.*, 2006), apontam-se evidências de que um dos principais determinantes macroeconômicos para o elevado *spread* bancá-

rio brasileiro seria a elevada volatilidade da taxa de juros no País. A alta volatilidade da taxa de juros afeta o *spread* bancário, uma vez que eleva o risco de taxa de juros enfrentado pelos bancos e aumenta seu grau de aversão ao risco; além disso, a volatilidade da taxa de juros implica um baixo crescimento da produção industrial, o que “[...] impacta negativamente tanto no crescimento dos níveis de inadimplência dos empréstimos, quanto na menor demanda por crédito, diminuindo os ganhos de escala que poderiam ser obtidos nas operações de crédito” (Oreiro et al., 2006, p. 25).

3.1.3 O impacto da abertura do setor bancário sobre o sistema bancário nacional

A avaliação da contribuição da entrada dos bancos estrangeiros para a *performance* do setor bancário brasileiro como um todo permite que se chegue a duas conclusões.

Primeiramente, é possível constatar que a mudança no controle patrimonial dos bancos e o aumento da concentração bancária, de fato, provocaram uma alteração estrutural no desenho do sistema bancário brasileiro.⁸ A estabilização da moeda levou a um profundo ajuste no sistema bancário, na segunda metade da década de 90. A abertura financeira, a criação do Proer e do Proes e a adoção de uma regulamentação prudencial foram os pilares desse ajuste, o qual gerou uma mudança estrutural no sistema bancário nacional, caracterizada por um forte movimento de concentração e desnacionalização dos bancos.

Uma vez aceito que houve, de fato, alteração estrutural na configuração do sistema bancário operante no Brasil, pode-se perceber que essa alteração criou dois movimentos internamente. O primeiro deles diz respeito à resposta dada pelos bancos nacionais à pressão competitiva gerada pelo ingresso de bancos estrangeiros. Os grandes bancos nacionais, visando fortalecer suas posições no mercado, também optaram pela aquisição de outras instituições. Esse foi o caso, por exemplo, do Bradesco, que adquiriu o Banco de Crédito Nacional (BCN)⁹; do Unibanco, que comprou o Banco Nacional e o Banco Diben; e do Banco Itaú, que adquiriu o Banerj e o Bemge através dos leilões de privatização. Além disso, o Itaú associou-se ao Bankers Trust.

Freitas e Prates (2001, p. 99) ressaltam que

[...] durante os sete anos do Plano Real, os três maiores bancos privados nacionais consolidaram sua liderança no sistema, mas houve significativas

⁸ Esse ponto é desenvolvido por Corrêa e Almeida Filho (2001).

⁹ O BCN passava por dificuldades após ter adquirido o Credireal.

mudanças nas demais posições. Os bancos Bamerindus e Nacional, que ocupavam lugar de destaque em junho de 1994 (respectivamente, terceiro e quarto lugares), faliram, e tais posições eram ocupadas, em dezembro de 2000, pelo Unibanco (comprador do Nacional) e pelo espanhol Santander, que adotou uma postura agressiva de aquisição de bancos nacionais.

Conclui-se, dessa forma, que alguns dos grandes bancos nacionais foram capazes de se ajustar à entrada dos bancos estrangeiros, mudando suas estratégias concorrenciais, no intuito de enfrentar positivamente a competição dos novos entrantes internacionais.

O segundo movimento ocorrido dentro dessa nova configuração do sistema bancário operante no Brasil diz respeito à atuação dos próprios bancos estrangeiros no mercado bancário nacional. Vários autores têm ressaltado em suas análises que a atuação dos bancos com controle estrangeiro no País não tem sido diferente daquela empreendida pelos bancos privados nacionais, o que sugere, portanto, que outros fatores são mais determinantes na explicação do desempenho desses agentes do que propriamente a nacionalidade do controlador. A hipótese de vários autores (Corazza, 2000; Carvalho, 2001; Vasconcelos; Fucidji; Strachman, 2002) é a de que os bancos estrangeiros, em certa medida, se adaptam ao ambiente e às condições encontradas no País em que se estabelecem. Ou seja, os impactos da entrada de agentes estrangeiros em sistemas bancários domésticos dependem das condições do setor previamente à entrada. Corrêa e Almeida Filho (2001) e Carvalho (2001) afirmam que os bancos estrangeiros, ao operarem no mercado bancário nacional, acabaram desenvolvendo a mesma lógica de funcionamento dos bancos privados nacionais. No caso brasileiro, essa lógica é especulativa, a qual está fundamentada na possibilidade de ganhos alternativos aos da oferta de crédito, principalmente do crédito de longo prazo. Dessa forma, contrariando todo o discurso otimista no que diz respeito à internacionalização do setor bancário, os bancos de controle estrangeiro operando no País não têm aumentado o volume de crédito a um custo reduzido; antes, eles têm optado pela aplicação de recursos nos ativos classificados com menor risco, ou seja, os títulos públicos federais, seguindo, dessa forma, o comportamento dos bancos nacionais.

Do que foi exposto até aqui, pode-se perceber que os bancos atuam como qualquer firma capitalista, tomando suas decisões de portfólio de acordo com suas expectativas de rentabilidade e de risco, sua preferência pela liquidez e tendo como principal objetivo a obtenção de lucro, independentemente da origem de sua propriedade. Dessa forma, no ambiente de instabilidade macroeconômica observada no País, desde 1995, com recorrentes choques externos, as decisões das instituições bancárias privadas têm sido afetadas por um elevado grau de incerteza. A estratégia dominante da firma bancária tem sido conciliar rentabilidade, preferência pela liquidez e aversão ao risco, priorizando

aplicações em títulos públicos federais, que são ativos de menor risco, em detrimento das operações de crédito para o setor privado, que, embora possam oferecer um elevado retorno, possuem também maior grau de risco de crédito, principalmente em um contexto de grande instabilidade macroeconômica. Não se trata apenas de uma estratégia conservadora, mas também de uma opção extremamente rentável, que só tem sido possível devido às políticas macroeconômicas seguidas pelo Governo.

4 Conclusão

A introdução do Plano Real e a conseqüente queda dos índices de inflação levaram os bancos a se adaptarem ao novo ambiente macroeconômico. O ajuste inicial por parte do sistema bancário foi feito através do aumento da oferta de crédito. Contudo, a partir de 1995, com a perspectiva da instauração de uma crise bancária, iniciou-se a reestruturação do setor bancário brasileiro, através da internacionalização, do saneamento do setor e da adesão ao Acordo da Basileia.

Embora o setor bancário brasileiro se tenha fortalecido e consolidado, não ocorreram mudanças referentes à oferta de crédito para o setor produtivo, uma vez que se adotou um tipo de estratégia que privilegia a liquidez dos títulos de dívida pública em detrimento do crédito.

Tal estratégia é explicada, em parte, pelo fato de os bancos serem agentes econômicos que buscam seus lucros, que têm aversão ao risco e que trabalham num ambiente marcado pela incerteza, visando, assim, sempre conciliar risco e lucratividade em suas decisões de portfólio. Logo, dadas as incertezas geradas pela fragilidade macroeconômica que tomava conta do País a partir da segunda metade da década de 90, a opção por operações de títulos públicos indexados ao câmbio parece bastante coerente.

Por outro lado, no que diz respeito ao Governo, a crença num projeto de desenvolvimento baseado no espontaneísmo do mercado não possibilitou que ele atuasse criando oportunidades de investimentos de longo prazo. O seu projeto estava baseado na crença de que o mercado bancário, após o fim da inflação, se auto-regularia em direção ao aumento do crédito como resposta à internacionalização e à reestruturação do setor. Além disso, a ausência de outras formas de financiamento do setor público levou-o a garantir aos aplicadores em títulos públicos uma grande rentabilidade e sem riscos, mantendo a lógica de aplicação especulativa e de curto prazo.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL — BACEN. **Notas para a imprensa** — Política Monetária e operações de crédito do SFN. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 5 nov. 2005.
- BELAISCH, Agnes. **Do Brazilian banks compete?** Washington: International Monetary Fund, 2003. (IMF Working paper, 03/113).
- CARVALHO, Carlos Eduardo; STUART, Rogério; ALVES Jr., Antônio José. **Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência recente.** Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 882).
- CARVALHO, Fernando J. Cardim, **The recent expansion of foreign banks in Brazil: first results.** Oxford: University of Oxford, Center for Brazilian Studies, 2001. (Working paper series, CBS-18-01).
- CORAZZA, Gentil. **Crise e reestruturação bancária no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, PPGE, 2000.
- CORRÊA, Vanessa Petrelli; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Mudanças fundamentais na estrutura de financiamento brasileira nos anos 90: alterações de propriedade e continuação da lógica especulativa. In: ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA DA SEP, 6., 2001, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2001. (CD-ROM).
- FREITAS, Maria Cristina Penido de. Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. In: FREITAS, Maria Cristina Penido de (Org.). **Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90.** São Paulo: Fundap: Papesp; Brasília: Ipea, 1998.
- FREITAS, Maria Cristina Penido de. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a instabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 51-83, jun. 1997.
- FREITAS, Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no Governo FHC: impactos e conseqüências. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, p. 81-111, dez. 2001.
- OREIRO, J. L. et al. **Determinantes macroeconômicos do spread bancário no Brasil: teoria e evidências.** Disponível em: <www.ie.ufrj.br/moeda>. Acesso em: 06 nov. 2006.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de; ALVES JÚNIOR, Antônio José; MARQUES, Maria Beatriz Leme. Ajuste patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-319, abr./jun., 2001.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de; MARQUES, Maria Beatriz Leme, Tendências recentes da consolidação bancária no mundo e no Brasil. In: IX ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA DA SEP, 9, 2005, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia, 2005. (CD-ROM).

PUGA, Fernando Pimentel. **Sistema financeiro brasileiro**: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Textos para discussão, 68).

SALVIANO Jr., Cleofas. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SOARES, Ricardo Pereira. **Evolução do crédito de 1994 a 1999**: uma explicação. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 808).

TROSTER, Roberto L. Concentração bancária. São Paulo: FEBRABAN, 2004. (Estudos, textos e ensaios).

VASCONCELOS, Marcos R.; FUCIDJI, José Ricardo; STRACHMAN, Eduardo. Efeitos da entrada de bancos estrangeiros no setor bancário brasileiro: evolução do crédito e dos indicadores operacionais. V ENCONTRO DE ECONOMIA REGIÃO SUL, 5., 2002, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC-Sul, 2002. (CD-ROM).