

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**FLÁVIA FÉLIX BARBOSA**

**CONCENTRAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E RENTABILIDADE  
BANCÁRIA NO BRASIL PÓS-REAL**

**VITÓRIA**

**2016**



**FLÁVIA FÉLIX BARBOSA**

**CONCENTRAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E RENTABILIDADE  
BANCÁRIA NO BRASIL PÓS-REAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, na área de concentração Teoria Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Arthmar

**VITÓRIA**

**2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

B238c      Barbosa, Flávia Félix, 1987-  
Concentração, operacionalização e rentabilidade bancária  
no Brasil pós-Real / Flávia Félix Barbosa. – 2016.  
154 f. : il.

Orientador: Rogério Arthmar.  
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e  
Econômicas.

1. Bancos – Brasil. 2. Oligopólios. 3. Administração bancária.  
4. Lucros. I. Arthmar, Rogério. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 330

---

**FLÁVIA FÉLIX BARBOSA**

**CONCENTRAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E RENTABILIDADE  
BANCÁRIA NO BRASIL PÓS-REAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, na área de concentração Teoria Econômica.

Vitória, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Rogério Arthmar**  
UFES, Doutor em Economia USP  
Orientador

---

**Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles**  
UFES, PhD in Economics, Hertfordshire University

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Angela Maria Morandi**  
Doutora em Economia UNICAMP

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação, na qual se propõe a refletir sobre o setor bancário brasileiro, é fruto de uma intensa jornada rumo ao título de mestre em Economia, na qual conhecimentos certamente foram acumulados para além da investigação aqui proposta.

Sem dúvida, a realização da presente pesquisa envolveu a contribuição de diversas pessoas e organizações, seja através de contribuições teóricas, suporte material ou emocional. Por isso, alguns nomes precisam ser lembrados a título de reconhecimento.

Agradeço à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) por ter me assegurado as condições necessárias à realização do mestrado em Economia.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro à condução desta pesquisa.

Ao Professor Dr. Rogério Arthmar, meu orientador, pelo incentivo e contribuições necessárias ao desenvolvimento deste trabalho, conferindo-me autonomia e respeitando meus interesses e minhas limitações.

Aos Professores Alexandre Ottoni Teatini Salles e Angela Maria Morandi integrantes da banca examinadora, pelo olhar atento e pelas proposições bastante construtivas.

Aos professores do Programa de pós-graduação em Economia da UFES, que pela transmissão de conhecimentos, incentivaram e contribuíram nesta caminhada.

Meus agradecimentos se estendem aos amigos conquistados durante o mestrado: Daniela Zylberkan, Alana Carvalho e Bruno Scardini pelos compartilhamentos e prazeres vividos.

Aos meus pais Edmundo Félix e Maria Elza e ao meu noivo Paulo Roberto por todo amor e importante apoio e encorajamento sem o qual essa jornada não poderia também se concretizar.

Bancos são organizações financeiras centrais do capitalismo. O balanço consolidado do sistema bancário largamente determina a estrutura financeira da economia.

Hyman P. Minsky (2013, p.362)

## **RESUMO**

A presente dissertação tem como tema central as mudanças na concentração, na operacionalidade e na rentabilidade bancária no Brasil no período pós-Plano Real, propriamente entre 1994 e 2014. Para tanto, discute-se a importância do Plano Real, da liberalização financeira e da recente crise financeira internacional nas amplas transformações por qual passou o setor bancário brasileiro. A pesquisa se pauta numa abordagem teórico-empírica, à luz do referencial pós-keynesiano, para demonstrar a evolução da concentração e da estrutura operacional, tanto do lado das operações ativas como do lado das operações passivas. A análise de dados e indicadores selecionados mostra que o setor bancário alçou patamares de concentração sem precedentes, além de manter um perfil operacional líquido e altamente rentável, apesar da redução da liquidez do setor e da rentabilidade dos bancos privados no período pós-crise. Isso foi possível, fundamentalmente, em razão das reestruturações propostas pelo governo e pelo Banco Central em face das dificuldades de boa parte dos bancos após a introdução do Plano Real em 1994 e após os desdobramentos da crise internacional iniciada em 2007, além do comportamento extremamente dinâmico dos grandes bancos nacionais.

Palavras-chave: Bancos. Concentração. Operacionalização. Rentabilidade. Brasil.



## **ABSTRACT**

This dissertation is focused on the changes in concentration in operation and bank profitability in Brazil in the post-Real Plan period, specifically between 1994 and 2014. Therefore, discusses the importance of the Real Plan, financial liberalization and recent international financial crisis in large transformations which passed the Brazilian sector. The research guided in a theoretical and empirical approach, the light of post-Keynesian framework to demonstrate the evolution of concentration and operational structure, both on the side of active operations as the side of lending operations. The analysis and selected indicators shows that the banking sector lifted unprecedented concentration levels, while maintaining a net operating profile and highly profitable, despite the reduction of banking sector liquidity and profitability of private banks in the post-crisis period. This was possible mainly because of the restructuring proposed by the government and the Central Bank in the face of the difficulties of most of the banks with the introduction of the Real Plan in 1994 and after the international crisis started in 2007, and extremely dynamic behavior of the big banks.

**Keywords:** Banks. Concentration. Operationalization. Profitability. Brazil.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - IPCA (1994-1999).....	40
Gráfico 2 - Participação das Receitas Inflacionárias na Produção Imputada dos Bancos, por Controle Acionário (1990-1995) – Em % .....	41
Gráfico 3 - Participação no Ativo Total por Origem de Capital (1995-2007) .....	85
Gráfico 4 - Participação dos Bancos com Controle Estrangeiro no Total da Área Bancária (1994-2007) .....	86
Gráfico 5 - Evolução dos Ativos Bancários (1995-2007) .....	91
Gráfico 6 - Evolução dos Passivos Bancários (1995-2007) .....	92
Gráfico 7 - Principais Receitas Bancárias (1995-2007) .....	96
Gráfico 10 - Lucro Líquido dos 50 Maiores Bancos (1995-2007).....	99
Gráfico 11 - Taxa Selic (2007-2014).....	120
Gráfico 12 - Spread Bancário (2007-2014) – Em % .....	120
Gráfico 13 - Participação dos Bancos Públicos nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014) .....	123
Gráfico 14 - Participação dos Bancos Privados Nacionais nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014) .....	124
Gráfico 15 - Participação dos Bancos com Controle Estrangeiro nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014).....	125
Gráfico 16 - Evolução do Crédito Total: Livres e Direcionados (2007-2014).....	126
Gráfico 17 - Evolução dos Ativos Bancários (2007-2014) .....	132
Gráfico 18 - Evolução dos Passivos Bancários (2007-2014) .....	134
Gráfico 19 - Evolução das Principais Receitas Bancárias (2007-2014).....	137

Gráfico 20 - Lucro Líquido dos 50 maiores bancos (2007-2014) .....	138
Gráfico 23 - Lucro Líquido dos 4 Maiores Bancos (2007-2014) .....	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Indicadores de Rentabilidade dos Bancos Múltiplos e Comerciais (1994-1998) – Em % .....	42
Tabela 2 - Fusões & Aquisições com Incentivos do PROER (1995-1997).....	50
Tabela 3 - BACEN: Créditos a receber e provisionamento.....	50
Tabela 4 - Principais Fusões e Aquisições dos 6 Maiores Bancos Privados (1998-2004) .....	51
Tabela 5 - Privatizações de Bancos Estaduais: datas e valores (1997-2005) - Em R\$ milhões .....	55
Tabela 6 - Quantitativo de Bancos pela Origem de Capital (1995-2007) .....	59
Tabela 7 - IED no Setor Bancário Brasileiro (1996-2006).....	82
Tabela 8 - Principais Aquisições no Varejo por Instituições Estrangeiras (1997-2000)	83
Tabela 9 - ROE e ROA por Origem de Capital (1995-2007).....	97
Tabela 11- Quantitativo de Banco por Origem de Capital (2007-2014).....	128
Tabela 12 - ROE e ROA dos 50 Maiores Bancos por Origem de Capital (2007-2014) .....	139
Tabela 13 - ROE e ROA dos 4 Maiores Bancos (2007-2014) .....	140

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Saldo de Operações de Crédito (1994-1999).....	44
Figura 2 - Spread Bancário (1994-1999) - Em % .....	44
Figura 3- IHH - Ativos Totais (1995-2007) .....	60
Figura 4 - IHH - Operações de Crédito (1995-2007) .....	60
Figura 5 - IHH - Depósitos Totais (1995-2007).....	60
Figura 6 - Evolução da Rentabilidade e da Concentração no Setor Bancário Nacional (1995-2007) .....	62
Figura 7 - Retorno sobre o Ativo por Origem de Capital (1996-2006).....	86
Figura 8 - Evolução do Spread Bancário (1994-2007) – Em % .....	94
Figura 9 - Operações de Crédito - variação em 12 meses (1994-2007) .....	95
Figura 10 - Evolução dos Níveis de Concentração - IHH (2006-2014) .....	129
Figura 11 - Evolução dos Níveis de Concentração - RC4% (2006-2014).....	129
Figura 12 - Evolução dos Níveis de Concentração - RC10% (2006-2014).....	129

## LISTA DE SIGLAS

BACEN: Banco Central do Brasil

BB: Banco do Brasil

BIS: Bank for International Settlements

CDB: Certificado de Depósito Bancário

CEF: Caixa Econômica Federal

CMN: Conselho Monetário Nacional

COSIF: Plano Contábil das Instituições Financeiras

RC: Razão de Concentração

CVM: Comissão de Valores Mobiliários

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

F&A: Fusão e Aquisição

FCG: Fundo Garantidor de Crédito

FMI: Fundo Monetário Internacional

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IED: Investimento Externo Direto

IHH: Índice de Herfindahl-Hirschman

IOF: Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA: Índice de Preço ao Consumidor Amplo

MP: Medida Provisória

OCDE: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC: Organização Mundial do Comércio

PAC: Programa de Apoio Creditício

PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo

PIB: Produto Interno Bruto

PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro

PROEF - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais

PROES: Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PROREF: Programa de Recuperação e Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais

RAET: Regime de Administração Especial Temporária

RDB: Recibo de Depósito Bancário

REBC: Relatório de Economia Bancária e Crédito

REF: Relatório de Estabilidade Financeira

RI: Relatório de Inflação

ROA: Retorno Sobre o Ativo

ROE: Retorno sobre o Patrimônio Líquido

SELIC: Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SISBACEN: Sistema de Informações do Banco Central

URV: Unidade Real de Valor

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL</b> .....	19
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	19
2.2 A PARTICULARIDADE DOS BANCOS NA DINÂMICA CAPITALISTA .....	21
2.2.1 A GESTÃO DOS PASSIVOS E ATIVOS BANCÁRIOS .....	24
2.2.2 BANCOS E INOVAÇÕES FINANCEIRAS .....	25
2.2.3 O PAPEL DOS BANCOS PARA A INSTABILIDADE FINANCEIRA E O PAPEL DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS .....	27
2.3 BRASIL: BANCOS PRIVADOS E PÚBLICOS DURANTE ALTA INFLAÇÃO.....	30
2.3.1 OS BANCOS PRIVADOS E O AJUSTE OPERACIONAL.....	30
2.3.2 OS BANCOS PÚBLICOS E A FRAGILIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS.....	34
2.4 AS IMPLICAÇÕES DO PLANO REAL SOBRE O SETOR BANCÁRIO NACIONAL .....	38
2.4.1 A PERDA DA RECEITA INFLACIONÁRIA .....	40
2.4.2 DA CRISE BANCÁRIA AOS PROGRAMAS DE REESTRUTURAÇÃO.....	46
2.4.2.1 O PROER ENQUANTO SUPORTE À CONCENTRAÇÃO.....	49
2.4.2.2 O FUNDO GARANTIDOR DE CRÉDITO .....	51
2.4.2.3 O PROES E O ACIRRAMENTO DA CONCENTRAÇÃO .....	52
2.4.2.4 O PROEF E A ADEQUAÇÃO DE CAPITAL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS .....	56
2.4.3 CONCENTRAÇÃO E RENTABILIDADE BANCÁRIA: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS .....	57
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	64
<b>3 EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA NO SETOR BANCÁRIO NACIONAL</b> .....	65
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	65
3.2 LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA E AS TRANSFORMAÇÕES DA ATIVIDADE BANCÁRIA.....	66



3.2.1 A REGULAMENTAÇÃO BANCÁRIA NO QUADRO DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA .....	68
3.2.2 A CRESCENTE ATIVIDADE INTERNACIONAL DOS BANCOS .....	73
3.2.3 A DIVERSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE BANCÁRIA .....	74
3.3 A ABERTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	77
3.3.1 BASILEIA E A ESTRUTURA DO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO .....	80
3.3.2 O IED NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO.....	81
3.3.3 A PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS ESTRANGEIROS E A REAÇÃO DOS BANCOS PRIVADOS NACIONAIS .....	84
3.4 O PADRÃO OPERACIONAL DOS BANCOS NO BRASIL EM FACE DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA .....	90
3.5 OUTROS ELEMENTOS ACERCA DA RENTABILIDADE BANCÁRIA .....	96
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	99
<b>4 AS MUDANÇAS NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO DEPOIS DA CRISE INTERNACIONAL.....</b>	<b>102</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	102
4.2 REVISITANDO A HIPÓTESE DA INSTABILIDADE FINANCEIRA.....	102
4.3 DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA À RECENTE CRISE INTERNACIONAL.....	106
4.3.1 A REGULAÇÃO BANCÁRIA PÓS-CRISE.....	111
4.4 O EFEITO-CONTÁGIO DA CRISE NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO ..	116
4.4.1 O DESEMPENHO CONTRACÍCLICO DOS BANCOS PÚBLICOS .....	119
4.5 ENTENDENDO AS ALTERAÇÕES RECENTES NA CONCENTRAÇÃO, NA OPERACIONALIZAÇÃO E NA RENTABILIDADE BANCÁRIA .....	127
4.5.1 O AVANÇO DA CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL.....	127
4.5.2 A ESTRUTURA OPERACIONAL MENOS LÍQUIDA.....	131
4.5.2.1 A EVOLUÇÃO RECENTE DOS ATIVOS BANCÁRIOS .....	132
4.5.2.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DOS PASSIVOS BANCÁRIOS .....	133
4.5.3 A RENTABILIDADE BANCÁRIA FRENTE ÀS MUDANÇAS ENSEJADAS PELA CRISE.....	135
4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	142
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma de suas principais obras, *Stalizing an Unstable Economy* (1986), Hyman Minsky teceu considerações acerca do sistema bancário capitalista, contemplando desde o financiamento dos investimentos até a fragilidade financeira inerente as instituições bancárias. Vorazes por lucro, fundamentalmente inovadores e especulativos, os bancos fragilizam suas estruturas financeiras por assumir riscos excessivos pautados no endividamento. A alavancagem dos bancos e os descasamentos de prazos entre as operações ativas e passivas tornam os bancos bastante suscetíveis à crise. Assim, podem ocasionar problemas sistêmicos pela possibilidade de contágio via sistema de pagamentos e sistema de financiamento.

Nesta concepção, uma situação financeira sólida transita para uma situação de fragilidade financeira, potencializando o surgimento de instabilidades macroeconômicas e de crises financeiras e sistêmicas. O resgate dessas questões tratadas por Minsky contribui para o entendimento da dinâmica dos bancos em uma economia capitalista, mais ainda, possibilita a apreensão do papel da autoridade monetária e dos contornos da regulação bancária, além das crises financeiras que assolam a economia, notadamente, após a liberalização financeira.

Com base nesse alicerce teórico, ergue-se a presente reflexão acerca do setor bancário brasileiro a partir da implementação do Plano Real em 1994, quando tornou nítida a fragilização de muitas instituições bancárias, sucedida de uma crise bancária sem precedentes na história econômica brasileira. Nesse contexto, consecutivos programas de reformas e medidas por parte da autoridade monetária visaram sanear, fortalecer e regular o setor no intuito de evitar uma crise ampliada.

Além disso, medidas de liberalização financeira, que vinham sendo praticadas mundialmente, foram implantadas com maior vigor no enalço deste plano de estabilização monetária e ajudaram no curso da metamorfose do setor bancário nacional. Sob a égide do Plano Real, o setor bancário tornou-se mais concentrado e o padrão operacional dos bancos altamente líquido e rentável.

A crise internacional deflagrada em 2007, interpretada neste trabalho a partir da hipótese da instabilidade financeira elaborada por Minsky e a partir das inovações financeiras surgidas no curso da liberalização, inaugurou outro período de amplas

transformações no respectivo setor. Para enfrentar os efeitos da crise, medidas contracíclicas, na qual os bancos públicos exerceram um papel indispensável, acabaram acirrando o processo de concentração bancária no Brasil, de modo a atingir um patamar jamais visto. Não obstante, houve mudança no perfil operacional dos bancos em direção a uma estrutura patrimonial menos líquida do setor e menos rentável no tocante aos bancos privados, apesar dos maiores bancos atingirem cifras históricas de lucro.

Portanto, a presente dissertação analisa as mudanças na concentração, na operacionalização e na rentabilidade bancária no Brasil a partir da segunda metade década de 1990, no intuito de propor um panorama dois momentos de intensas transformações por qual passou o setor bancário brasileiro. O primeiro momento começa com as mudanças ensejadas pelo Plano Real até o despontamento da crise financeira internacional (1994-2007). E, o segundo inicia-se após estouro e aprofundamento da crise perdurando até os anos mais recentes (2007-2014). Em ambos os momentos a ênfase incide na concentração, na operacionalização e na rentabilidade bancária, à luz da teoria pós-keynesiana.

Para análise da concentração foram utilizados o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) e o índice Razão de Concentração (RC) para o ativo total, depósitos e operações de crédito. Quando conveniente, distinguiu-se a origem de capital. Estas informações foram obtidas nos Relatórios Anuais de Estabilidade Financeira e nos Relatórios de Composição, Segmentos e Evolução do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central do Brasil.

A operacionalização remete as operações ativas e passivas levando em consideração a base de dados dos 50 maiores bancos do Banco Central do Brasil. Os dados coletados para este estudo dizem respeito a classificação por Ativo Total para as instituições independentes no mês de dezembro de cada ano<sup>1</sup>. Para tratar da questão da rentabilidade, as principais receitas bancárias, o lucro líquido, o Retorno sobre o Ativo (ROA) e o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE) foram observados e sistematizados a partir

---

<sup>1</sup> Os 50 maiores bancos respondem por parcela representativa das operações realizadas no sistema bancário nacional. As informações encontram-se em <<http://www.bcb.gov.br/>> [Sistema Financeiro Nacional](#) » [Informações para análise econômico-financeira](#) » 50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional. Nessa base de dados, as informações contábeis das instituições bancárias estão dispostas em cinco grupos: 1) Resumo; 2) Ativo; 3) Passivo; 4) Resultado de intermediação financeira; e 5) Resultado líquido.

da base de dados referida. Além disso, utilizamos dados das demonstrações contábeis dos quatro maiores bancos.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo mostra a crise bancária desencadeada nos seguintes à implantação do Plano Real, bem como, as medidas propostas pelo governo para sanear e fortalecer o setor que ocasionaram ajustes operacionais, mudanças estruturais e rebatimentos na rentabilidade do setor. Faz-se um breve resgate do padrão anteriormente vigente para melhor apreensão do conteúdo e grandeza destas alterações.

O segundo capítulo verifica os desdobramentos da liberalização financeira sobre o segmento bancário brasileiro. Certifica como os fluxos internacionais de capital liberalizados e intensificados a partir da década de 1990 e o Acordo de Basileia alicerçaram uma maior participação de bancos estrangeiros e ensejaram atos de concentração e algumas mudanças operacionais. Atenta-se ainda ao expressivo crescimento das atividades bancárias no Brasil liderado pelos bancos privados nacionais, alicerçador de um perfil operacional bastante líquido e rentável.

O terceiro e último capítulo expõe os impactos da crise financeira internacional iniciada em 2007 e gestada em meio ao processo de liberalização financeira sobre o setor bancário nacional. Observa-se o problema de “empoçamento” de liquidez, bem como, as medidas propostas pelo governo e pelo Banco Central para mitigá-lo. Discute-se o papel contracíclico dos bancos públicos federais, o aumento da participação desses bancos no total da área bancária e como as medidas anticíclicas propostas aprofundaram a concentração bancária no Brasil e a mudança operacional em direção a um padrão menos líquido e rentável.

## 2 AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Muitos teóricos em diversas escolas do pensamento econômico despenderam alguma atenção ao papel dos bancos na economia capitalista. A teoria pós-keynesiana parte da dinâmica institucional dos bancos, das suas funções basilares para a condução da vida econômica. Primeiramente, ao exercer e estabelecer as condições de financiamento, as instituições bancárias impactam o nível e o ritmo das principais variáveis reais da economia, por conseguinte, influenciam a formação das flutuações econômicas inerentes à dinâmica capitalista. Ademais, os bancos contribuem para a soberania monetária do Estado por criarem moeda e participarem ativamente da política monetária. A política monetária se realiza através do sistema bancário, de forma bem-sucedida ou não, conforme o comportamento dos banqueiros em busca de lucro.

Em “*A Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda*” (1936), John Maynard Keynes ao tratar dos incentivos psicológicos e empresariais para a liquidez, menciona como o sistema bancário negocia com dinheiro e dívidas, apto a preferir liquidez em condições de forte incerteza e a afetar as condições de liquidez e crédito da economia. A capacidade dos bancos de criar moeda independente de depósitos prévios sugere uma ação ativa e arriscada dos bancos por meio de dívidas que podem criar contra eles mesmos. Além disso, Keynes explorou a relação estabelecida entre os bancos e a autoridade monetária para a formação da taxa de juros e sua influência sobre a determinação dos investimentos.

Neste trabalho, adota-se substancialmente o prisma pós-keynesiano a partir da teoria do sistema bancário proposto por Hyman P. Minsky, base para sucessivos desenvolvimentos teóricos e aplicações empíricas. Dentro dessa perspectiva os bancos não são simples intermediários financeiros, mas, instituições complexas e dinâmicas que fazem negócio com dinheiro e dívidas em prol da valorização dos recursos financeiros. As operações passivas e ativas, enquanto dispositivo operacional, buscam explorar o *trade-off* rentabilidade e liquidez, aproveitar as oportunidades de lucro e esquivar das restrições impostas pelas autoridades monetárias. Assim, os bancos se adaptam

rapidamente a diferentes contextos e determinam as condições de liquidez e financiamento da economia.

Não obstante, o fato de a atividade bancária ser pautada em dívidas faz com que os bancos enfrentem diversos tipos de riscos, sendo muito suscetíveis à fragilização financeira. A capacidade de uma crise bancária se transformar rapidamente em uma crise sistêmica torna os bancos sujeitos a forte regulação, intervenção e socorro por parte das autoridades monetárias. O Banco Central pode intervir como emprestador de última instância ou criar condições para reestruturação financeira, viabilizando fusões e incorporações de bancos em dificuldades por bancos sólidos.

Posto isto, o cerne deste primeiro capítulo está na apreensão da crise bancária que seguiu a implantação do Plano Real em decorrência da fragilização de muitas instituições bancárias, bem como, o desenvolvimento de programas e medidas voltados ao saneamento e fortalecimento do setor de forma a evitar uma ampla crise econômica e a gerar uma reconfiguração do setor.

A implantação do Plano Real, em julho de 1994, impulsionou o início das grandes mudanças no segmento bancário nacional. A queda da inflação eliminou uma das principais fontes de receitas auferidas pelos bancos, a receita de *float*. Por um lado, houve bancos que promoveram ajustes de forma rápida e adequada ao novo contexto econômico e institucional, promovendo um ajuste operacional a fim de diversificar os ativos e passivos em busca de novas fontes de receitas e de rentabilidade. Por outro, houve bancos que não detiveram as condições para enfrentar a transição necessária à sobrevivência no novo contexto, mediante o aumento da inadimplência e a dificuldade em captar recursos no interbancário condizente à política monetária restritiva. Assim, houve fragilização financeira de muitos bancos, de diferentes tipos de controle e porte, que passaram a apresentar sucessivos problemas de liquidez e solvência.

Diante da crise bancária e da eminência de uma crise sistêmica, o Governo Federal e Banco Central do Brasil conduziram vários programas de reestruturação no intuito de promover saneamento e fortalecimento do sistema bancário nacional. Nesse sentido, foram concebidos o PROER, o FGC, o PROES e o PROEF. O PROER e o PROES incentivaram à entrada de capital estrangeiro no setor e os atos de concentração. Do ponto de vista da estrutura do setor bancário, as alterações significativas residiram no processo de concentração e na maior abertura aos bancos estrangeiros, que, de certo modo, contribuíram para o bom desempenho dos bancos no Brasil.

Este capítulo está dividido em cinco seções, a começar por esta parte introdutória. Na seção 2 apresenta-se a teoria pós-keynesiana dos bancos e da regulação bancária. Na seção 3 expõe-se brevemente a particularidade dos bancos no Brasil durante o período de alta inflação. Na seção 4 atenta-se as implicações do Plano Real e dos programas de reestruturação voltados ao setor bancário brasileiro na concentração e na rentabilidade dos bancos. A seção 5 traz as conclusões do estudo realizado no presente capítulo.

## 2.2 A PARTICULARIDADE DOS BANCOS NA DINÂMICA CAPITALISTA

A base teórica que sustenta a presente pesquisa assinala o papel estratégico dos bancos na dinâmica capitalista pela natureza e crucialidade das funções que desempenham, tais como, a criação de moeda, meios de pagamentos e crédito, os serviços de intermediação e compensação financeira, a guarda de reserva de valor, além das operações de subscrição e corretagem de títulos. Estas funções viabilizam a condução da vida econômica por dispor das condições de financiamento do investimento e dos negócios em geral. Os bancos viabilizam a soberania monetária do Estado e a política monetária ao criar e gerir moeda, crédito e meios de pagamento e por auxiliar a formação da taxa de juros (CORAZZA, 2000).

Segundo a perspectiva pós-keynesiana, “os bancos não são meros intermediários financeiros, mas verdadeiras organizações capitalistas, que buscam o lucro, fazendo negócios com o dinheiro” (CORAZZA, 1994, p.114) num ambiente de concorrência capitalista, onde a forma de organização bancária é altamente complexa e movida pelo lucro monetário<sup>2</sup>. Conforme Minsky, “a atividade bancária é dinâmica, rentável e inovadora” (2009, p. 309). E, ao criarem moeda e manipular a liquidez, interferem no volume dos meios de pagamento, na taxa de juros e nas variáveis reais da economia sob o princípio da não neutralidade da moeda<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A estrutura complexa e flexível dos ativos e passivos bancários e as operações de alavancagem fazem dos bancos instituições bastante peculiares. Sendo empresas dinâmicas que dinamizam a economia, os bancos apresentam grande capacidade de propor e adaptar às inovações tecnológicas e institucionais, com ampla articulação entre si e com demais instituições financeiras, empresas, governos e consumidores. Além disso, possuem alto grau de internacionalização e são bastante complexos pela capacidade de se estruturarem de diferentes maneiras, seja de forma altamente especializada, como no caso dos bancos comerciais e de investimento, ou de forma múltipla, abarcando vários segmentos do mercado financeiro.

<sup>3</sup> Em uma economia monetária de produção, a moeda desempenha um papel imprescindível no sistema econômico e impacta as variáveis reais. A moeda possui certas características específicas que a difere dos

Teorias no campo ortodoxo, como o constructo elaborado por James Tobin (1963), costumam definir os bancos como simples intermediários financeiros ou criadores passivos de moeda. Dessa forma, a função primordial dos bancos consiste na transferência de fundos emprestáveis entre agentes superavitários e deficitários por meio de depósitos e crédito. A capacidade dos bancos em criar moeda e constituir seus ativos está limitada pelos depósitos no sistema bancário e pelas reservas legais, de modo que os bancos assumem um carácter de instituições neutras e passivas na dinâmica econômica, mesmo considerando o papel do multiplicador bancário.

Posteriormente, James Tobin (1982) apresenta um modelo simples e estático da decisão de portfólio de uma firma bancária representativa. O foco do modelo reside no comportamento otimizador das escolhas entre reservas e ativos líquidos de forma a estabelecer uma posição lucrativa e defensiva sem o devido conhecimento dos passivos. Neste enfoque, os bancos procuram formar uma carteira de ativos capaz de reduzir os custos marginais de captação de reservas e aumentar a rentabilidade marginal dos empréstimos, num ambiente onde a política monetária e as limitações legais à atividade bancária importam na formação do portfólio. Esse modelo microeconômico de comportamento bancário reafirma o papel dos bancos como simples intermediários financeiros.

Em oposição, a perspectiva pós-keynesiana enxerga os bancos ativos na dinâmica econômica. O nível, o ritmo e o comportamento cíclico da economia encontram-se influenciados, em grande medida, pelas condições de financiamento bancário. As operações ativas não estão limitadas pelos depósitos e reservas monetárias em virtude da capacidade dos bancos criarem moeda através de dívidas que emitem contra eles próprios. Ademais, a atividade inovadora dos bancos tenta desvencilhar as restrições de reservas (MINSKY, 2013).

Hyman Minsky, em *Stabilizing an Unstable Economy*, no capítulo dedicado a apreensão do sistema bancário na economia capitalista, destaca a capacidade de os bancos afetarem as condições de liquidez e crédito da economia, portanto, são centrais na

---

demais ativos como a taxa monetária de juros e a propriedade de liquidez. A taxa de juros, determinada pela preferência à liquidez e pela oferta monetária, afeta as decisões de investimento e o volume de emprego conforme o enunciado proposto por Keynes na Teoria Geral (1936). Para melhor apreensão dessa temática ver os capítulos 13, 15 e 17 da referida obra.



determinação do nível de atividade econômica<sup>4</sup>. Em outras palavras, a determinação financeira do investimento corrobora para as flutuações cíclicas da economia<sup>5</sup>. Nesse sentido Minsky diz:

A atividade bancária é dinâmica e inovadora na busca de lucros. Os empreendedores banqueiros buscam ativamente construir fortunas ajustando seus ativos e passivos, ou seja, suas “linhas de negócio”, de modo a levar vantagem em relação às oportunidades percebidas. Esse ativismo dos banqueiros afeta não somente o volume e distribuição das finanças como também o comportamento cíclico dos preços, rendas e empregos. (MINSKY, 2013, p. 254)

O gerenciamento dos passivos e ativos possui a capacidade de impactar o âmbito macroeconômico. No estágio mais recente do desenvolvimento do sistema bancário, a administração dos passivos tornou-se extremamente importante frente ao acirramento da concorrência entre as instituições financeiras, a ponto de alterar profundamente a natureza da atividade bancária por reduzir a necessidade de manter reservas voluntárias para fins de liquidez. Através do gerenciamento ativo das obrigações, “os bancos mostraram sua habilidade e seu desejo de competir pelos depósitos ao longo de um amplo espectro de taxas de juros” (CHICK, 2010, p.265), na fase de alta ou baixa do ciclo econômico<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Minsky se ateu a analisar os bancos comerciais, embora estivesse plenamente consciente da evolução do sistema bancário no sentido de organização sobre a forma de instituições múltiplas, que operam com carteira comercial e de investimento, entre outras. Minsky conferiu ênfase aos bancos comerciais pela “importância especial devido ao seu porte e ao fato de que seus passivos constituem grande parte da oferta monetária” (2013, p. 252).

<sup>5</sup> O financiamento do investimento constitui a principal fonte de instabilidade na economia pela enorme incerteza relativa aos fluxos de caixa prospectivos. A existência de insegurança quanto à realização dos compromissos financeiros firmados e a incapacidade de prever as receitas com precisão faz com que a atividade bancária esteja alicerçada em expectativas. Keynes delineou um novo horizonte na teoria econômica ao considerar a influência da incerteza e das expectativas nas decisões de investimentos, crucial para determinação do nível de emprego e renda agregados, sujeitos a flutuações. Na Teoria Geral, as flutuações encontram-se bastante atreladas às alterações súbitas e violentas no estado de confiança em virtude da inconstância das expectativas de longo prazo, sujeitas a que estão a enganos e revisões, capazes de afetar a *eficiência marginal do capital* e, portanto, o volume de investimento. A análise dos determinantes do investimento, qual seja, a taxa de juros e a *eficiência marginal do capital* revela que os próprios determinantes dessas variáveis estão impregnados de elementos expectacionais, que fazem o investimento revestir desta roupagem. Uma perspectiva comparada entre esses determinadores diante da incerteza e do processo de formação das expectativas evidenciam a centralidade do investimento nas flutuações econômicas.

<sup>6</sup> Victoria Chick identificou seis estágios na evolução dos bancos. A esse respeito ver Chick (2010).

### 2.2.1 A GESTÃO DOS PASSIVOS E ATIVOS BANCÁRIOS

A administração dos ativos e passivos bancários figura muitas vezes no centro das considerações pós-keynesianas acerca dos bancos. As inovações financeiras nos dois lados do balanço e as decisões relativas à estrutura do balanço são decisivas tanto para fins de lucro dessas instituições quanto para os movimentos de expansão e contração da economia. Ao manejar parte significativa dos “fundos de investimento”, o perfil das aplicações e obrigações bancárias determinam as condições de liquidez e crédito, e, portanto, influenciam o comportamento cíclico da economia capitalista. Fundamentalmente:

Os passivos bancários típicos são depósitos à vista movimentados por cheques, dívidas com vencimento definido e ações de capital próprio, mas também há outras formas de passivos contingentes ou implícitos, tais como avais, cartas de crédito, linhas de crédito abertas por outras instituições e responsabilidades devidas às conexões dos clientes. Os ativos típicos incluem várias formas de moeda, empréstimos, ações e títulos; mas há também outros, a exemplo dos saldos negativos dos depositantes com “cheque especial”, das linhas de crédito aberto para outras instituições e endossos. (MINSKY, 2013, p, 259)

A gestão dos ativos e passivos busca explorar o *trade off* rentabilidade e liquidez dado a natureza de suas atividades passíveis de diversos riscos<sup>7</sup>. De modo geral, as decisões relativas a este *trade off* se modificam em virtude das expectativas formadas sob condição de incerteza, conforme as fases do ciclo econômico. No entanto, os portfólios bancários são estratégicos em qualquer momento da atividade econômica e para qualquer nível da taxa de juros, mostrando o dinamismo dos bancos tanto para captar fundos como para ampliar as aplicações (CHICK, 2010; MINSKY, 2013).

Em momentos de prosperidade, onde vigora uma menor incerteza e expectativas otimistas, os bancos se tornam mais pré-dispostos a afrouxar as condições de crédito. Assim, assumem maiores riscos ao priorizar a lucratividade em detrimento da liquidez.

---

<sup>7</sup> Os riscos mais comuns aos quais os bancos estão expostos são os riscos de crédito, de mercado e de liquidez. O risco de crédito representa a possibilidade de perdas em função de inadimplência do mutuário do contrato financeiro. O risco de mercado se refere à possibilidade de prejuízo resultante da volatilidade nos preços dos ativos e passivos sujeitos a variações nas taxas de juros, na taxa de câmbio, nos preços das ações e *commodities*. Por fim, o risco de liquidez surge em função da eventualidade de descasamento de prazos entre ativos e passivos de modo a afetar a capacidade de pagamento das instituições. No entanto, existem outros tipos de risco como o risco operacional, risco legal, o risco de imagem e o risco de conjuntura decorrente da possibilidade de perdas por mudanças nas condições políticas, culturais, sociais e econômicas internas ou externas aos países.

“Um período de bom funcionamento da economia leva a uma queda no valor da liquidez e à aceitação de práticas financeiras mais agressivas” (MINSKY, 2013, p. 267), experimentando novas obrigações e aumentando a proporção de ativos sobre o patrimônio líquido.

Porém, nos períodos recessivos, a presença de maior incerteza e expectativas deprimidas eleva a preferência pela liquidez. Os bancos passam a assumir postura mais conservadora e priorizam a aplicação em ativos com maior liquidez, menor risco e menor prazo médio de vencimento. Dessa maneira, “um banco ao privilegiar liquidez em detrimento de maior rentabilidade deverá caminhar na direção de ativos mais líquidos; alternativamente, ao buscar maior rentabilidade, deverá procurar ativos de mais longo termo ou de mais alto risco” (PAULA, 1999, p. 21).

Através das inovações financeiras, os bancos conseguem influenciar as preferências dos depositantes e diversificar os passivos, transformando suas estruturas e posturas financeiras em busca de maior lucratividade. Os bancos buscam melhorar a lucratividade alterando a estrutura dos ativos ou passivos, substituindo empréstimos ao público privado por empréstimo ao setor público, via aplicações em títulos da dívida pública. Podem ainda encurtar os prazos dos passivos e aumentar as operações alavancadas<sup>8</sup>. “Uma importante prática do gerenciamento bancário consiste em tentar substituir passivos bancários com alta necessidade de reservas por outros com baixa necessidade” (MINSKY, 2013, p. 273).

Além do mais, quando as taxas de juros estão demasiadamente elevadas os bancos tendem diminuir a cobrança de taxas por prestação de serviços e aumentar a remuneração dos depósitos, sucedendo o contrário quando as taxas de juros estão em baixa. Estes aspectos demonstram o dinamismo das instituições bancárias conforme as condições conjunturais.

### 2.2.2 BANCOS E INOVAÇÕES FINANCEIRAS

No arcabouço teórico pós-keynesiano, as inovações financeiras aparecem vinculadas às oportunidades de ganhos e as tentativas de contornar as restrições das

---

<sup>8</sup> Alavancagem é razão do ativo total sobre o capital próprio (patrimônio líquido). Mais precisamente, se refere à forma como os bancos captam recursos de terceiros para adquirir ativos em prol do aumento da rentabilidade. No entanto, a alavancagem também proporciona maiores riscos. A esse respeito ver Minsky (2013).

autoridades monetárias. Impulsionados pela busca por lucros e pela lógica concorrencial, os bancos sempre buscam encontrar novos jeitos de emprestar e obter fundos, de conquistar novos clientes, de criar novos instrumentos, produtos e serviços financeiros. Também, buscam maiores *spreads* entre operações de captações e aplicações. Conforme Minsky:

Bancos e banqueiros não gerenciam passivamente dinheiro para empréstimos ou investimentos. Eles são agentes ativos que, visando atingir seus objetivos de lucro, estabelecem condições aos clientes tomadores de empréstimos, que invariavelmente os impele a estabelecer compromissos e conexões de busca de fontes de fundos com outros bancos ou empresas. Seus lucros também são alimentados por tarifas cobradas sobre prestação de serviços de disponibilização de fundos. Os bancos são tipicamente instituições financeiras que trabalham com uma elevada taxa de alavancagem e cujos lucros derivam de taxas e comissões sobre pacotes de serviços tanto quanto de spread entre as taxas de juros pagas e recebidas. (MINSKY, 2013, p. 258-9)

A oferta de novos produtos, a tentativa de encontrar novos meios de cobrar tarifas no processamento de serviços e de adquirir fundos em condições mais favoráveis para as aplicações, assim como, a busca por ganhos de comissões e redução dos custos operacionais fazem parte do comportamento bancário ávido por lucro. As inovações financeiras também possibilitam aos bancos driblar, ainda que parcialmente, as regulações instituídas pelas autoridades monetárias. Estas regulações atuam no sentido de criar o ambiente no qual os bancos poderão obter lucros. Essencialmente, visam “controlar a taxa de crescimento dos ativos bancários e as obrigações ao controlar o crescimento das reservas dos bancos” (MINSKY, 2013, p. 331), de modo a conter o crescimento monetário causador de inflação além de procurar reduzir os riscos inerentes à atividade bancária.

A prática de inovar permite aos bancos diversificar as formas de captação e aplicação de recursos. Por um lado, esta prática dificulta a regulação e supervisão bancária e favorece as operações alavancadas e o crescimento mais rápido da lucratividade e da escala de operação. Por outro, a alavancagem compromete a qualidade dos ativos. A título de exemplo, mesmo que o Banco Central tente controlar o crédito e restringir a alavancagem por meio do aumento da alíquota do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista, os bancos podem continuar realizando uma postura expansiva de crédito por dispor de ativos líquidos e de meios de atração de depósitos a prazo, com menor recolhimento de reservas. Assim, os bancos reagem às iniciativas e políticas impostas pelas autoridades monetárias (MINSKY, 1980; PAULA, 1999).

Minsky pôs em evidência como as inovações financeiras favorecem a alavancagem e a fragilização das instituições bancárias em virtude da assunção de procedimentos mais especulativos. Por assumirem posturas financeiras especulativas, os bancos precisam recorrer a refinanciamento de suas posições pela insuficiência dos fluxos de caixa para honrar seus compromissos contratuais em determinados períodos. Esta conduta torna a estrutura financeira dos bancos frágeis, potencializando estouros de crises bancárias e instabilidades financeiras. Nessa lógica, *“the financial structure becomes more susceptible to a financial crisis even as businessmen and bankers extrapolated the success in fulfilling financial commitments into diminished protection against a financial crisis”* (MINSKY, 1982, p.26).

Os bancos possuem simultaneamente a capacidade de dinamizar e desestabilizar a economia. “A distinção dessa dupla dimensão da atividade bancária é essencial para a compreensão da instabilidade financeira e da dinâmica cíclica da acumulação capitalista” (FREITAS, 1997, p. 62). As inovações financeiras em busca de vantagens competitivas frente aos rivais e como meio de escapar as regulações acabam por expor os bancos a riscos excessivos e ampliar a instabilidade financeira.

### 2.2.3 O PAPEL DOS BANCOS PARA A INSTABILIDADE FINANCEIRA E O PAPEL DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS

De acordo com Minsky, os bancos são especulativos por natureza. Operam como verdadeiros comerciantes de dívidas e adotam comportamentos que podem reforçar as forças desestabilizadoras ao erodir suas estruturas patrimoniais com operações alavancadas e empréstimos mal estruturados. Uma visão realista do sistema bancário enxerga os bancos “como fonte de perturbação que podem induzir e ampliar instabilidades, sem deixar de ser fator essencial para a acumulação de capital e o crescimento econômico” (2013, p.257). A atividade bancária está alicerçada na assunção de compromissos financeiros baseados nos frágeis alicerces da confiança e nas expectativas dos fluxos de caixa, severamente sujeitos à incerteza<sup>9</sup>.

O fato de a atividade bancária ser pautada em dívidas submete os bancos a diversos tipos de riscos, podendo sofrer fragilidade microeconômica como problemas de

---

<sup>9</sup> Este fluxo pode ser afetado inclusive por iniciativas do Banco Central.

liquidez e solvência. A vulnerabilidade à cobrança inesperada de recursos e a necessidade contínua de financiar suas posições governam a diversificação das fontes de captação e aplicação de recursos, estimulando empreendimentos especulativos e crescentemente arriscados. Os bancos usualmente dispõem de estrutura financeira especulativa e, por isso, necessitam ser continuamente refinanciados pelo aumento dos passivos através de depósitos do público, de captações no mercado aberto, de empréstimos no mercado interbancário ou junto ao Banco Central<sup>10</sup>.

Por serem "instituições altamente endividadas, uma espécie de carregadores de dívidas, por meio de uma corrente de elos, soldados na confiança do público, de modo que a crise de um banco pode facilmente transformar-se em crise geral do sistema" (CORAZZA, 2000, p.2). Conforme Freitas (1997) a falência de um banco pode comprometer a estabilidade do sistema monetário e financeiro com um todo, por produzir um efeito cadeia ou risco de contágio através do sistema de pagamentos.

Ao ocuparem papel chave no sistema de pagamento e crédito e deterem natureza especulativa/instável própria da atividade bancária, os bancos são objetos de regulação, supervisão e socorro por parte das autoridades monetárias. A regulação bancária possui duas dimensões, a saber, regulação prudencial e eficácia da regulação. A primeira tem como finalidade evitar que os bancos assumam riscos excessivos enquanto a segunda tenta melhorar a eficiência do sistema bancário, principalmente da atividade de intermediação. Acerca da regulamentação de caráter prudencial Freitas (2005) esclarece:

A regulamentação prudencial envolve dois aspectos centrais: um de prevenção e outro de proteção. A *regulamentação preventiva* visa impedir a ocorrência de crise de confiança que contamine o sistema produtivo. Portanto, compreende os limites mínimos de capital, os limites de endividamento ou de alavancagem, os índices de liquidez e de risco dos ativos, as provisões contra créditos duvidosos e não pagos, os limites de concentração dos empréstimos com uma só empresa, indivíduo ou país, a exigência de transparência e de fornecimento das informações necessárias para o acompanhamento e a avaliação da situação financeira e patrimonial das instituições bancárias etc. A regulamentação prudencial deve conter *instrumentos de proteção* destinados a ressarcir os interesses lesados e fornecer uma salvaguarda ao sistema quando a regulamentação preventiva falha ou não é suficiente. O sistema de seguro depósito é um desses instrumentos. A ação do banco central como prestamista em última instância é outro. Todavia, esses instrumentos de proteção podem contribuir para aumentar os riscos de uma crise, pois estimulam práticas poucos prudentes [...]. (FREITAS, 2005, p. 33)

---

<sup>10</sup> Os bancos "usam o mercado financeiro para adquirir fundos conforme sua necessidade, mediante transações com ativos negociáveis e mantendo linhas de crédito entre si" (MINSKY, 2013, p. 258).

Apesar dos limites da regulação bancária e das correntes tentativas dos bancos em escapar às regras, encaradas como restrições às oportunidades de lucro, esta atividade regulatória é essencial para relativa solidez do sistema bancário. Como relatou Minsky, “uma vez que o funcionamento normal dos sistemas bancário-financeiro é uma condição necessária para o funcionamento satisfatório da economia capitalista, qualquer distorção nele implicará em distúrbios” (MINSKY, 2013, p. 256).

Por isso, para certa estabilidade do sistema bancário, as autoridades monetárias procuram regulamentar os depósitos compulsórios, o seguro depósito, o redesconto, as regras às condições de entrada, o perfil do administrador além de tentar manter dentro de certos limites a razão entre ativos e capital próprio dos bancos. Buscam ainda supervisionar a atividade bancária para limitar a exposição aos riscos dos bancos, embora, de forma muito superficial dado à complexidade e a diversidade dos ativos e passivos bancários<sup>11</sup>.

Para evitar que liquidações bancárias deflagrem uma crise bancária, e, por conseguinte, uma crise econômica, o Banco Central costuma intervir como prestador de última instância ou procura criar condições para reestruturação financeira, viabilizando fusões e incorporações de bancos em dificuldades por bancos sólidos. A atuação do Banco Central como prestador de última instância, por meio da disponibilidade de reservas extraordinárias ao sistema bancário através de déficits governamentais, objetiva o financiamento dos bancos em dificuldades para impedir turbulências severas no sistema bancário e financeiro.

Victoria Chick (2010) apontou como esta política induz a posturas mais destemidas por parte dos bancos para além dos depósitos e das reservas do sistema, de modo que a “atividade prestadora agressiva dos bancos pode contribuir para a inflação. Também se deve notar que a inflação pode contribuir para a capacidade prestadora dos bancos” (CHICK, 2010, p. 266). De modo geral, os bancos reajustam a taxa de juros e encurtam os prazos para se proteger da elevação dos preços.

O desempenho desta função cria condições para a escalada inflacionária além de validar posturas financeiras especulativas que potencializam uma instabilidade financeira futura. “De um aspecto da instabilidade – a inflação – resulta dos mesmos processos

---

<sup>11</sup> “Essa fiscalização é, contudo, muito superficial, limitando-se a auditorias sobre a aplicação ou não de procedimentos apropriados, exame de documentação e outros expedientes que somente servem para a detecção de fraudes evidentes, não se tratando, portanto, de um estudo sobre a viabilidade econômica ou a exposição a riscos das organizações bancárias” (MINSKY, 2013, p. 271).

assumidos para se evitar a própria instabilidade na forma de uma profunda depressão” (MINSKY, 2013, p. 284). Assim, a instabilidade financeira gesta a inflação, concebida como remarcação ao nível de preços agregados, ou como formação do *mark-up* no processo inflacionário. “O insumo monetário da inflação resulta, em parte, da incapacidade das autoridades monetárias em controlar a atividade bancária por meio da regulação direta e das operações de *open Market* [...]” (MINSKY, 2013, p. 272).

Diante da inflação, os bancos reajustam as taxas de juros para prevenir-se da mesma, ampliando os *spreads* e alterando as condições de financiamento. Além disso, nesse cenário mais incerto, os bancos aumentam a participação dos títulos da dívida pública no total do ativo, por reunir atributos de liquidez e segurança. Como empresas altamente dinâmicas, os bancos se adaptam rapidamente às condições de alta ou baixa inflação, tirando proveito das oportunidades de lucros percebidas.

## 2.3 BRASIL: BANCOS PRIVADOS E PÚBLICOS DURANTE ALTA INFLAÇÃO

### 2.3.1 OS BANCOS PRIVADOS E O AJUSTE OPERACIONAL

No período de alta inflação no Brasil (1980-1994), os bancos privados nacionais demonstraram alta sagacidade em gerir seus passivos e ativos uma vez que auferiram bons resultados apesar da ampla instabilidade na economia brasileira. Importantes inovações financeiras foram engendradas, principalmente, sob a forma de quase moeda<sup>12</sup>. Essas inovações permitiram diversificar as fontes de captação de recursos, ante o acirramento da concorrência e a elevada preferência pela liquidez do público, que demandavam opções capazes de proteger, ao menos em parte, os recursos da desvalorização monetária (PAULA, 1997).

“Expressando a preferência do público por depósitos e ativos indexados e/ou de elevada liquidez, observa-se no passivo dos bancos um encurtamento nos prazos de suas obrigações e uma perda de importância dos depósitos à vista no total dos depósitos”

---

<sup>12</sup> Denomina-se quase moeda os ativos financeiros detentores de elevada liquidez e baixo risco, dispondo estes de rapidez e facilidade para conversão em dinheiro no curto prazo. São dívidas de curtíssimo prazo, e, possuem diferentes formas de remuneração e diferentes prazos para resgate. Os títulos públicos, os depósitos de poupança e os depósitos a prazo são alguns exemplos de quase moeda.



(PAULA, 1997, p. 51). Deste modo, o passivo bancário apresentou elevação dos depósitos a prazo, com perfil de curto prazo, concomitante à redução expressiva dos depósitos à vista. Esta estrutura do passivo permitiu aos bancos menor recolhimento de reservas, disponibilizando recursos para a aplicação.

Do lado do ativo, verificou-se o crescimento das operações com títulos e valores mobiliários, na qual os títulos da dívida pública detiveram participação expressiva. Além disso, os bancos passaram a priorizar os empréstimos a curto e curtíssimo termo, notadamente para o financiamento de consumo das famílias e financiamento de capital de giro das empresas, especialmente de empresas públicas. O volume das operações cambiais também apresentou elevação em virtude da captação de recursos no exterior para compensar a perda do depósito à vista na estrutura dos passivos bancários.

Os principais bancos privados nacionais reduziram as operações de crédito e financiamento para o público em geral e aumentaram as operações com “arbitragem inflacionária do dinheiro”<sup>13</sup> e as operações de tesouraria, fundamentais para o crescimento da lucratividade do setor bancário privado. Conforme Vidotto (2002), a estrutura operacional bancária, associada à concorrência e às políticas deliberadas por vários governos durante recrudescimento da inflação<sup>14</sup>, asseguraram aos bancos condições excepcionais para a obtenção de bons resultados. Os passivos não remunerados direcionados a aplicações capazes de reunir atributos de segurança, liquidez e elevada remuneração constituíram o núcleo operacional da lucratividade bancária bancos durante o período de alta inflação.

A elevada incerteza derivada dos graves desequilíbrios macroeconômicos domésticos, a saber, o agravamento do processo inflacionário, a deterioração das contas do setor público, inclusive no âmbito das contas externas, ensejou uma postura financeira mais conservadora dos bancos, marcada pela alta preferência por liquidez. Entretanto, os

---

<sup>13</sup> Refere-se ao fato de os bancos captarem passivos não remunerados ou remunerados aquém da inflação, sofrendo, portanto, corrosão com o processo inflacionário. Parte desses recursos se transformava em operações ativas de forma que os bancos conseguiram auferir lucros significativos por estabelecer taxas de juros acima da inflação esperada. Trataremos deste assunto adiante.

<sup>14</sup> Do início dos anos 80 até o pré-Real, o Brasil vivenciou um contexto de forte instabilidade e incerteza diante de graves problemas, entre eles, a inflação alta e persistente que conduziu a conformação e fracasso de vários planos de estabilização monetária a partir da segunda metade da década de 1980, com impactos sobre a rentabilidade e o comportamento dos bancos. Para a apreensão dos efeitos do Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989), o Plano Color I (1990) e o Plano Collor II (1991) sobre o sistema bancário, ver Belluzzo e Almeida (2002) e Paula (1997).

bancos souberam tirar proveito da situação e auferir altos níveis de rentabilidade (OLIVEIRA, 2009).

Os bancos lucraram bastante com as receitas inflacionárias, ou seja, com passivos sem encargos, chamados de *float*, tais como os depósitos à vista e recursos com passagem rápida pelo sistema bancário, aplicados com rendimento real<sup>15</sup>. Sobressaem os títulos públicos remunerados com altas taxas de juros e os empréstimos de curto prazo com altos *spreads* para compensar a inflação projetada. Deste mecanismo originou as fontes mais características de receita e lucro durante o período de alta inflação (PAULA, 1997). Acerca desse expediente, Carvalho e Oliveira (2002) esclarecem:

As receitas inflacionárias dos bancos têm origem nos recursos de obrigações não remuneradas (depósitos à vista e valores em trânsito, por conta de transferências, cobrança de títulos e recolhimento de impostos). Excluída a parcela recolhida compulsoriamente sem remuneração ao BC, esses recursos podem ser aplicados pelos bancos, em crédito ou títulos, a taxas de juros que incluem a inflação esperada. (CARVALHO; OLIVEIRA, 2002, p.70)

A receita com “operações de tesouraria”, derivadas da arbitragem com títulos e valores mobiliários cresceu consideravelmente. Os bancos adquiriram títulos no mercado primário para negociá-los no mercado secundário, principalmente com os fundos de investimentos administrados por eles mesmos. “Os títulos públicos se constituíram na base das elevadas receitas derivadas dos ganhos do *float* e na corretagem da dívida pública” (PAULA, 1997, p. 98).

Elevaram-se também as receitas derivadas das operações de crédito em virtude da elevação dos *spreads*, isto é, o diferencial de taxas de juros entre captações e aplicações<sup>16</sup>. Os bancos aumentaram as taxas de juros praticadas a fim de precaverem-se de possíveis perdas de capital no quadro inflacionário. Os juros bancários também subiram acompanhando o aumento da taxa básica de juros. Assim:

Neste contexto, os ganhos derivados do *float* (recursos em trânsito no sistema bancário) e da arbitragem permanente entre as taxas de juros com títulos tendem a se elevar, assim como os ganhos com *spread* nas atividades de

---

<sup>15</sup> Apesar de parte dos depósitos à vista constituírem reservas compulsórias e voluntárias, os bancos contavam com porção majoritária para fins de aplicações. Quanto aos recursos em transição pelo sistema bancário, tais como, tributos, contribuições e cobrança de títulos, o fato dos bancos deterem determinado número de dias para remetê-los ao Tesouro Nacional ou as empresas credoras abria a oportunidade de aplicá-los em operações de curtíssimo prazo, lucrando obviamente com isto.

<sup>16</sup> Refere-se tanto a captação do público no mercado doméstico ou realizadas com instituições no mercado externo para fins de intermediação financeira. Este diferencial visa cobrir as despesas administrativas, os impostos diretos e indiretos e a inadimplência, conformando lucro para os bancos.

intermediação financeira, permitindo, neste caso, uma elevação no lucro líquido por unidade monetária do ativo. (PAULA, 1997, p. 52)

Além disso, os bancos conseguiram ampliar a receita com a prestação de serviços e oferta de produtos financeiros. O acirramento da concorrência bancária, a segmentação do mercado por perfil da clientela, os avanços na automação bancária, das redes de agências e dos postos de atendimento, permitiram aos bancos alavancar a gama de produtos e serviços ofertados. Destacam-se os serviços de cobranças para empresas, a gestão de fundos de pensão e de investimento, a administração de carteiras, a prestação de consultoria financeira, os serviços de engenharia financeira<sup>17</sup>, além de condução de operações de fusões, incorporações e reestruturação de empresas.

Esta diversificação de produtos e serviços bancários ampliou a base de captação de recursos, e, por conseguinte, os ganhos com *float* e com as operações de crédito. Também, a diversificação patrimonial para a área não financeira, através de participação em empresas não financeiras coligadas e controladas, colaborou para os bons resultados dos bancos no contexto de aceleração inflacionária.

No final dos anos 80, com o recrudescimento da inflação e do “lucro inflacionário” e a reforma bancária de 1988<sup>18</sup>, sucedeu a conglomeração e expansão da rede bancária. De acordo com Costa (2008, p.143), “a grande motivação desse processo foi a busca de economia de escala na conquista de *floating*”, bem como, a procura por economia de escopo, uma vez que a Reforma Bancária institucionalizou os bancos múltiplos.

Desde então, o número de bancos disparou, saltando de 104 em 1988 para 244 em 1993<sup>19</sup>. Nesse quadro, os bancos privados reforçaram a estratégia de segmentação do mercado, ampliaram as inovações financeiras com a finalidade de captar mais recursos, diversificaram os produtos e serviços, adotaram posturas financeiras mais especulativas ampliando o grau de alavancagem e a lucratividade bancária. Não obstante, aí foram

---

<sup>17</sup> O termo remonta principalmente a criação de instrumentos financeiros derivados de outros instrumentos com a finalidade de gerir riscos e aumentar a rentabilidade.

<sup>18</sup> “As reformas financeiras de 1964 e 1965, inspiradas no modelo norte-americano, estabeleceram um sistema baseado em instituições especializadas [...]. Em junho de 1988, o Banco Central introduziu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (Cosif), que tornou possível a unificação das instituições financeiras em um mesmo plano contábil. Em setembro do mesmo ano, foi aprovada a Resolução 1.524, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), criando os chamados bancos múltiplos, que passariam a operar no mínimo em duas e no máximo em quatro das funções das antigas instituições financeiras: bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiras e instituições de poupança e empréstimo.” (PUGA, 1999, p. 415-416). Para uma análise ampliada das reformas financeiras supracitadas ver Paula (1997), Resende (1992), Hermann (2011).

<sup>19</sup> BACEN. Relatório Consolidado de 1988 a 2000.

criadas as condições de fragilização financeira de alguns bancos privados nacionais que sucumbiram ao novo cenário econômico trazido pelo Plano Real. Por ora,

[...] os bancos comerciais e múltiplos privados efetuaram, a partir do início dos anos 80, um amplo ajuste patrimonial, passando por profundas transformações em termos de padrão de rentabilidade, estrutura de captação e aplicação de recursos, estrutura operacional, estratégias etc., mostrando grande capacidade de extrair vantagens da crise e da instabilidade macroeconômica do país e aumentando sobremaneira seus lucros. (PAULA, 1997, p. 98)

### 2.3.2 OS BANCOS PÚBLICOS E A FRAGILIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS

No tocante aos bancos públicos, estes acumularam sérias distorções durante o período inflacionário. Por um lado, obtiveram maior lucro com a receita inflacionária. “No período entre 1990 e 1994, a participação média das receitas inflacionárias no valor da produção imputada ao setor financeiro alcançou 50% para os bancos públicos e 26% para os bancos privados” (SALVIANO JUNIOR, 2004, p.17). Por outro, amargaram progressiva fragilização de suas estruturas patrimoniais frente ao encarecimento dos passivos, a estagnação das fontes de receitas e a deterioração da qualidade da carteira de ativos, de modo a enfrentar recorrentes problemas de liquidez.

Durante a década de 1980, o cenário externo e interno desfavorável<sup>20</sup>, criaram dificuldades para que os bancos públicos captassem recursos baratos. Assim, tiveram de captar depósitos remunerados internos mais caros, com forte descasamento de prazos e taxas. A maior parte dos recursos captados era de curto prazo, enquanto suas operações de crédito detinham prazos médios e longos. Além disso, a natureza das operações desses bancos junto ao setor público incorria em baixos *spreads* e inadequada análise de risco (SALVIANO JUNIOR, 2004, p.47). A menor flexibilidade administrativa e operacional destes bancos ainda serviu de entrave à diversificação de produtos e serviços e a diversificação patrimonial, reduzindo o leque das oportunidades de lucro.

No que tange aos bancos estaduais, estes enfrentavam problemas de diversas ordens, dentre os quais problemas institucionais e financeiros. De acordo com Costa

---

<sup>20</sup> A forte redução da liquidez internacional e o esgotamento do crédito barato na década de 1980, em virtude do II choque de petróleo em 1979, da subida expressiva da taxa de juros nos EUA, da moratória mexicana em 1982, da crise da dívida, crises cambiais e estagflação em vários países Latinos Americanos, incluindo o Brasil. A restrição externa e os desequilíbrios internos, principalmente com o recrudescimento da inflação e a deterioração das contas públicas fragilizou significativamente os bancos estaduais eleitos como credores dos governos estaduais e das empresas estatais em dificuldades financeiras (SALVIANO JUNIOR, 2004).

(2014, p. 172-3), figuram os mais pertinentes problemas de ordem institucional a ausência de conglomeração financeira e de rede de agências em escala nacional; a falta de capitalização por parte do acionista majoritário; a ingerência política na administração; os altos custos administrativos e operacionais que comprometiam a competitividade desses bancos.

Salviano Junior (2004) aponta ainda a descontinuidade administrativa em função dos mandatos políticos criadora de custos, morosidade e limitações dos horizontes decisórios; a grande quantidade de agências deficitárias mantidas em funcionamento em função de interesses políticos e sociais, e a deficiência dos sistemas de controle internos que não atuavam de modo a identificar falhas na concessão de créditos e corrigir práticas inadequadas.

Do lado financeiro, a iliquidez em face de descasamento de prazos dos ativos e passivos; a baixa rentabilidade e a descapitalização consolidavam os problemas mais pertinentes. As dificuldades de captação de recursos, em virtude da reduzida extensão da rede de agências para além das fronteiras do estado e/ou região; o baixo patamar de automação; a elevada dependência de recursos procedentes do setor público, como depósitos de governos e repasses de instituições oficiais, deixavam os bancos estaduais a mercê das finanças públicas. Para piorar, estas entidades praticamente não conseguiam captar recursos via emissões de ações devido à baixa rentabilidade normalmente apresentada.

Os bancos estaduais também enfrentavam problemas quanto à aplicação dos recursos. A maior parte das operações ativas desses bancos ocorria com seus próprios controladores, por meio de empréstimos a empresas estatais ou operações de antecipação de receitas orçamentárias para execução de políticas públicas, o que concorria para deterioração patrimonial desses bancos. A má qualidade dos créditos, concedidos muitas vezes de forma irregular<sup>21</sup> e sem a devida análise de risco, se traduzia em alto nível de

---

<sup>21</sup> Segundo Salviano Júnior (2004), os problemas mais corriqueiros no que tange as operações de crédito dos bancos públicos estaduais eram: “a concessão de crédito acima dos limites cadastrais das empresas ou a empresas com restrições cadastrais ou ainda com garantias insuficientes; a alta concentração de riscos; a contínua liberação de recursos a empresas com nítidos sinais de incapacidade financeira de pagamento, inclusive a empresas com passivo a descoberto; e a concessão de novos créditos que serviam apenas para liquidar operações já vencidas. Às vezes, os empréstimos eram deferidos sem o necessário parecer conclusivo da agência detentora da conta-corrente das mutuárias ou até com parecer desfavorável” (SALVIANO JUNIOR, 2004, p.36).

inadimplência ou de renegociações, concorrendo para os resultados ruins e insolvabilidade a longo prazo dessas instituições.

Os bancos estaduais exerciam a função de “agentes dos tesouros estaduais na colocação de títulos mobiliários, e acabaram por absorver estes títulos” (SALVIANO JÚNIOR, 2004, p. 35), sendo verdadeiros credores dos déficits fiscais dos seus respectivos estados. Esta situação os engessava e os tornavam reféns dos rumos das finanças públicas, dependendo das condições econômicas e políticas. Como reflete Salviano Júnior, (2004, p. 65):

A dificuldade de realizar o ajustamento fiscal impunha a necessidade de uma política monetária mais restritiva, a qual, no entanto, ao provocar o aumento da inadimplência, arriscava quebrar o elo mais frágil do sistema financeiro, que eram os próprios bancos estaduais. Esse *imbróglio* foi parcialmente responsável pelo crescimento exponencial da dívida pública (tanto da dívida contabilizada quanto dos “esqueletos”), constituindo-se em uma das restrições importantes à estabilização macroeconômica.

A fragilização dos bancos estaduais durante a década de 1980 levou o Banco Central do Brasil (BACEN) a criar programas, no período de 1983 a 1991, como o Programa de Apoio Creditício (PAC) e o Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF)<sup>22</sup>, para proporcioná-los concessões de crédito em condições especiais no que tange a prazos e juros visando o reestabelecimento de liquidez.

Neste sentido, o Conselho Monetário Nacional (CMN) passou regulamentar, e o Banco Central (BACEN) a supervisionar os limites de empréstimos dos bancos estaduais aos seus controladores de forma direta ou indireta. No entanto, as regulamentações foram descumpridas e as penalidades previstas não imputadas, corroborando para o agravamento da situação financeira dos bancos estaduais. Os programas não tiveram capacidade de resolver as dificuldades financeiras advindas, sobremaneira, da relação destes com seus respectivos controladores. Em face desse problema maior, o CMN buscou meios de refinar as dívidas dos estados e das empresas estatais para com os respectivos bancos estaduais, além de refinar as dívidas destes com o BACEN (SALVIANO JUNIOR, 2004).

---

<sup>22</sup> Para maiores detalhes acerca desses programas de assistência financeira do BACEN para com os bancos estaduais, ver Salviano Junior (2004).

O CMN autorizou o BACEN a intervir e assumir o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) em instituições financeiras com recorrentes problemas de liquidez e solvência, visando o saneamento dessas instituições. Com esse intuito, até mesmo os recursos da reserva monetária poderiam ser utilizados. Dependendo da situação, o RAET poderia evoluir para outros regimes como o de liquidação extrajudicial (SALVIANO JUNIOR, 2004).

No início dos anos 90, os problemas das instituições bancárias estaduais como iliquidez e inadimplência foram agravados por conta do aperto monetário decorrente do Plano Collor e da piora na situação fiscal e financeira dos estados. Nesta situação, os bancos estaduais passaram a recorrer constantemente aos aportes do Banco Central e do mercado interbancário, encarecidos com o aumento da taxa de juros. Assim, a possibilidade de insolvência dessas instituições foi acentuada e, as medidas saneadoras implementadas pelo BACEN não foram suficientes para estabilizar os bancos estaduais, que se fragilizaram ainda mais com a perda da receita inflacionária e outras medidas decorrente do Plano Real.

Quanto aos bancos públicos federais, apesar do enfrentamento de problemas oriundos da crítica situação das finanças públicas e da menor flexibilidade administrativa e operacional, conseguiram ampliar os ganhos de *floating*, diversificar as fontes de receitas e as operações de crédito ao ingressar em novos segmentos do mercado. O fato de estes disporem a época de extensiva rede de agência os beneficiou em termos de escala e escopo.

Além disso, os bancos federais ampliaram as operações de tesouraria, absorvendo títulos do Tesouro no momento em que os bancos privados reduziram as aplicações nesses papéis por conta da crise fiscal-financeira do setor público. A estratégia de tesouraria, além de constituir reserva de liquidez, proporcionou aos bancos oficiais alta rentabilidade. Mas, esses bancos foram severamente atingidos pela perda da receita de inflação após a estabilização monetária propiciada pelo Plano Real, que arrastou todo o sistema bancário para uma onda de transformações. O governo federal, por meio das autoridades monetárias, se encarregou de executar vários programas de reestruturações no setor bancário nacional, do segmento privado ao público, auxiliando a adaptação dos bancos ao novo contexto macroeconômico.

## 2.4 AS IMPLICAÇÕES DO PLANO REAL SOBRE O SETOR BANCÁRIO NACIONAL

Para pôr fim ao período hiperinflacionário no Brasil, uma nova reforma monetária foi posta em prática em 1994. Esta se pautou na alteração do padrão monetário em duas fases consecutivas no intuito de extinguir o componente inercial da inflação e restaurar a confiança na moeda doméstica. A primeira fase consistiu na criação de uma nova unidade de conta, a URV (Unidade Real de Valor) em fevereiro de 1994 através da MP N° 434/94 e Lei n° 8.880/94, com intuito de servir como parâmetro estável para os reajustes de preços relativos, a partir da introdução de um indexador diário, ancorado à taxa de câmbio<sup>23</sup>. Posteriormente a introduziu-se o Real, a nova unidade monetária em julho do mesmo ano (MP n° 542/94 e Lei n° 9.069/95) com paridade de 1:1 com a URV, o índice-moeda.

O Plano Real objetivava a estabilização dos preços mediante a utilização de dois principais sustentáculos: a “âncora cambial”<sup>24</sup> e a elevação das taxas reais de juros. O mecanismo de âncora cambial consistia em ter a taxa de câmbio como principal mecanismo indutor da estabilização dos preços. No início da vigência do Plano Real, a taxa de câmbio nominal foi fixada em 1R\$ = 1US\$. Esta sobrevalorização cambial serviu como um dos principais instrumentos da política de estabilização, de modo a reestabelecer à confiança na moeda nacional por meio da garantia do seu valor em dólar.

Para manter estável a paridade, a disponibilidade de reservas internacionais e o financiamento externo em moeda estrangeira faziam-se essenciais. Assim, o aumento da taxa de juros contribuiu para entrada de capitais externos. Além disso, medidas de ajuste fiscal e medidas de cunho liberalizantes, como abertura comercial e financeira e processos de privatização fizeram parte da política econômica deste Plano de estabilização monetária, responsáveis por provocar significativas alterações estruturais na economia brasileira (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002; BRESSER PEREIRA, 1994).

No setor bancário os impactos do Plano Real foram profundos, a começar pela “intervenção sem precedentes no sistema bancário para conter a expansão do crédito”

---

<sup>23</sup> Para apreensão do papel da URV na estabilização monetária vide Bresser Pereira (1994), Carvalho (1994) e Sicsú (1996).

<sup>24</sup> Para maiores informações a respeito ver Belluzzo e Almeida (2002). Para verificar outros determinantes que viabilizaram a implantação do regime de âncora cambial no Brasil vide Hermann (2005).



(BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.334) e pelo aprimoramento da regulamentação e supervisão bancária no Brasil segundo os princípios internacionais do Acordo de Basileia<sup>25</sup>. Com a queda abrupta da inflação, a renda real aumentou cerca de 20% nos primeiros dozes meses deste Plano estabilização monetária, aquecendo o consumo, o investimento e a demanda por crédito.

Em consequência, o Banco Central impôs várias medidas para controlar a expansão do crédito como a elevação das alíquotas dos depósitos compulsórios, a elevação da taxa de juros e o aumento do imposto sobre operações financeiras (IOF), receoso de que a expansão creditícia pudesse aquecer demasiadamente a economia, ocasionando inflação. Acerca dessa política monetária restritiva que impactou sobremaneira o setor bancário nacional, Moura (1998, p.31) retrata:

No Plano Real, ao contrário, a política monetária foi utilizada intensamente, seja através da elevação da taxa básica de juros na economia, seja pela imposição de um arsenal de medidas de recolhimento compulsório sobre o sistema bancário. Foram aumentados ou introduzidos recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo, depósitos de poupança, operações de crédito, contratos de assunção de obrigações, concessão de avais, fianças e a toda operação que resultasse em captação ou aplicação de recursos. Além disso, foram estabelecidos prazos máximos para empréstimos e aumentou-se a carga tributária destas últimas operações.

No entanto, mesmo em face da implementação destas medidas de austeridade, os empréstimos cresceram 58,7% nos seis primeiros meses do plano. A estabilização monetária e recomposição da renda elevou a demanda por crédito e as operações de intermediação financeira por parte dos bancos. De fato, o Plano Real impulsionou o início das grandes transformações que viriam a ocorrer no sistema bancário nacional.

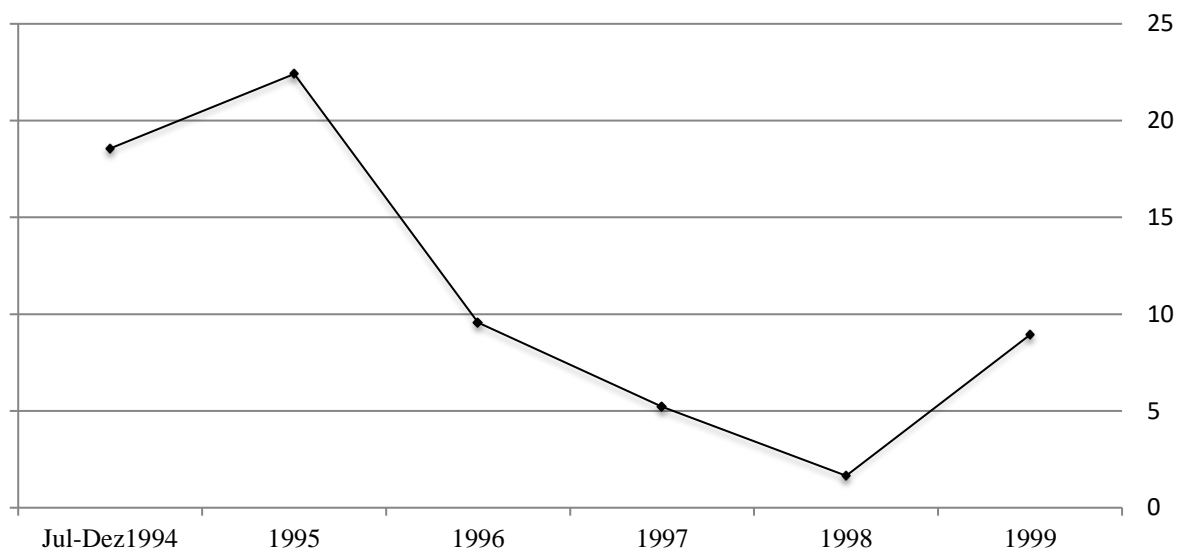
---

<sup>25</sup> “O Comitê da Basileia foi criado, em 1975, pelo Bank for International Settlements (BIS), com o objetivo de harmonizar internacionalmente os princípios de supervisão bancária. O Acordo da Basileia 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” (ARIENTI, 2007, p. 586). Voltaremos a essa temática com mais profundidade no capítulo seguinte.

### 2.4.1 A PERDA DA RECEITA INFLACIONÁRIA

Com a queda abrupta da inflação, propiciada pelo Plano Real, os bancos perderam uma das mais importantes fontes de receita, a receita inflacionária. O impacto desse processo sobre a rentabilidade bancária alterou a forma operacional dos bancos no Brasil. No período de 1988 a 1993, o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), mensurado pelo IBGE, registrou inflação na ordem de 1440% ao ano. De julho a dezembro de 1994, o IPCA registrou 18,57%, atingindo um nível mínimo de 1,65% em 1998. O Gráfico 1 mostra a trajetória inflacionária no período de 1994 a 1999:

Gráfico 1 - IPCA (1994-1999)



Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

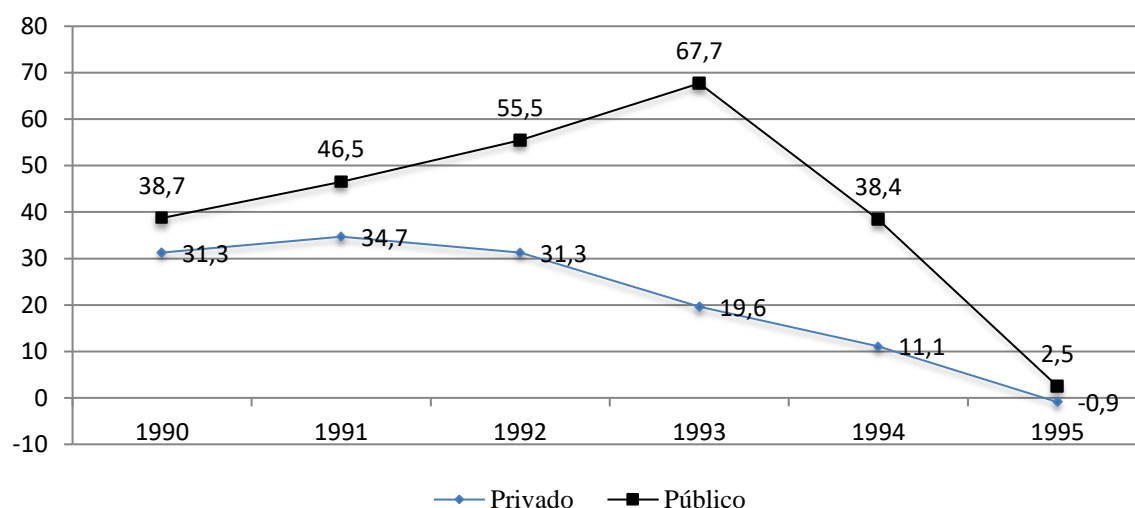
Nota: Variação acumulada no ano.

A pesquisa “Sistema Financeiro: Uma análise a partir das Contas Nacionais, 1990-1995”, conduzida pelo IBGE em 1997, aponta a dissolução da receita inflacionária no valor da produção bancária imputada após a vigência do Plano Real, de modo que esta passou do patamar de 35,7% em 1990 para 0,6% em 1995. Em síntese:

A participação das receitas inflacionárias na produção imputada das instituições bancárias e no PIB, no período de 1990/1994, foi, em média, de 35% e 3,7%, respectivamente [...]. Considerando os anos em estudo, observa-se que para o período 1990/1993 o peso dessas receitas na produção imputada foi elevado e permaneceu em um intervalo de 35% a 40%. Em 1994 essa relação cai significativamente e, em 1995, aproxima-se de um percentual nulo (IBGE, 1997, p. 44)

Os bancos públicos detinham maior participação relativa na receita inflacionária, em média 50% contra 26% dos bancos privados, no período de 1990-1994. Por isso, sentiram mais o peso do declínio dessas receitas. Em 1990, a participação dos bancos públicos e dos bancos privados na receita inflacionária de acordo com a produção imputada das instituições bancárias correspondia a 38,7% e 31,3% respectivamente. Em 1995, correspondiam a 2,5% para os bancos públicos e -0,9% para os bancos privados<sup>26</sup>. O Gráfico 2 subsequente permitem uma observação mais apurada dessa perda da receita inflacionária segundo a composição de capital público e privado:

Gráfico 2 - Participação das Receitas Inflacionárias na Produção Imputada dos Bancos, por Controle Acionário (1990-1995) – Em %



Fonte: IBGE (1997). Elaboração do autor.

Do ponto de vista da rentabilidade bancária, a queda da receita inflacionária e as medidas restritivas e liberalizantes que afetaram o setor bancário no enalço do Plano Real, provocaram uma enorme volatilidade da lucratividade bancária para as diferentes origens de capital. A Tabela a seguir demonstra dois indicadores de lucratividade, o Lucro

<sup>26</sup> “[...] as distintas bases de cálculo do recolhimento compulsório entre esses dois grupos, tanto sobre os depósitos à vista como para as operações de crédito. Os bancos públicos podem excluir da sua base os depósitos dos governos, das autarquias, empresas públicas e à disposição da justiça e, com relação às operações de crédito, as de crédito rural e os financiamentos habitacionais, sabidamente mais relevantes na carteira desse grupo.” (IBGE, 2007, p. 45)

Líquido sobre o patrimônio líquido e a margem líquida segundo a origem de capital controlador durante os quatro primeiros anos da vigência do Plano Real.

Tabela 1- Indicadores de Rentabilidade dos Bancos Múltiplos e Comerciais (1994-1998) – Em %

Lucro Líquido/Patrimônio Líquido	1994	1995	1996	1997	1998
Públicos Federais	(1,5)	(45,0)	8,9	10,6	11,0
Públicos Estaduais	(46,5)	(34,3)	14,7	(9,1)	(1,7)
Privados Nacionais	15,8	0,3	12,0	(4,9)	13,4
Estrangeiros (Filiais)	0,7	(1,4)	(8,8)	(14,5)	7,8
P.N. com Controle Estrangeiro	22,0	10,5	18,2	4,2	3,9
P.N. com Participação Estrangeira	36,9	22,0	24,1	7,7	7,3
Total de Múltiplos e Comerciais	6,9	(12,1)	12,4	(0,8)	9,0
Sistema Bancário Nacional	8,7	(5,1)	11,5	0,5	8,4
Margem Líquida*	1994	1995	1996	1997	1998
Públicos Federais	4,9	2,9	1,4	7,3	5,8
Públicos Estaduais	9,1	7,1	5,7	4,2	7,7
Privados Nacionais	10,2	7,5	5,4	3,9	4,2
Estrangeiros – Filial	5,9	6,0	3,1	1,6	2,6
P.N. com Controle Estrangeiro	13,4	6,3	5,7	5,1	6,0
P.N. com Participação Estrangeira	9,1	4,3	2,7	4,3	4,2
Total de Múltiplos e Comerciais	8,7	6,2	4,6	5,0	5,2
Sistema Bancário Nacional	7,3	5,2	4,1	4,2	4,0

Fonte: Puga (1999). BACEN. Adaptação do autor.

\*(Receita de Intermediação Financeira – Despesa de Intermediação Financeira) /Ativo.

Nota: dezembro como mês de referência.

A enorme volatilidade da lucratividade bancária segundo os indicadores apresentados acima dificulta a percepção da rentabilidade bancária no período em questão, seja em relação aos grupos bancários, ao total dos bancos múltiplos e comerciais ou em relação ao sistema bancário nacional. Somente os bancos estaduais apresentaram queda de rentabilidade contínua a partir de 1995, observando o resultado do lucro líquido sobre o patrimônio líquido.

Porém, os resultados auferidos em 1998 quando comparados ao de 1994 demonstram um aumento da rentabilidade para o total dos bancos múltiplos e comerciais, 9,0% contra 6,4% respectivamente, apesar da redução da margem líquida de 8,7% para

5,2%. Para o total do sistema bancário nacional percebe-se uma leve redução, de 8,7% para 8,4% com relação ao primeiro indicador. O segundo indicador apresentou uma queda maior de 7,3% para 4,0%.

O desaparecimento dos ganhos inerentes ao processo inflacionário, até então apropriados pelo sistema bancário como uma importante fonte de receita, ocasionou impactos no comportamento e no desempenho do setor bancário nacional, de modo que “o sistema bancário entrou em uma fase de adaptação e de ajustamento a este novo ambiente, que engloba desde um ajuste em sua estrutura operacional até um processo de fusões e incorporações” (PAULA, 1997, p. 181). O ajustamento na estrutura operacional esteve bastante destinado a encontrar novas fontes de receitas.

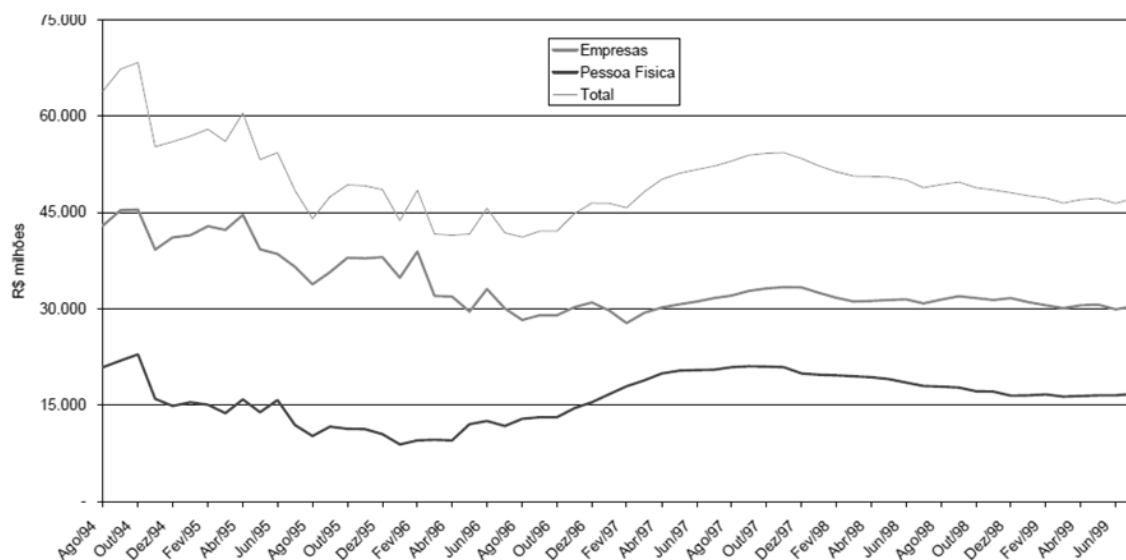
Conforme Gentil Corazza (2000, p.1), “o Plano Real provocou impactos profundos na estrutura e no funcionamento dos bancos no Brasil. Os bancos tiveram que se adaptar ao fim das receitas inflacionárias, readaptar sua estrutura administrativa, reduzir custos e procurar novas fontes de receitas”. A receita de tarifas bancárias teve significativo crescimento em decorrência da Resolução nº 2.303, de 25.07.96, do CMN. Segundos o relatório “O Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real” do Banco Central do Brasil, as receitas de tarifas que em dezembro de 1993 representavam apenas 0,46% das receitas operacionais passaram a corresponder a 6,26% em dezembro de 1998.

A receita de serviços representava cerca de 8% em 1990, passando para 10,5%, em 1993, e para 21,5%, em 1995 no total da produção imputada do setor bancário (CORAZZA, 2000). A captação de novos clientes com o aumento da escala de operações bancárias em função da automação e da expansão da rede de agências também contribuiu para ampliação da prestação de serviços bancários tarifados e para maior captação de recursos.

Além disso, o crescimento das receitas com as operações de crédito, que explica boa parte da alta rentabilidade dos grandes bancos varejistas no imediato pós Plano Real, se deu tanto pelo aumento do volume atendendo o aquecimento da demanda por crédito pós-queda da inflação, que apresentou crescimento médio de 34,5% nos anos de 1994 e 1995, quanto pelo aumento do *spread* seguindo a escalada sem precedentes da taxa básica

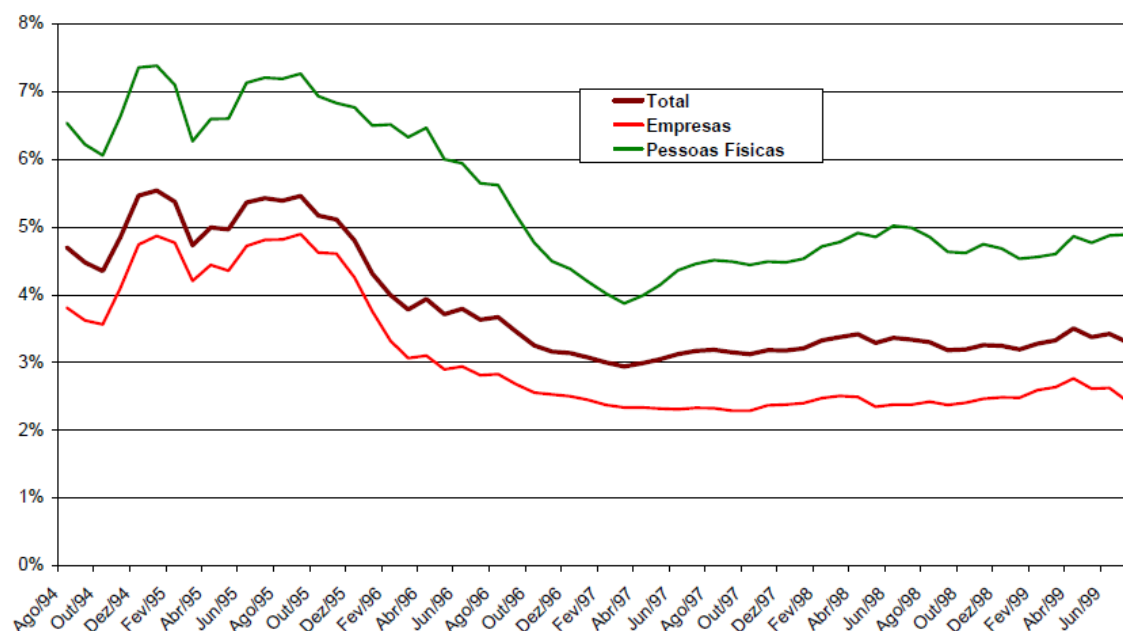
de juros (SILVA; OREIRO; PAULA, 2007)<sup>27</sup>. As Figuras adiante demonstram a evolução destas variáveis:

Figura 1 - Saldo de Operações de Crédito (1994-1999)



Fonte: BACEN. REBC (1999).

Figura 2 - Spread Bancário (1994-1999) - Em %



Fonte: BACEN. REBC (1999).

<sup>27</sup> A partir do ano de 1999 inicia-se uma tendência de queda das taxas de juros e dos *spreads* bancários. Em outubro de 1999 o BACEN lançou o “Projeto Juros e Spreads Bancário” (PJSB) no intuito de desenvolver o crédito bancário no Brasil a partir da redução dos juros e *spreads*.

A conjuntura internacional favorável incentivou a captação de recursos externos para repasse doméstico, com significativo *spread*. O crescimento significativo dos depósitos à vista e de poupança com estabilidade monetária também favoreceram o aumento da concessão de crédito nos meses seguintes ao Real. De fato,

[...] a estabilidade de preços impôs ao sistema a quase eliminação de suas receitas de *float* financeiro, que representavam mais de um terço de suas receitas totais. Em 1995, a influência dessas receitas já era irrisória. Por outro lado, a estabilidade provocou elevação dos depósitos bancários, os quais foram utilizados pelos bancos para expandir o fluxo de empréstimos do setor financeiro ao restante da economia, como forma de compensar a perda das receitas inflacionárias (SALVIANO JUNIOR, 2004, p.69).

Portanto, a perda da receita inflacionária no período imediato ao Plano Real levou o sistema bancário a realizar ajustes de modo a adaptar suas receitas ao novo contexto macroeconômico. O crescimento imediato da oferta de crédito e dos *spreads* evitou uma queda brusca da rentabilidade bancária em decorrência da estabilização monetária. Na outra ponta, a emissão de títulos de curto prazo (*commercial papers*) constituiu uma fonte substantiva de receita bancária. Os bancos passaram a participar mais ativamente das emissões e compras de títulos e debêntures, principalmente daqueles integrantes as carteiras e fundos administrados por eles. Contribuíram ainda para a recomposição da lucratividade bancária a prestação de serviços financeiros especializados como os fundos de aplicação financeira, a administração de carteiras individuais e a consultoria financeira. A maior flexibilidade operacional e diversificação patrimonial também atuaram nesse sentido (CARVALHO, 2005).

Os ganhos com títulos e valores mobiliários também apresentaram crescimento significativo. A valorização nominal do câmbio e a elevação das taxas de juros fizeram elevar os ganhos de tesouraria, em função da maior parte dos papéis serem pós-fixados e com mecanismos de proteção contra a desvalorização cambial. Conforme Arienti (2007, p. 594), o governo passou a emitir de forma progressiva títulos com correção cambial para segurar a política de valorização cambial. “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”.

Por essas vias ocorreram às modificações no ativo bancário como meio de adaptação ao contexto de baixa inflação. As instituições em condições de promover rápida adaptação conseguiram tirar proveito das oportunidades de lucro percebidas e recriar as condições de rentabilidade a partir de uma carteira de ativos com alto grau de liquidez (OLIVEIRA, 2009; ARIENTI, 2007).

Do lado do passivo também houve mudanças significativas. As inovações financeiras foram introduzidas para criar novas oportunidades de lucro e superar restrições impostas pelo Banco Central, como o aumento dos depósitos compulsórios. “O desenvolvimento de um eficiente mercado interbancário, para captação em mercado aberto, constituiu a inovação chave” (COSTA, 2008, 145), permitindo aos bancos aumentar concessão de crédito apesar do aumento dos compulsórios.

#### 2.4.2 DA CRISE BANCÁRIA AOS PROGRAMAS DE REESTRUTURAÇÃO

A entrada em cena do Plano Real, em julho de 1994, derrubou uma das tradicionais fontes de receita do sistema bancário, forçando um rápido ajustamento para diversificar as fontes de receitas e preservar a lucratividade. Contudo, verificou-se incapacidade por parte de inúmeros bancos em promover os ajustes necessários à sobrevivência ao ambiente de baixa inflação. Nesse processo várias instituições bancárias se fragilizaram, de diferentes tipos de controles e portes, tornando-se necessário a intervenção governamental para conduzir um processo de ajuste estrutural no setor.

A forte expansão do crédito, de forma alavancada, contribuiu para aumentar a exposição ao risco dos bancos. Segundo dados do Banco Central, o indicador de alavancagem (capital de terceiros/capital próprio dos bancos) registrou em 1994 o percentual de 9,58%, chegando a 11,98% em 1997 no agregado dos bancos. Com o aumento da inadimplência, que passou de 5% em 1994 para 15% em 1997, em função do substancial aumento das taxas de juros e do menor crescimento econômico no bojo da política econômica restritiva do Plano Real, até mesmo bancos médios e grandes começaram a enfrentar graves problemas de liquidez e solvência (PUGA, 1999; ARIENTI, 2007).

A manutenção de elevada estrutura de custos operacionais; o encarecimento dos passivos em virtude da maior captação no mercado aberto e no mercado interbancário; o aumento dos compulsórios e algumas medidas de aprimoramento da regulamentação



bancária contribuíram para ensejar fragilização de vários bancos, inclusive bancos grandes e médios, que, pela má qualidade de seus ativos, dado a redução da prudência, sofreram com a mudança no cenário macroeconômico e institucional.

Em 1995 estoura a maior crise bancária vivida na história da economia brasileira. Arienti (2007, p. 579-80) sintetiza os fatores internos e, também externos, que contribuíram para desencadear a crise:

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 Basiléia, ocorrida em 1994.

A quebra de três grandes bancos, o Banco Econômico, o Nacional e o Bamerindus, marcou o início da fase turbulenta. Esses bancos ficaram sobre o regime de intervenção do Banco Central, sofrendo os dois primeiros bancos intervenção no ano de 1995 e o último em 1997. A Medida Provisória nº 1182, de 17.11.1995, ampliou os poderes de intervenção do Banco Central em instituições financeiras com sucessivos problemas de liquidez e solvência, “no tratamento de assuntos relacionados com a responsabilidade civil dos acionistas controladores, na adoção de medidas saneadoras de natureza preventiva e passíveis de adoção pelo próprio mercado e na flexibilização de regras para privatizações”, entre outras providências (BACEN)<sup>28</sup>.

Segundo apuração de Fernando Nogueira da Costa (2001), no caso do Banco Econômico, os fatores determinantes da bancarrota deste banco foram à gestão temerária e fraudulenta, com várias operações irregulares e ilegais referentes à concessão de

---

<sup>28</sup> Segundo o BACEN, os poderes da MP 1.182 incluía a responsabilidade e a indisponibilidade de bens aos acionistas controladores, bem como, a possibilidade de a União desapropriar as ações de bancos em dificuldades financeiras para fins de posterior privatização ou alienação do controle acionário a outra sociedade. Além disso, o BACEN poderia determinar desde o valor de capitalização necessário para saneamento até a transferência do controle acionário, a fusão, incorporação ou cisão de instituições em caso de insuficiência patrimonial ou financeira. Em caso de descumprimento das providências prescritas, o BACEN poderia decretar intervenção nas instituições financeiras problemáticas de várias formas, como RAET, intervenção ou liquidação extrajudicial, de modo que o conselho diretor, o interventor ou o liquidante execute as operações necessárias para a condução do saneamento.

empréstimos, principalmente com as empresas não financeiras coligadas ao banco<sup>29</sup>. A análise insuficiente do risco crédito, além das fraudes contábeis para esconder prejuízos e criar lucros fictícios figuravam práticas corriqueiras.

No Banco Nacional, também foi constatado pelo BACEN empréstimos irregulares e fraudulentos. A carteira de péssima qualidade deste banco detinha inúmeros créditos impagáveis e de liquidação duvidosa. Créditos concedidos sem a devida análise de risco, inclusive, para pessoas físicas e jurídicas inexistentes. Ademais, havia um contínuo refinanciamento desses créditos de forma fictícia apenas para gerar receita artificial, sendo a maquiagem no balanço recorrente para encerrar o exercício financeiro com lucro.

Quanto ao Banco Bamerindus, este teve sua situação deteriorada principalmente pela demora em adaptar-se ao novo cenário macroeconômico. A perda da receita inflacionária, o aumento da inadimplência, o não cumprimento do provisionamento conforme a designação da regulamentação bancária, a redução expressiva do volume de depósito em função de repercussões negativas sobre sua frágil situação financeira e os empréstimos irregulares ou avais concedidos a empresas coligadas em dificuldades contribuíram para a fragilização deste banco.

Com a eminente situação de iliquidez e insolvência de importantes instituições bancárias e a quebra de dezenas de bancos menores, criados a partir da Reforma Bancária de 1988 e do processo de desconcentração ocorrido desde então, gestou-se uma ameaça de crise sistêmica. Diante disso, as autoridades governamentais e monetárias passaram a

---

<sup>29</sup> A lei nº 4.595, de 31.12.1944 que dispôs sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, e criou o Conselho Monetário Nacional, regulamentou no seu Artigo 34 as seguintes proibições às instituições financeiras:

Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:

I - A seus diretores e membros dos conselhos consultivos ou administrativo, fiscais e semelhantes, bem como aos respectivos cônjuges;

II - Aos parentes, até o 2º grau, das pessoas a que se refere o inciso anterior;

III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;

IV - As pessoas jurídicas de cujo capital participem, com mais de 10% (dez por cento);

V - Às pessoas jurídicas de cujo capital participem com mais de 10% (dez por cento), quaisquer dos diretores ou administradores da própria instituição financeira, bem como seus cônjuges e respectivos parentes, até o 2º grau.

O Banco Econômico desrespeitou inúmeras vezes o inciso IV, fato descoberto durante o período em que esteve sobre o RAET.

implantar programas e medidas no sentido de reestruturar e fortalecer as instituições do sistema financeiro nacional<sup>30</sup> para dissipar a possibilidade de crise generalizada.

#### 2.4.2.1 O PROER ENQUANTO SUPORTE À CONCENTRAÇÃO

O PROER \_ Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro, instituído pela MP nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de 03.11.95, destinou-se ao saneamento dos bancos privados em dificuldades através da viabilização de operações de fusão e incorporação por parte de bancos sólidos. Assim, tornou-se vetor da concentração bancária no Brasil. Este Programa continha linha especial de assistência financeira destinada a financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras que resultaram na transferência de controle ou na modificação de objeto social, na desmobilização de ativos e outras possibilidades no âmbito da Resolução 2.208 (PUGA, 1999; VIDOTTO, 2005).

As medidas propulsoras para a incorporação das instituições financeiras insolventes por instituições sólidas, como incentivos fiscais e os estímulos aos processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário, resultaram em alto custo ao Banco Central “destinado a absorver a ‘parte ruim’ dos ativos bancários para que a ‘parte boa’ pudesse ser passada a uma outra instituição” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 392). Basicamente, o Banco Central liquidava ativos problemáticos com passivos a descoberto (*bad bank*) e financiava a compra dos ativos bons, acompanhados por passivos em igual montante (*good bank*) por parte da instituição compradora, com recursos provenientes da reserva monetária, constituída em parte pelos compulsórios e pelo IOF. Em caso de necessidade utilizava-se também os recursos do Fundo Garantidor de Crédito (VIDOTTO, 2005).

A Tabela a seguir mostra as transações efetuadas com o recurso do PROER nos dois primeiros anos do Programa:

---

<sup>30</sup> São instituições financeiras os bancos múltiplos, comerciais, de investimento, de desenvolvimento, de câmbio; caixa econômica, as sociedades de crédito, financiamento e investimento; as sociedades de arrendamento mercantil e de crédito imobiliário; as sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários; as sociedades de câmbio; as administradoras de consórcio; as companhias hipotecárias; as associações de poupança e empréstimo; as cooperativas de crédito e as agências de fomento, entre outros.

Tabela 2 - Fusões &amp; Aquisições com Incentivos do PROER (1995-1997)

Instituição	Comprador	Publicação D.O.U
Banco Nacional	Unibanco	18.11.1995
Banco Econômico	Banco Excel	30.4.1995
Banco Mercantil	Banco Rural	31.5.1996
Banco Banorte	Banco Bandeirantes	17.6.1996
Banco Martinelli	Banco Pontual	23.8.1996
Banco United	Banco Antônio Queiroz	30.8.1996
Banco Bamerindus do Brasil	HSBC	2.4.1997

Fonte: ROCHA (2001). BACEN.

O PROER funcionou efetivamente até o ano de 1997, embora os créditos do Programa só tenham cessado em 2001. O volume financeiro das operações ao abrigo do PROER totalizou R\$20,4 bilhões, aproximadamente 2,7% do PIB médio no período de 1995 a 1997. A dívida total dos bancos que participaram do Programa junto ao BACEN correspondia à quase R\$27,7 bilhões em 2002. Mas, a estimativa de recebimento do BACEN não chegava a R\$8,8 bilhões conforme as evidências da Tabela 3:

Tabela 3 - BACEN: Créditos a receber e provisionamento

Itens	R\$ bilhões
1. Dívida PROER	13.099.102
2. Saldo devedor reservas bancárias	14.569.751
3. (=1+2) Dívida total junto ao BC	27.668.853
4. Valor da Massa Liquidanda	25.930.759
5. Credores antes do BC	6.757.743
6. (4-5) Perspectiva de recebimento pelo BC	19.173.016
7. (3-6) Saldo sem cobertura (ajustado)	8.796.551
8. Provisão do BC	8.796.551

Fonte: MAIA (2003). BACEN.

Em 2002, o “Banco Central do Brasil (BC) transferiu para a União o saldo de R\$ 8,9 bilhões mantido junto aos ‘bancos ruins’, isto é, às instituições incorporadas ao amparo do programa, recebendo em contrapartida títulos federais em igual montante” (VIDOTTO, 2005, p.2).

Paralelo ao incentivo à concentração, o PROER implicou um suporte a desnacionalização bancária por encorajar a entrada de bancos estrangeiros. Além da entrada do HSBC com incorporação do Banco Bamerindus em 1997, o Banco BBV (Banco Bilbao Viscaya) adentrou no setor bancário nacional após a transferência

compulsória do controle acionário do Banco Excel Econômico para o BBV em 1998. O Excel foi bastante atingido pelo aprofundamento da política monetária restritiva em 1997 perante os efeitos da crise asiática na economia brasileira. Fragilizado, este banco começou a praticar uma série de irregularidades, como a maquiagem nos balanços para forjar resultados positivos.

Além de abrir caminho para entrada de bancos estrangeiros no Brasil, o PROER auxiliou o fortalecimento das grandes corporações privadas varejistas nacionais e estrangeiras operantes. Os bancos com controle nacional Bradesco, Itaú e Unibanco, e os bancos de controle com controle estrangeiro ABN Amro, Santander e HSBC, por deterem maior solidez e dinamismo, tiveram condições de realizar as operações de fusões e aquisições, várias das quais com os recursos do PROER. A Tabela a seguir demonstra os principais atos de concentração realizados por estes bancos:

Tabela 4 - Principais Fusões e Aquisições dos 6 Maiores Bancos Privados (1998-2004)

Instituição Compradora	Instituição Comprada	Data	Instituição Compradora	Instituição Comprada	Data
Bradesco	BCN	Jun./98	Unibanco	Dibens	Jun./98
Bradesco	Bco. Crédito Real MG	Dez./97	Unibanco	Credibanco	Jun./00
Bradesco	Pontual	Dez./99	Unibanco	Bandeirantes	Dez./00
Bradesco	Baneb	Dez./99	Unibanco	BNL	Jun./04
Bradesco	Boa Vista	Dez./00	Santander	Bco. Geral do Comércio	Dez./97
Bradesco	Mercantil de SP	Mar./02	Santander	Noroeste	Dez./97
Bradesco	Bilbao Vizcaya	Jun./03	Santander	Bonzano, Simonsen	Jun./98
Itaú	Banerj	Dez./96	Santander	Meridional	Set./00
Itaú	Bemge	Dez./98	Santander	Banespa	Mar./01
Itaú	Banestado	Dez./00	ABN Amro	Bco. Real	Jun./99
Itaú	BEG	Mar./02	ABN Amro	Sudameris	Dez./03
Itaú	BBA Creditanstalt	Set./02	HSBC	Bamerindus	Jun./98
			HSBC	Lloyds Bank	Mar./04

Fonte: Faria; Paula; Marinho (2006).

#### 2.4.2.2 O FUNDO GARANTIDOR DE CRÉDITO

No mesmo ano da criação do PROER, criava-se através das Resoluções 2.197, de 31/8/95, e 2.211, de 16/11/95 do CMN o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), uma

instituição de caráter privado para fins de proteção aos depositantes (poupadores e investidores) por meio de seguro de depósito, que permite recuperar os depósitos ou créditos mantidos em instituição financeira, até o valor estipulado para cada operação específica garantida<sup>31</sup>, em caso de insolvência, e, por conseguinte, de intervenção, liquidação ou de falência de instituição financeira.

O FGC buscou fundamentalmente evitar uma crise de confiança seguida de corrida bancária, diante das dificuldades de inúmeras instituições financeiras em decorrência das mudanças no quadro macroeconômico nacional e da necessidade de proteger os depositantes no sistema financeiro nacional, contribuindo assim, para a reconfiguração do sistema bancário. Deste modo;

Através da Resolução 2.211/96, o Banco Central aprovou o estatuto e regulamentou o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que estabelece uma garantia de até R\$ 20 mil por titular para os depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após o Plano Real (junho de 1994). A garantia incide sobre os depósitos à vista, a prazo e de poupança e sobre letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias. Os recursos advêm do próprio sistema financeiro, com uma contribuição mensal de 0,025% do montante dos saldos das contas seguradas. (PUGA, 1999, p.419)

#### 2.4.2.3 O PROES E O ACIRRAMENTO DA CONCENTRAÇÃO

O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), criado por meio da MP 1.514, de 07.08.1996, também auxiliou a concentração bancária e a entrada de bancos estrangeiros no Brasil. O quadro de enormes dificuldades financeiras dos bancos estaduais em virtude das perdas das receitas do *floating* e da crise fiscal-financeira dos estados fez emergir o PROES, um verdadeiro

---

<sup>31</sup> O Fundo Garantidor de Crédito fornece garantia aos depósitos à vista ou sacáveis mediante aviso prévio; depósitos de poupança; depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado (CDB/RDB); depósitos mantidos em contas não movimentáveis por cheques, destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos referentes à prestação de serviços de pagamento de salários, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares; letras de câmbio; letras imobiliárias; letras hipotecárias; letras de crédito imobiliário; letras de crédito do agronegócio e operações compromissadas, ou seja, operações de compra (ou venda) de títulos com compromisso de revenda (ou recompra) dos mesmos títulos em uma data futura, anterior ou igual à data de vencimento dos títulos. (BACEN- <http://www.bcb.gov.br/>)

“programa de extermínio” dos bancos públicos estaduais no sistema bancário nacional (COSTA, 2014).

Como posto anteriormente, a perda da receita inflacionária atingiu com mais intensidade os bancos públicos em virtude da maior participação destes bancos na média destas receitas. Além da perda desta receita, a problemática carteira de crédito dos bancos estaduais, com excessiva concentração de crédito junto aos próprios controladores e a empresas estatais coligadas contribuíram para deterioração das condições financeiras dessas instituições. Os empréstimos apresentavam alto grau de inadimplência e medidas cabíveis para garantir os recebimentos eram impraticáveis.

Não obstante, havia outros importantes problemas. O volume significativo de títulos públicos estaduais tornava esses bancos muito dependentes dos rumos das finanças públicas e da disponibilidade de recursos e expectativas do mercado financeiro. Além disso, a menor flexibilidade administrativa e operacional e a maior estrutura de custos implicavam dificuldades consideráveis. Esses múltiplos fatores fizeram com que os bancos estaduais sofressem maior fragilização e perdessem espaço para os bancos privados e públicos federais no mercado de crédito após a estabilização dos preços (COSTA, 2014).

Assim, os bancos estaduais passaram a enfrentar sucessivos problemas de liquidez, muitos dos quais sofrendo intervenção<sup>32</sup> do Banco Central ou ficando sobre o Regime de Administração Especial Temporária (RAET)<sup>33</sup> a partir de fins de 1994, “dando início a uma longa negociação para dar solução aos recorrentes problemas dessas instituições” (LUNDBERG, 1999, p. 61).

O PROES destinou-se a retirar a presença do setor público estadual na atividade bancária por meio de privatização, liquidação extrajudicial<sup>34</sup>, transferência de controle para o governo federal para fins de saneamentos prévios necessários à privatização e

---

<sup>32</sup> Na intervenção o Banco Central nomeia o interventor com amplos poderes pelo período máximo de um ano, com o objetivo de evitar o agravamento da situação patrimonial, onde operações ordinárias e obrigações podem ser suspensas, com o FGC reembolsando os credores segurados.

<sup>33</sup> O RAET não interrompe nem suspende as atividades dos Bancos. Um conselho diretor é nomeado pelo BACEN com amplos poderes de administração no intuito de o saneamento da instituição sem que o FGC seja acionado.

<sup>34</sup> De acordo com o BACEN, “a liquidação extrajudicial é medida mais grave e definitiva. Destina-se a promover a extinção da empresa quando ocorrerem indícios de insolvência irreversível ou quando cometidas infrações às normas que regulam a atividade da instituição. Objetiva promover a venda dos ativos existentes para pagamento dos credores, com devolução de eventual sobra aos controladores ou sua responsabilização pelo passivo a descoberto”.

transformação em agências de fomento (COSTA, 2014). A MP nº 1.182, de 17.11.95 já havia conferido ao Banco Central poderes para flexibilização de regras para privatizações<sup>35</sup>. Dos 35 bancos estaduais em 1996, 10 foram liquidados e 15 foram privatizados até o ano de 2002 segundo dados do BACEN.

Vários incentivos foram propostos de forma a viabilizar a privatização dos bancos estaduais, a saber, à abertura a participação de instituições financeiras estrangeiras nos leilões; a flexibilização no cumprimento de normas prudenciais referentes ao Acordo de Basileia; o compromisso em manter nos bancos privatizados as contas de administrações públicas e folhas de pagamentos de órgãos e empresas estaduais por determinado prazo; além dos longos prazos para sanar os débitos das reestruturações junto ao Banco Central (SALVIANO JUNIOR, 2004).

A privatização não visava exclusivamente o saneamento e fortalecimento do sistema bancário e financeiro nacional, mas também, um ajuste fiscal, tendo em vista que os bancos estaduais contribuíam para o déficit público dos Estados e da União, o que colocava importantes entraves para a execução de uma política de estabilização monetária. O socorro a estas instituições bancárias acabava injetando liquidez na economia (PUGA, 1999). A esse respeito, Salviano Junior observa:

[...] a memória da experiência dos anos 80 e início dos anos 90, quando o Banco Central encetou diversas tentativas de salvamento e redirecionamento destas instituições, com elevado custo fiscal para o governo federal (também pouco transparente), e sem conseguir que elas alcançassem uma situação autossustentável. O apoio creditício constante e quase compulsório do Banco Central afetava negativamente dois dos pilares do Plano Real: a política monetária e, na medida em que permitia aos estados adiar seu ajuste fiscal e ainda gerava despesas para a União, a política fiscal. (2004, p.133)

A participação dos bancos estaduais no total do setor, considerando o número de ativos e o patrimônio líquido, reduziu em cerca de dois terços em cinco anos do Programa. Ademais, o PROES custou a União à emissão de títulos no valor de R\$ 61.922,68 bilhões para saneamento dos bancos estaduais e arrecadou com as privatizações o montante R\$11,4 bilhões somente. Estima-se que seu custo foi a equivalente 5,7% do PIB. A Tabela

---

<sup>35</sup> Salviano Júnior (2004) menciona várias dificuldades e impasses de diversas ordens (operacional, político, administrativo, jurídico e institucional) enfrentadas pelo Governo Federal para avançar com o PROES e com o processo de privatização dos bancos estaduais, de modo que a consecução deste Programa foi bastante lenta, envolvendo longas e conflituosas negociações, longos períodos de saneamento e preparações necessárias à passagem ao controle privado. A adesão dos Estados ao programa foi facultativa. Estes não aderiram prontamente pela vontade de continuar com seus bancos estaduais. Mas, aos poucos as adesões foram ocorrendo para fins de saneamentos e/ou alterações societárias das instituições bancárias estaduais.



5 exibe as operações de privatizações dos bancos públicos estaduais no âmbito do PROES:

Tabela 5 - Privatizações de Bancos Estaduais: datas e valores (1997-2005) - Em R\$ milhões

Instituição	Data do leilão	Comprador	Valor
Banerj	26/6/1997	Itaú	311,10
Credireal	7/8/1997	BCN*	134,20
Bemge	14/9/1998	Itaú	603,06
Bandepe	17/11/1998	ABN Amro	182,90
Baneb	22/6/1999	Bradesco	267,80
Banestado	17/10/2000	Itaú	1.799,26
Banespa	20/11/2000	Santander	7.160,92
Paraiban	8/11/2001	Real ABN Amro	79,14
BEG	4/12/2001	Itaú	680,84
BEA	24/1/2002	Bradesco	192,54
Total			11.411,76

Fonte: Salviano Junior (2004). BACEN.

\*Adquirido pelo Bradesco em 1998.

Cabe ressaltar a forte competição entre os bancos privados na compra dos bancos estaduais como meio de ampliar ou não perder participações no mercado. Os grandes bancos nacionais privados varejistas participaram mais ativamente e lideraram os processos de privatizações, de modo que os dois maiores bancos privados, o Bradesco e o Itaú, conseguiram aumentar suas participações no mercado de 18,68% para 30,7% segundo o CR2 no período de 1994 a 2000 (FARIA; PAULA; MARINHO, 2006). Como afirma Paula e Marques (2006, p.250), “a reação dos grandes bancos privados nacionais - em particular, Bradesco, Itaú e Unibanco - à penetração dos bancos estrangeiros, participando do processo de F&A bancárias é uma das características mais distintas do processo de consolidação bancária no Brasil”.

De fato, o PROES viabilizou o aumento da participação de bancos com controle estrangeiros no setor bancário nacional, cujo *market share* no total de ativos do setor, passou de 8,4% em 1995 para 30,0% em 2001. Os bancos privados apresentaram pequena redução no *market share* no período de 1996 a 1999, revertendo à tendência no período de 2000 a 2003, onde alcançou o percentual de 40,8% no total de ativos, contra 20,7%

dos bancos estrangeiros e 31,0% dos bancos federais (Banco do Brasil e CEF) no mesmo ano (PAULA; MARQUES, 2006).

#### 2.4.2.4 O PROEF E A ADEQUAÇÃO DE CAPITAL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS

Delineou-se ainda um programa para reestruturação dos bancos públicos federais, fortemente atingidos com eliminação das receitas do *float*. De acordo com Cysne e Costa (1997, 337):

Apesar de o impacto relativo ter sido praticamente igual para os três grupos, em termos absolutos a perda de *floating* atingiu de forma mais contundente os bancos públicos federais. Isso porque, tomando por base os resultados das operações de crédito, das aplicações em títulos e valores mobiliários e das operações com passivos sem encargos, o peso desse último item para os bancos públicos federais representava, em junho de 1994, 89% do total contra 68% dos bancos públicos estaduais e 64% dos bancos privados. Em segundo lugar, fica patente que a perda das receitas de *floating* foi em grande medida compensada pelo crescimento do resultado das operações de crédito e aplicações em títulos e valores mobiliários: 206% para os bancos privados, 165% para os bancos públicos estaduais e 410% para os bancos públicos federais. Apesar do maior aumento relativo, o impacto absoluto desse movimento para os bancos públicos federais foi menos significativo, em função do menor peso desses itens na estrutura de resultados desse grupo (CYSNE; COSTA, 1997, 337).

Os bancos federais também sentiram o peso da crise fiscal-financeira do governo, operando com baixa rentabilidade e violando frequentemente às exigências de capital e às normas de provisionamento instituídas pelo Banco Central em circunstância da adesão do Brasil ao Acordo de Basileia. Nesse sentido gestou-se em 2001, a partir da edição da MP 2.196, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF) para a adequação patrimonial e capitalização dos principais bancos públicos federais<sup>36</sup>.

O PROEF buscou fundamentalmente reestruturar o perfil dos ativos dos bancos públicos federais de acordo com as regulamentações prudenciais. Ademais, buscava imprimir um carácter eminentemente privado à gestão desses bancos, com foco na governança corporativa, na lucratividade e na competitividade. Estima-se que o PROEF custou a União R\$24 bilhões, custo equivalente a 2,1% do PIB em 2001.

---

<sup>36</sup> Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

Com o PROEF, a racionalização nos bancos públicos federais ganhou fôlego. Primeiramente, tiveram que reduzir despesas administrativas e operacionais e ampliar as fontes de receitas. Para isso, diversificaram as operações de crédito e ampliaram a oferta de produtos financeiros de acordo com a estratégia de segmentação de clientes<sup>37</sup>, como costumavam fazer os bancos privados. Tais como estes, passaram a investir fortemente em tecnologia de automação bancária para reduzir custos e expandir os canais de relacionamento com o público. Nesse sentido estão as estratégias de fidelização e conquista de novos clientes, através de exploração das folhas de pagamentos de empresas e da ampliação dos serviços bancários à população.

Por outro lado, ampliaram as operações de tesouraria de modo a constituir reserva de liquidez, proporcionar rentabilidade e segurança. Fortalecidos, puderam expandir as operações de crédito, segundo as orientações da política monetária, e praticar atos de concentração no contexto da crise internacional iniciada em 2007 que abalou inúmeras instituições bancárias em funcionamento no sistema bancário nacional (COSTA, 2014).

#### 2.4.3 CONCENTRAÇÃO E RENTABILIDADE BANCÁRIA: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

Sobre a égide do Plano Real ocorreram grandes transformações no setor bancário nacional<sup>38</sup>. A perda dos lucros inflacionários e as políticas restritivas revelaram e

---

<sup>37</sup> Estratégia de segmentação de clientes principalmente por renda e volume de negócios.

<sup>38</sup> Como observa Corazza (2000, p. 4), “o Plano Real, porém, não foi o primeiro a provocar ajustes profundos no sistema financeiro brasileiro especialmente no setor bancário. Antes dele, cabe destacar o Plano de Ação Econômica do Governo, Paeg, (1964-66) pelas mudanças significativas que provocou no sistema financeiro nacional. No entanto, como assinala Moura (1998: 28), ao contrário do Plano Real, no ajuste provocado pelo Paeg, não houve a percepção de risco sistêmico capaz de ameaçar a estabilidade do sistema, motivo pelo qual não foi necessário um programa governamental de socorro com a finalidade de evitar uma crise bancária generalizada. Além desta diferença, o Paeg preservou o sistema financeiro nacional fechado ao capital estrangeiro, enquanto que o Plano Real promoveu uma forte abertura aos bancos estrangeiros [...]”. Segundo Moura, “é sintomático que as duas mudanças mais significativas no sistema financeiro nacional ocorreram simultaneamente ao desenrolar dos dois mais bem-sucedidos programas de estabilização da economia: o Plano de Ação Econômica (paeg), de 1964-66 e o Plano Real, de 1994. O primeiro promoveu uma mudança de enorme significado, ao criar as bases jurídico- legais e regulamentares para o desenvolvimento de instituições, instrumentos e mecanismos de captação de poupança e de financiamento que ainda hoje constituem a espinha dorsal do atual sistema financeiro, como as leis de Reforma Bancária e a de Mercado de Capitais, as quais deram origem ao Conselho Monetário Nacional, ao Banco Central e ao conjunto de novos intermediários que contribuíram para a modernização do Sistema Financeiro Nacional” [...]. O Plano Real também provocou e continuará provocando modificações no tamanho, estrutura e no comportamento do sistema financeiro, particularmente do sistema bancário [...] Diferentemente do que ocorreu, no entanto, no programa de estabilização de 1964-66, o atual ajuste no

trouxeram graves problemas para o sistema bancário, exigindo providências para sanar os desequilíbrios e promover uma reconfiguração do setor. Os programas e medidas concebidos nesse sentido induziram uma reestruturação bancária, que perpassou por uma diversificação operacional para ampliar as fontes de receitas, pelo aumento da concentração e maior participação de capital estrangeiro no setor. Rocha (2001, p.9) aponta que:

Ampliou-se o escopo de atividades muito além da intermediação financeira tradicional, criando e explorando novos mercados e diversificando investimentos, tanto geograficamente quanto em termos de novos produtos (inovações financeiras). Esse ambiente tem estimulado a busca de escala e de poder de mercado, o que está na origem da atual tendência mundial de fusões e aquisições (F&A), com impactos diretos e significativos sobre o nível de concentração.

Com efeito, o crescimento da concentração no setor bancário brasileiro acirra-se em virtude do PROER e PROES que viabilizaram incorporações, venda de ativos bancários, transferências de controle societário, liquidações e privatizações, resultando em redução significativa do número de bancos em funcionamento. No período de 1994 a 2007 houve redução de 60% no número de bancos públicos e de 32% no número de bancos privados. Entretanto, desde meados da década de 1990 até os dois primeiros anos da década de 2000, a conjunção de elementos internos e externos concorreu para a ampliação do número de bancos com estrangeiros no setor bancário nacional<sup>39</sup>.

Em 1995 havia 21 bancos com controle estrangeiros no Brasil, chegando a 61 bancos em 2001. A partir de 2002 inicia-se uma redução desse tipo de controle, totalizando 49 bancos em 2007. Os determinantes desta redução serão tratados no segundo capítulo, quando outros determinantes da concentração entrar na análise. Por outro lado, os bancos nacionais, tanto públicos como privados, os bancos com participação estrangeira e as filiais de bancos estrangeiros sofreram redução consecutiva. O montante de bancos em operação no setor bancário nacional reduziu de 242 em 1995

---

sistema bancário tem sido mais intenso, sobretudo no período 1995/96, quando, saindo da fase hiperinflacionária anterior, os bancos enfrentaram os típicos problemas de acomodação a uma queda abrupta da taxa de inflação” (1998, p.28).

<sup>39</sup> Segundo o BACEN, bancos com controle estrangeiro designam aqueles onde mais de 50% de seu capital votante é de propriedade de estrangeiros. Banco com participação estrangeira inclui bancos privados nacionais em que a participação estrangeira no capital votante é maior que 10% e menor que 50%. Os bancos estrangeiros são propriamente as filiais. Neste artigo, ao empregar o termo bancos estrangeiros agregamos os bancos com controle estrangeiro e as filiais de bancos estrangeiros.

para 156 bancos em 2007, uma redução na ordem de 35%. A entrada de capital estrangeiro no setor bancário nacional e a reação dos bancos privados nacionais ensejaram essa redução por meio do aditamento das fusões e aquisições visando manter ou aumentar a participação no mercado.

Tabela 6 - Quantitativo de Bancos pela Origem de Capital (1995-2007)

Bancos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Públicos	32	32	27	22	19	17	15	15	15	14	14	13	13
Privados	210	198	190	182	175	175	167	152	150	150	147	146	143
PN <sup>(1)</sup>	144	131	118	105	95	91	81	76	78	82	82	81	77
PPE <sup>(2)</sup>	28	26	23	18	15	14	14	11	10	10	8	9	10
PCE <sup>(3)</sup>	21	25	33	43	50	57	61	56	53	49	49	48	49
PE <sup>(4)</sup>	17	16	16	16	15	13	11	9	9	9	8	8	7
Total	242	230	217	204	194	192	182	167	165	164	161	159	156

Fonte: BACEN. RESFN (2003 e 2007). Elaboração do autor.

Nota: <sup>(1)</sup> Privado Nacional; <sup>(2)</sup> Privado com Participação Estrangeira; <sup>(3)</sup> Privado com Controle Estrangeiro; <sup>(4)</sup> Filiais e sucursais.

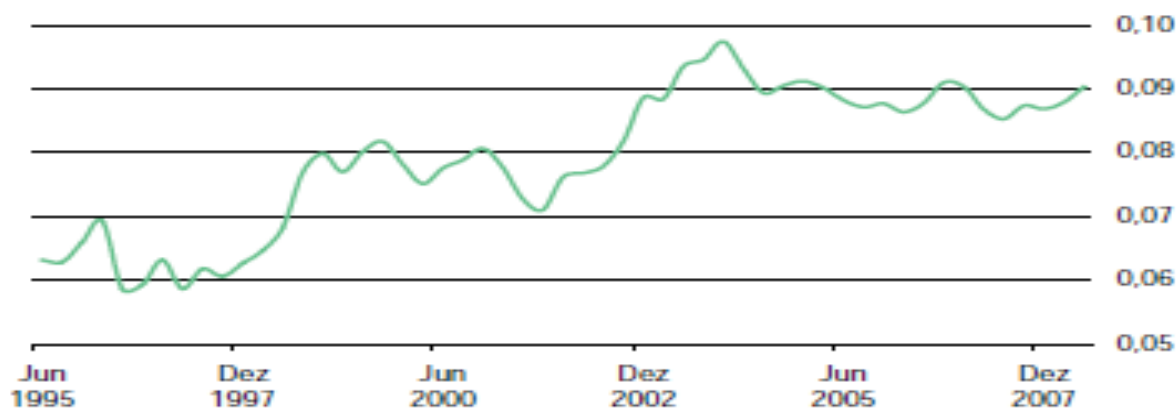
A despeito dessa redução do número de bancos, fundamentalmente por atos de concentração, o principal indicador de concentração, o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>40</sup> apresentou parâmetros dentro do intervalo considerado de baixa concentração no período de 1995 a 2007, como mostra as Figuras abaixo para os ativos totais, operações de crédito e depósitos totais respectivamente:

<sup>40</sup> O IHH é o principal indicador utilizado nas análises sobre concentração bancária. Este índice considera todas as empresas e sua fórmula eleva ao quadrado a parcela de mercado de cada uma, de forma a atribuir peso maior às empresas maiores. Assim:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Quanto maior for o IHH, que varia de 0 a 1, maior será o grau de concentração. Segundo este índice, os níveis de concentração entre 0 e 0,1 são considerados baixos; entre 0,1 e 0,18 são considerados moderados e acima de 0,18 conceituam-se como elevados. Este índice capta a distribuição relativa da participação do mercado entre as empresas, portanto, consegue captar os efeitos das fusões e aquisições, da entrada e saída de empresa no setor. Maiores explicações a cerca desse índice podem ser obtidas em Resende & Boff (2002); Jorge Neto, Araújo e Ponce (2005) ou nos Relatórios de Estabilidade Financeira do BACEN.

Figura 3- IHH - Ativos Totais (1995-2007)



Fonte: BACEN. Relatório de Estabilidade Financeira, 2008.

Figura 4 - IHH - Operações de Crédito (1995-2007)

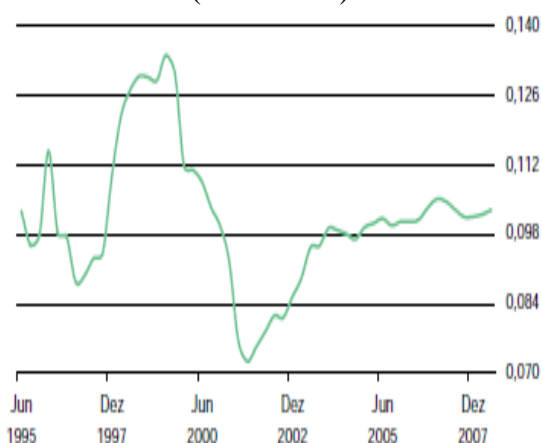
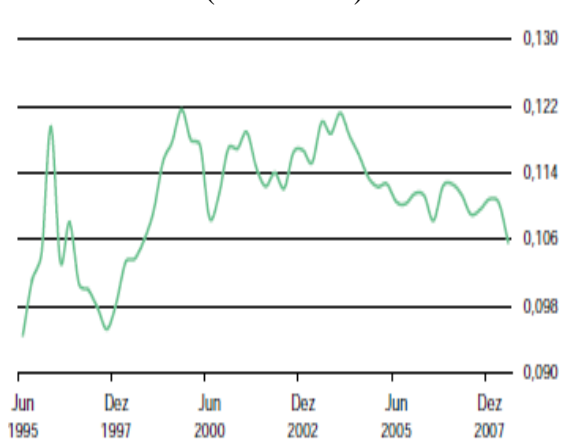


Figura 5 - IHH - Depósitos Totais (1995-2007)



Fonte: BACEN. Relatório de Estabilidade Financeira, 2008.

O IHH para os ativos totais registrou valor próximo de 0,06 em 1995 aumentando para 0,09 em 2007. O IHH para as operações de crédito permaneceu próximo à casa de 0,10 e o IHH para os depósitos totais indicou elevação de 0,09 para 0,10. Assim, as operações de crédito e os depósitos totais apresentam índices de concentração moderada.

Um dos importantes aspectos que marca as alterações estruturais no setor bancário nacional a partir de meados da década de 1990 é o aumento da participação de bancos estrangeiros. A abertura econômica, a estabilização monetária, os incentivos à entrada com os programas de reestruturação PROER e PROES, o interesse dos grupos bancários estrangeiros em colher novas oportunidades de lucro em face do movimento de liberalização financeira são bastante significativos nesse processo de concentração bancária no Brasil. A liberalização financeira e, por conseguinte, o aumento do fluxo de

investimento direto estrangeiro para o setor bancário brasileiro, serão objetos de investigação no segundo capítulo.

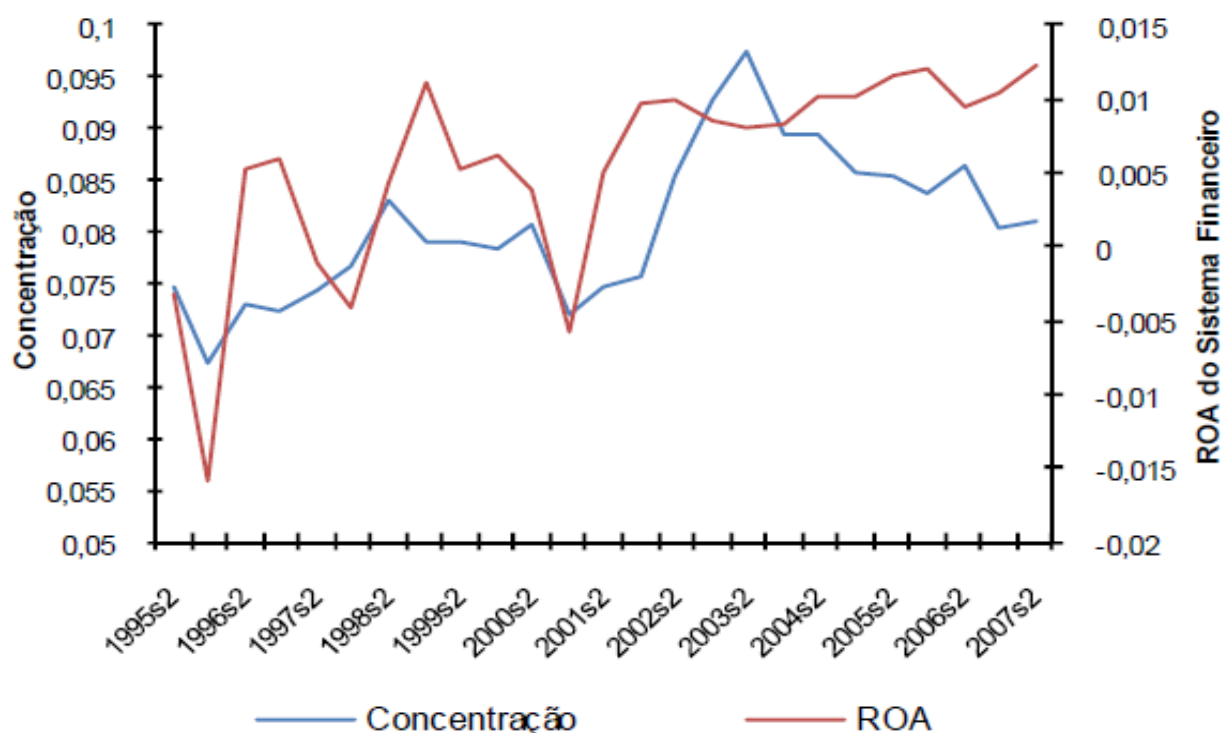
De fato, os bancos estrangeiros reforçaram o processo de ajuste e de concentração no setor bancário brasileiro, sobretudo, por meio de fusões e aquisições. Portanto, a concentração e a internacionalização estiveram entrelaçadas ao longo do processo de reconfiguração bancária no Brasil na segunda metade de na década de 1990. De acordo com Arienti 2007 (p. 582-3):

[...] a concentração bancária não é, em si, uma novidade no País. A grande novidade na década de 90 está no fato 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.

Cabe ainda prenunciar que a operacionalização dos bancos estrangeiros não se diferenciou da praticada pelos bancos privados nacionais. Estes apresentaram um balanço muito semelhante pela primazia das operações de crédito de curto prazo e aplicações em títulos públicos. Apesar de todas as transformações por qual passou o setor bancário a partir de meados da década de 1990, o padrão conservador e conciliador de elevada liquidez e rentabilidade se manteve (ARIENTI, 2007).

De certo modo, a concentração do sistema bancário contribuiu para a elevação da rentabilidade dos bancos. A pesquisa desenvolvida por Martins e Alencar (2009), investigou o impacto da concentração do sistema bancário brasileiro sobre a correlação dos retornos de bancos a partir das informações semestrais do balanço patrimonial das 50 maiores instituições bancárias e do consolidado do Sistema Financeiro Nacional, no período de 1995 a 2007. A rentabilidade (ROA) foi calculada pela razão do lucro líquido sobre o ativo total descontada a intermediação no semestre, em virtude de esta constituir ativo de propriedade de terceiros. A concentração bancária foi mensurada pelo IHH para o total de ativos. A Figura 6 demonstra a evolução da rentabilidade e da concentração no setor bancário nacional:

Figura 6 - Evolução da Rentabilidade e da Concentração no Setor Bancário Nacional (1995-2007)



Fonte: Martins; Alencar (2009). BACEN.

Percebe-se uma tendência de elevação do nível de concentração e rentabilidade bancária no período considerado, apesar das volatilidades e alguns momentos de ruptura desta trajetória. No primeiro semestre da série observa-se uma redução da concentração e expressiva queda da lucratividade bancária. A redução da primeira variável esteve bastante relacionada às alterações nas participações relativas das instituições bancárias no total do ativo do sistema, enquanto a segunda esteve atrelada à perda das receitas de *floating* após a implantação do Plano Real e a forte incerteza da economia brasileira contagiada pela crise mexicana.

A partir de 1996, os Programas de Reestruturação, e, por conseguinte, a entrada de bancos estrangeiros e reação dos bancos nacionais, contribuíram para a elevação da concentração que atinge o ponto máximo em 2002 com a saída de alguns bancos estrangeiros do setor. Para o entendimento desse movimento de retirada, bem como, a exata assimilação dos momentos baixistas e altistas da concentração e da rentabilidade, outros eventos internos e externos precisam ser levados em consideração, reservados à parte seguinte deste trabalho.



Por ora, reporta-se que o comportamento da lucratividade ganha um caráter de maior estabilidade a partir de 2002, depois de passado os efeitos da crise cambial brasileira em 1998 e 1999 em virtude dos impactos derivados do aprofundamento da crise asiática e da Rússia em 1998 e da deterioração da atividade economia interna e das contas do setor público. O processo de “bancarização”<sup>41</sup> que ganha fôlego em 2004, diante de um momento favorável da liquidez mundial, com os bancos nacionais expandindo suas dependências, as operações de crédito, a oferta de produtos e serviços permitiram aos bancos alcançar bons índices de rentabilidade. Com o crescimento do mercado, houve alterações nas participações relativas o que possivelmente explica o leve movimento de desconcentração a partir de 2003, reforçado em 2006 devido ao novo fluxo de capital externo com os bons resultados da economia brasileira e dos bancos no Brasil.

Entretanto, a redução da concentração bancária iniciada em 2003 teve vida curta. A crise internacional iniciada em 2007, produto do processo de fragilização de bancos e outras instituições financeiras calcadas em práticas especulativas e imprudentes, ensejou fragilização de muitos bancos e aumento da concentração bancária em escala global. Assim, o Brasil também passou a registrar aumento da concentração, com novos episódios de fusões e aquisições.

Diante da instabilidade financeira internacional, do aumento da aversão ao risco e da preferência pela liquidez dos bancos, sobrevieram sucessivos casos de fragilização de bancos pequenos e médios, inclusive, de bancos com controle e participação estrangeira, inaugurando uma nova onda de fusões e aquisições por parte dos grandes bancos nacionais (FREITAS, 2009; COSTA, 2014). Este processo em curso está imprimindo novos contornos à concentração bancária no Brasil, resta saber sua magnitude e seus desdobramentos em termos da operacionalização e rentabilidade dos bancos, que perfaz o objeto de investigação do último capítulo.

---

<sup>41</sup> A expansão da escala da atividade bancária no Brasil a partir de 2003 ficou conhecida como “bancarização”, uma estratégia para aumentar a população bancarizada através acesso popular aos bancos e ao crédito, pela expansão dos correspondentes bancários, das contas simplificadas, do crescimento do crédito consignado, entre outros elementos que podem ser encontrados em Costa (2014) e Camargo (2009).

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao amparo das análises de Minsky e de outros autores pós-keynesianos, tornou-se perceptível o dinamismo e a complexidade dos bancos no Brasil, bem como, a capacidade destes em adaptar e extrair vantagens de diferentes contextos. Também esteve evidente o papel das autoridades monetárias em regular a atividade bancária e propor soluções às crises bancárias em face do protagonismo exercido pelos bancos na dinâmica econômica.

A fórmula proposta no caso brasileiro, cuja centralidade esteve no PROER e no PROES, promoveu um ávido movimento de concentração com maior participação de capital estrangeiro. Porém, o perfil operacional manteve-se praticamente intacto. Os bancos continuaram operando com ativos capazes de proporcionar alta rentabilidade e liquidez e apresentaram maior diversificação operacional.

A incumbência de demonstrar a reconfiguração do setor bancário brasileiro a partir de meados da década de 1990, bastante forjada pelo Estado, requereu um rápido exame da estrutura bancária vigente no período de alta inflação e do papel das receitas inflacionárias no bom desempenho dos bancos. Isto evidenciou a natureza da crise bancária e as transformações decorrentes da política de estabilização monetária e dos incentivos propostos ao saneamento e fortalecimento do setor no seio do Plano Real.

A reconfiguração gestada pelas mãos do Estado e do mercado perpassou pela adequação de capital dos bancos, pela entrada de bancos estrangeiros, pela privatização de bancos estaduais, pelo crescimento de grandes bancos privados nacionais, base para sucessivos processos de fusões e aquisições e para diversificação da atividade bancária no quadro da liberalização financeira.

### **3 EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA NO SETOR BANCÁRIO NACIONAL**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

No capítulo anterior, a investigação esteve voltada à apreensão de como o Plano Real e as medidas propostas pelo governo para sanear e fortalecer o setor bancário no Brasil ocasionaram ajustes operacionais, mudanças estruturais e rebatimentos na rentabilidade deste segmento. O presente capítulo tem como tema central os efeitos da liberalização financeira sobre o setor bancário nacional, não menos importante para o desenvolvimento das referidas mudanças.

A adoção das políticas de abertura e desregulamentação dos mercados pelos principais países desenvolvidos a partir da década de 1980, sucessivamente propagadas pelos organismos internacionais e adotadas pelos países subdesenvolvidos nos anos 90, foram decisivas para as transformações da atividade bancária e para o desenvolvimento da regulação e supervisão bancária característica do processo de liberalização, qual seja, o Acordo de Basileia. Entre as transformações mais significativas estão a internacionalização e a concentração bancária via investimento externo direto e as operações de fusões e aquisições derivadas, bem como, a diversificação da atividade bancária em direção aos mercados de capitais.

A abertura do Sistema Financeiro Nacional e a adesão do Brasil ao Acordo de Basileia no marco do Plano Real alicerçou maior participação de bancos e capitais estrangeiros no setor bancário nacional, contribuindo para o acirramento da concentração bancária. Discute-se o movimento de afluxo do IED e o crescimento significativo dos bancos com controle estrangeiro no mercado bancário doméstico com as oportunidades abertas à exploração e ampliação dos negócios bancários, bem como, a reação dos bancos nacionais e a expansão da atividade bancária no Brasil. Posto isto, busca-se analisar as mudanças na estrutura, na operacionalidade e a rentabilidade do setor bancário.

Este segundo capítulo está dividido em seis seções, a contar desta breve introdução. A segunda seção mostra as transformações na atividade e na regulação bancária resultante da liberalização financeira. A terceira seção trata propriamente dos desdobramentos da liberalização financeira no setor bancário brasileiro. A quarta seção traz o padrão

operacional dos bancos no Brasil e a quinta seção apresenta outros elementos da rentabilidade bancária em face do processo de liberalização.

### 3.2 LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA E AS TRANSFORMAÇÕES DA ATIVIDADE BANCÁRIA

As políticas de liberalização, seja redução de restrições, controles e fiscalizações dos fluxos financeiros ou regulação de caráter liberalizante, adotadas ao final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980 pelos principais países desenvolvidos, estiveram na base do projeto de reorganização político-econômico para retomada do crescimento da economia mundial após as crises registradas ao longo da década de 1970. Esse movimento liberalização ganhou amplitude nos anos 90 com os países subdesenvolvidos aderindo ao ideário e a agenda neoliberal a partir das recomendações dos organismos multilaterais. Conforme Freitas (2011):

Estas medidas de liberalização *vis-à-vis* o tratamento conferido às instituições financeiras estrangeiras foram adotadas tanto pelos países industrializados quanto pelos países periféricos, que seguiram as exigências e orientações dos diversos organismos multilaterais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial de Comércio (OMC). (FREITAS, 2011, p. 8)

Para Arestis e Basu (2005), o aprofundando desse processo conduziu a expansão e integração dos mercados financeiros, a partir da abertura dos sistemas financeiros nacionais sob o princípio da livre movimentação de capitais. A ideia legitimadora do avanço da liberalização consistia na melhoria da eficiência do setor financeiro via aumento da competição<sup>42</sup>. Assim, parecia necessário remover vários tipos de restrições à entrada, remover os controles financeiros e flexibilizar leis para os atos de fusão e incorporação entre outras medidas, impulsionando, portanto, o processo de concentração bancária no mundo.

Figuram os principais traços da liberalização financeira a processual eliminação da fronteira entre atividades bancárias e outras atividades financeiras, da fronteira entre bancos de investimento e comercial; a eliminação dos controles sobre crédito, depósitos e taxas de juros praticadas pelos bancos; o aumento da abertura dos sistemas financeiros

---

<sup>42</sup> Rogério Sobreira (2005) aponta que na visão neoclássica, dominante para o avanço da liberalização, a eficiência do setor financeiro estava diretamente relacionada a redução dos custos de transação do processo de intermediação financeira.

nacionais via facilitação à entrada de bancos estrangeiros e dos atos de concentração (FREITAS, 2005; DYMSKY, 2005).

Como desdobramentos desse processo houve aumento da pressão competitiva em várias atividades desempenhadas pelos bancos e, por conseguinte, a internacionalização bancária em direção às economias periféricas no intuito de ampliar e diversificar os negócios. Outro desdobramento relevante foram as mudanças na composição das carteiras de ativos e passivos das instituições bancárias tendo em vista o alargamento do espaço de atuação dos bancos.

A expansão dos mercados financeiros, sobretudo, do mercado de capital, em estreita conexão com o mercado de crédito, criou uma interação financeira e econômica da economia mundial jamais vista anteriormente. As operações de securitização de dívidas<sup>43</sup> e os derivativos de crédito<sup>44</sup> foram fundamentais nesse processo. Essencialmente, a onda liberalizante provocou um acirramento da concorrência global e o surgimento de novos investidores institucionais que fomentaram a internacionalização bancária enquanto estratégia de sobrevivência e de busca por novas oportunidades de lucro<sup>45</sup>. O processo de liberalização financeira alicerçou o desenvolvimento e a integração de instituições e mercados financeiros, acirrando a competição no setor bancário. Portanto:

Como resultado do processo de desregulamentação financeira, observou-se um acirramento na concorrência entre instituições bancárias e, por conseguinte, queda nas margens de intermediação financeira, tendo como resposta uma tendência à conglomeração financeira e um aumento na escala de operação, via fusões e aquisições. Assim, instituições financeiras passaram a explorar diferentes mercados, inclusive de mais baixa renda. No mercado de títulos, desenvolveram-se mecanismos de securitização, estimulados pelo crescimento de investidores institucionais, em que firmas e bancos se

---

<sup>43</sup> O termo securitização designa o processo de conversão de “ativos que antes permaneciam nos balanços dos bancos em ativos que possam ser negociados com investidores” (CARVALHO, 2005, p. 131). Por esse mecanismo, empréstimos bancários se transformam em títulos, classificados e empacotados de diversas maneiras para serem vendidos a investidores, tais como os investidores institucionais (fundo de pensão e fundos de investimento).

<sup>44</sup> “Os derivativos são contratos financeiros acerca de características de ativos subjacentes, seus primários. Na medida em que se destacam e comercializam à parte atributos destes ativos subjacentes, são utilizados na busca de cobertura de riscos (hedge), especulação, arbitragem entre diferenciais de preços de ativos com atributos similares, bem como para justes da exposição de portfólios”. (LIMA, 2005, p. 191)

<sup>45</sup> Esta nova fase do capitalismo possibilitou a segunda onda de internacionalização bancária em bases concentradoras. A primeira fase da internacionalização bancária remonta basicamente a década de 1960, estimulada pela transnacionalização das grandes corporações produtivas, o que caracterizou o processo de internacionalização do capital e uma nova arquitetura financeira internacional. Ver Michalet (1984) e Hymer (1978).

financiam “empacotando” rendas a receber. (PAULA; FERRARI FILHO, 2011, p.315-316)

Nas economias desenvolvidas, a maior concorrência entre bancos domésticos e estrangeiros, assim como, a concorrência entre os bancos e outras instituições financeiras no mercado de poupança e investimento, como os fundos de pensão e os fundos mútuos de investimento, impulsionou as instituições bancárias a buscarem novos mercados diante da perda de mercados tradicionais. “A liberalização financeira iniciada nos anos 1980 [...] aumentou a liberdade das instituições financeiras de escolher onde e como operar, aí incluídos mercados que eram tradicionalmente reservados aos grandes bancos comerciais” (CARVALHO, 2012, p. 21-22).

Além disso, muitos grupos industriais multinacionais criaram seus próprios bancos e buscaram satisfazer grande parte de suas necessidades de financiamento através da emissão de ações nos mercados de capitais em detrimento do crédito bancário. Esses grupos aumentaram também as operações nos mercados de câmbio, de ações e obrigações. “O aumento na competição de ambos os lados dos negócios bancários [...] espremeu a lucratividade dos bancos” (PAPADIMITRIOU; WRAY, 2013, p.37) nos mercados tradicionais de empréstimos.

Portanto, os bancos sofreram redução das margens líquidas de lucro nas operações tradicionais de intermediação financeira perante o movimento de liberalização. Assim, “atirados à competição aberta entre si e com outras instituições financeiras, os bancos responderam com uma política de expansão agressiva, defensavelmente [...]. Isto implicou, ao menos de tempos em tempos, a busca ativa de mercados de crédito” (CHICK, 2010, p. 260).

### 3.2.1 A REGULAMENTAÇÃO BANCÁRIA NO QUADRO DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA

Não obstante, o processo de liberalização financeira tornou mais frequente as crises bancárias. A eliminação de muitos controles sobre os fluxos financeiros internacionais, assim como, as inovações financeiras ampliaram a possibilidade de

turbulências e contágios financeiros<sup>46</sup>. As recorrentes crises bancárias na década de 1970 suscitaram esforços internacionais para regulamentar e supervisionar a atividade bancária. Em 1975, o BIS instituiu o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, composto pelos países do Grupo dos Dez (G-10)<sup>47</sup> para funcionar como fórum mundial no intuito de discutir e propor medidas de regulamentação bancária prudencial.

Nesse sentido, o Comitê procurou estabelecer e aperfeiçoar os princípios a serem observados pelos bancos dos países membros com atividades internacionais para prevenir as crises bancárias e financeiras, potencialmente sistêmicas. Para Freitas e Prates (2005) e Corazza (2005), o contexto da liberalização financeira e da integração crescente dos sistemas financeiros nacionais exigiu uma regulamentação prudencial do sistema bancário voltada às operações ativas dos bancos. Essa regulamentação foi guiada pela necessidade de serem adotados padrões internacionais mais uniformes de supervisão e de requerimento mínimo de capital segundo a relação entre capital próprio e os ativos em carteira dos bancos. Sendo assim,

O acordo recomendava que os bancos observassem diretrizes uniformes de adequação de capital, que viessem ao encontro dos critérios prudenciais considerados apropriados ao ambiente mais liberalizado e que levassem em conta os riscos associados ao crescente envolvimento nas atividades *off-balance-sheet*. Para esse propósito, foi fixada uma meta global mínima de 8% para a relação entre capital e a soma dos ativos e das transações não registradas no balanço ponderado pelos respectivos riscos. (FREITAS; PRATES, 2005, p. 148)

O Acordo de Basileia, datado de 1988, firmou o coeficiente de capital mínimo para adequação patrimonial dos bancos como via de atingir dois grandes objetivos. O primeiro consistia em aumentar as reservas de capital próprio dos bancos diminuídas no contexto da liberalização financeira com o acirramento da concorrência, dada a investida dos bancos em ampliar suas operações como estratégia de sobrevivência e expansão. O segundo objetivo tinha em vista criar condições competitivas mais igualitárias para os bancos com operações internacionais ativas. Alguns países obrigavam a constituição de reserva de capital próprio dos bancos, substancialmente em razão do risco de crédito dos

---

<sup>46</sup> A securitização de dívidas e os derivativos de crédito figuram as principais inovações financeiras. O crédito e o sistema de pagamentos são os principais canais de propagação dos problemas no sistema financeiro (FREITAS; PRATES, 2005; CARVALHO, 2005).

<sup>47</sup> Na época, O Grupo dos Dez (G-10) era composto dos onze países mais desenvolvidos (Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos) para cooperação e proposições de medidas em matéria econômica, monetária e financeira.

ativos, enquanto outros não. Por isso, a exigência do coeficiente mínimo de capital eliminou certas das vantagens e desvantagens regulatórias.

Segundo Carvalho (2005, p.133), “o Acordo de Basileia de 1988, na verdade, foi um resultado mais da globalização nascente do que da percepção da necessidade de uma reorientação estratégica dos métodos de regulação financeira”, uma vez que se destinava a resolver algumas distorções competitivas oriundas de diferenças regulatórias. A padronização regulatória, a partir do estabelecimento de um capital regulatório mínimo segundo a relação capital próprio dos bancos e os ativos, considerando determinadas classes de risco instituídas, acabou por criar certa condição niveladora para os megabancos internacionais operarem e competirem, travestida de regulação prudencial.

Portanto, “embora o texto do acordo de 1988 faça menção a preocupações com a estabilidade do sistema bancário, visivelmente sua principal meta é a igualação das condições de competição entre bancos de atuação internacional no que se refere a custos de obediência à regulação” (CARVALHO, 2007, p. 160). Kegrel (2006) também sustenta essa hipótese de que o Acordo de Basileia I tenha respaldado condições regulatórias mais uniformes para criar um ambiente competitivo mais nivelado para os bancos internacionais através da proposição do padrão mínimo de capital. No mais, a faceta da regulamentação prudencial somente se desenvolveu à medida que as normas do Acordo foram propagadas a partir dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais para os países emergentes, aplicável a todas as instituições bancárias.

A estrutura de capital regulamentar proposta pelo Comitê de Basileia para supervisão bancária, estabelecida no documento “Convergência Internacional de Mensuração e Padrões de Capital” em 1988 definiu o capital regulatório mínimo com base em um mecanismo de classificação do risco de crédito a partir de ponderação de risco (0%, 20%, 50% e 100%) de cada ativo conforme o tipo do devedor (Estado, bancos, corporações, etc.) para fundamentar o cálculo do capital mínimo requerido.

No entanto, muitas críticas se levantaram a respeito desse esquema regulatório proposto em 1988. Uma primeira crítica remete exatamente ao mecanismo de classificação de risco dos ativos, por utilizar critérios arbitrários e rígidos, “uma forma simplista e mecanicista de classificar riscos” (CORAZA, 2005, p. 87) negligenciando vários outros tipos de riscos inerentes aos ativos bancários. Uma segunda crítica diz respeito às lacunas deixadas. Conforme Mendonça (2012b, p.451), “Basileia não dava



conta de importantes instrumentos/mecanismos que passaram a ocupar papel relevante nos balanços dos bancos e fora destes: instrumentos securitizados e derivativos”<sup>48</sup>.

Após várias revisões, discussões e propostas de aperfeiçoamento do Acordo de Basileia, o comitê firmou um novo acordo em 2004. O regime de Basileia II elevou o capital regulatório ao aperfeiçoar as fórmulas de ponderação de risco e ampliar o leque dos riscos. Passou a considerar o risco operacional e o risco de mercado. Além disso, permitiu que as instituições bancárias maiores pudessem desenvolver métodos e procedimentos internos para estimação e gestão dos riscos e, que as instituições menores utilizassem as notas de agências externas de classificação de riscos (agências de *rating*) como meio de monitorar os riscos e compor o limite de capital. Conforme Kegrel, este resultado:

[...] foi a proposta de oferecer aos bancos a escolha entre adotar uma abordagem padronizada, baseada em ponderações de risco atribuídas por agências de classificação de risco, e uma abordagem “de classificação interna”, usando os modelos proprietários dos bancos de alocação de capital. A última abordagem é proposta nas fórmulas “básica” e “avançada”, dependendo do grau de confiança nas classificações do próprio banco. Além de cobrir o risco associado à retenção de ativos, uma categoria adicionada para cobrir o “risco operacional”. (KEGREL, 2006, p. 33)

A estratégia do segundo Acordo de Basileia esteve ancorada em três pilares, a saber: a determinação de coeficientes de capital, intervenção do supervisor e disciplina de mercado<sup>49</sup>. Assim, este redirecionamento flexibilizou o sistema de supervisão e controle de riscos, relegando esta tarefa também ao mercado. Por outro lado, Basileia II

---

<sup>48</sup> Um dos limites à regulação e supervisão bancária amplamente citado é a prática de inovação financeira. Inovações são muitas vezes criadas pelos bancos para escapar, ao menos parcialmente, das restrições colocadas pelas autoridades monetárias, dificultando, assim, estas funções. Uma lacuna importante do Basileia I foi à inexistência de regras prudenciais que abarcassem as operações bancárias junto ao mercado de capitais, o que estimulou essas operações e, por conseguinte, as operações fora do balanço.

<sup>49</sup> Segundo o BACEN, em 2004, o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia do BIS “divulgou a revisão do Acordo de Capital da Basileia, conhecida como Basileia II, com o objetivo de buscar uma medida mais precisa dos riscos incorridos pelos bancos internacionalmente ativos. O novo acordo é direcionado aos grandes bancos tendo como base, além dos Princípios Essenciais para uma Supervisão Bancária Eficaz (Princípios da Basileia), três pilares mutuamente complementares:

- a. Pilar 1: requerimentos de capital;
- b. Pilar 2: revisão pela supervisão do processo de avaliação da adequação de capital dos bancos; e
- c. Pilar 3: disciplina de mercado”.

Com relação ao terceiro pilar, a divulgação de informações financeiras como balanços contábeis das instituições financeiras além de servir como meio de transparência, deveria servir para reduzir a assimetria de informação, de modo que o mercado pudesse julgar os riscos de cada instituição, tornando-a passível de confiança ou não, estimulando e favorecendo a disciplina de mercado.

“trouxe para o âmago da regulamentação as práticas de mercado, seja por meio dos modelos internos de avaliação de riscos, seja por meio de avaliações das agências de *rating*” (MENDONÇA, 2012b, p.452). Essa lógica dos agentes de mercado na estrutura regulatória acabou fomentando as inovações financeiras, a alavancagem e a exposição ao risco dos bancos.

Não obstante, o Acordo de Basiléia II estava embebido de um caráter pró-cíclico tanto pela questão da constituição do capital regulatório mínimo, quanto pela existência de mecanismos privados problemáticos para mensuração e controle dos riscos. Com relação ao problema do coeficiente de capital Mendonça esclarece:

Isto porque, em função da associação do capital à leitura de riscos dos agentes, requerimentos de capital menores seriam exigidos em fases de expansão da economia e o ritmo de concessão de créditos e maiores, em fases de aceleração, o que certamente problematizaria ainda mais a capacidade dos bancos emprestarem recursos em momentos adversos. (MENDONÇA, 2012b, p.453)

No tocante aos mecanismos de mensuração dos riscos pelos bancos ou pelas agências de *rating*, para Vasconcelos (2014), este mecanismo incentivou à expansão das operações bancárias para fora do balanço como meio de reduzir a composição do capital regulatório. Desse modo, os bancos puderam operar de forma mais alavancada e menos líquida, ampliando o potencial de crises. Além do mais, “o marco regulatório de Basiléia II foi profundamente deficiente em tratar de liquidez” (2014, p. 174).

Para Freitas e Prates (2005) a avaliação de risco pelas agências é problemática na medida em que possuem um comportamento míope e negligente, corroborando para a emergência de crises de confiança. O simples rebaixamento de nota pode deflagrar pânico dependendo da conjuntura vigente e da estrutura financeira predominante. Em pormenor,

As notas atribuídas pelas agências comportam-se de forma pró-cíclica, isto é, são sensíveis ao ciclo econômico, tornando-se excessivamente melhores durante os *booms* e excessivamente piores nas recessões. Este tipo de comportamento seria explicado, por um lado, pelo excesso de otimismo das agências durante o auge e de pessimismo durante a desaceleração. Por outro lado, pelo menos em parte, as agências definem o *rating* considerando a opinião dos investidores sobre a solvabilidade das empresas, mesmo que tal avaliação não esteja alinhada com os fundamentos [...], no caso da adoção do critério “básico” posto no Novo Acordo, os requerimentos de capital tenderão a ser extremamente baixos durante o auge, e o oposto durante a desaceleração, reforçando a natureza pró-cíclica do crédito bancário” (FREITAS; PRATES, 2005, p. 159)

Esse argumento evidencia como a estrutura de regulamentação bancária proposta não ajudou a prevenir as crises bancárias, muito menos a instabilidade financeira no contexto da liberalização financeira e da atuação internacional dos bancos. Aliás, a irrupção da crise financeira internacional em 2007, a partir de uma crise bancária, aconteceu bem no início da plena implementação do marco regulatório instituído em 2004. No próximo capítulo esse argumento será desenvolvido, bem como, a proposta e a entrada em vigor da nova regulação bancária internacional, o Basileia III.

### 3.2.2 A CRESCENTE ATIVIDADE INTERNACIONAL DOS BANCOS

Para Corazza (2000, p.16), “a saturação dos mercados bancários domésticos e a diminuição das oportunidades de lucros forçaram os bancos americanos e europeus a agirem em escala global”. Grandes bancos estadunidenses e europeus buscaram ampliar suas instalações e operações em mercados externos, particularmente nas economias emergentes atraentes pelo potencial de crescimento dos seus mercados internos. Ademais, a redução das operações tradicionais de crédito condicionou o aumento das operações bancárias junto ao mercado de capitais, relevante no aumento da presença de bancos estrangeiros nos sistemas financeiros dos países periféricos (FREITAS, 2011).

O investimento externo direto (IED) viabilizou em grande medida a internacionalização e a concentração bancária que acompanhou o processo de abertura financeira dos sistemas financeiros domésticos<sup>50</sup>. O IED no setor bancário aparece como uma consequência direta do movimento de liberalização e desregulamentação financeira ao criar possibilidades de bancos instalarem ou adquirir bancos em outros locais potencialmente viáveis.

Nessa linha, Freitas e Prates (2001) empenham-se em mostrar a crescente internacionalização bancária pela via do IED e a eliminação das restrições à entrada. Na década de 1990, a hegemonia neoliberal e a proeminência das finanças de mercado internacionalizadas avançaram sobre os países subdesenvolvidos. As pressões e recomendações dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais contribuíram para esse avanço.

---

<sup>50</sup> “A abertura financeira de uma economia envolve dois processos independentes: a liberalização da conta de capital do balanço de pagamentos (ou seja, dos movimentos de capitais) e a permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira no espaço nacional” (FREITAS; PRATES, 2001, p. 84).

As economias subdesenvolvidas engajaram-se em realizar a integração financeira com exterior, aderindo ao princípio da livre mobilidade dos capitais, sob o discurso de desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas financeiros domésticos. A abertura financeira era vista como meio para proporcionar intensificação da concorrência, modernizações técnicas, rebaixamento dos custos administrativos e operacionais, e, por conseguinte, redução dos *spreads* e demais taxas bancárias.

O aprofundando da intermediação financeira prometia ampliar e melhorar a oferta de crédito e demais serviços bancários. Além disso, a internacionalização dos grandes grupos bancários dos países desenvolvidos aparecia como possibilidade de estabilizar e robustecer os sistemas financeiros desses países<sup>51</sup>. Segundo Corazza (2000, p.16):

Um exemplo dessa pressão pode ser visto com toda clareza nas declarações do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Robert Rubin, quando afirma que: “A experiência mostra que a abertura para fora pode melhorar a capacidade do país de construir um sólido e estável sistema financeiro doméstico. É por isso que estamos pressionando por um aumento substancial do acesso dos estrangeiros aos maiores mercados financeiros emergentes nas atuais negociações para um acordo de liberalização dos serviços financeiros no âmbito da Organização Mundial do Comércio” (GM 23.09.97).

### 3.2.3 A DIVERSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE BANCÁRIA

A liberalização financeira se traduziu em perdas nas operações tradicionais de intermediação financeira dos bancos, impulsionando-os a buscar novos mercados e a modificarem suas práticas operacionais. Neste quadro, houve mudanças nos portfólios dos bancos, que passaram a investir mais no mercado de capitais – em derivativos e créditos securitizados<sup>52</sup>. Na prática, os bancos ganharam liberdade para ingressarem no mercado de capitais e intensificaram as inovações financeiras.

---

<sup>51</sup> Os trabalhos de Barros e Almeida Júnior (1997), Freitas (1999), Freitas e Prates (2001), Corazza e Oliveira (2007) e Carvalho e Vidotto (2007), apontam algumas consequências negativas de uma excessiva participação de capital estrangeiro nos sistemas financeiros domésticos, como maior dificuldade das pequenas e médias empresas acessarem crédito, maior dificuldade por parte das autoridades monetárias em regulamentar e fiscalizar as instituições estrangeiras, menor disposição dos bancos estrangeiros em atender às necessidades do país e as orientações da política monetária interna. De outra forma, uma maior participação de instituições bancárias estrangeiras não garante necessária e automaticamente o barateamento do crédito e das tarifas, nem mesmo melhoria da qualidade dos serviços prestados e, muito menos, a estabilidade do sistema bancário e financeiro.

<sup>52</sup> Fortuna define derivativos e securitização nos seguintes termos: “um derivativo é um ativo ou instrumento financeiro, cujo preço deriva de um ativo ou instrumento financeiro de referência que justifica

Carvalho (2005) pontua o desenvolvimento dos mercados de derivativos como parte da estratégia das instituições financeiras se protegerem dos maiores riscos no contexto da liberalização em decorrência das flutuações mais intensas nos preços dos ativos, das taxas de juros e câmbio. Quanto ao processo de securitização, este abarcou vários ramos da atividade bancária, desde o mercado de títulos tradicionais (ações, títulos de dívida) e *commercial papers* até o financiamento hipotecário, sendo em grande medida alavancado por novas concessões de crédito, essencial para a liquidez desses papéis securitizados. Assim, “o suprimento destes esforços de crédito, permitiu a muitos bancos encontrar um nicho nos novos mercados e defender seus lucros sem se expor aos riscos anteriores” (CARVALHO, 2005, p. 131).

As operações de securitização de dívidas por parte dos bancos ocasionaram maior interligação entre os mercados de crédito e de capitais (HERMANN, 2012), expandindo as fronteiras da atuação bancária, notadamente nos mercados de títulos. A desregulamentação financeira favoreceu a expansão do empréstimo securitizado, através do qual, os bancos puderam atuar mais intensamente como corretores nos mercados de títulos. As inovações financeiras nesse campo proliferaram a securitização de hipotecas imobiliárias e de outros títulos e recebíveis, propiciando vantagens do lado do ativo e do passivo bancário por propiciar maior liquidez e captação de recursos.

Portanto, essa maior presença dos bancos nos mercados de capitais internacionalizados favoreceu inovações financeiras nos mercados de securitizações e derivativos, tanto para reduzir o risco de liquidez, como para criar fontes mais baratas de captação de recursos e receitas de comissões derivadas das operações de corretagem. O contexto de mercados financeiros integrados e desregulamentados favoreceu ainda a proliferação de operações fora dos balanços, não sujeitas à regulação e supervisão bancária. Freitas (2011) caracteriza a especificidade da internacionalização bancária decorrente da liberalização financeira:

Diferentemente da onda de internacionalização nos anos 1960 e 1970, que privilegiou o segmento de atacado e as transações transfronteiriças em euro moedas, na década de 1990, em virtude da concorrência acirrada nos mercados nacionais e mundiais e dos limites à compressão dos custos, o caminho escolhido pelos bancos em sua busca de valorização na fase da globalização

---

sua existência, seja com a finalidade de obtenção de um ganho especulativo específico em si próprio, ou, e principalmente, como *hedge* (proteção) contra eventuais perdas no ativo ou instrumento financeiro de referência” (2010, p. 659). “A securitização de recebíveis consiste na emissão de títulos, principalmente debêntures com lastro em contas a receber” (2010, p. 330).

financeira foi a ampliação da massa de clientes e do volume de negócios, por intermédio da instalação e diversificação das atividades nos mercados locais de países periféricos, e mesmo em países industrializados (Freitas, 1999). Também contribuiu para a tendência de aumento da presença estrangeira nos sistemas financeiros dos países periféricos a estratégia mais geral das instituições bancárias de substituir as operações de crédito bancário tradicionais por atividades relacionadas ao mercado de capitais, cujas comissões são a principal fonte de rentabilidade. Adotada inicialmente em meados dos anos 1980, esta estratégia tornou-se predominante, graças à sofisticação das operações de engenharia financeira e ao desenvolvimento de um mercado secundário para os empréstimos sindicalizados. (FREITAS, 2011, p. 8)

O maior volume de operações com títulos, derivativos, fundos monetários, seguros e outros serviços financeiros especializados, proporcionaram aos bancos ganhos de tarifas e comissões, além de oportunidades de ganhos com a intermediação nos mercados financeiros internacionalizados. Os bancos também buscaram novas fontes de rentabilidade na renda pessoal (renda dos trabalhadores e particulares) como empréstimos hipotecários e crédito ao consumo, passíveis de titularização e negociação nos mercados financeiros. Segundo Paula & Marques (2006):

Neste contexto, os bancos comerciais têm procurado diversificar suas atividades, como seguro e títulos, de modo a compensar as perdas no campo do crédito bancário e a manter sua posição destacada como intermediário financeiro. Têm dado prioridade, em particular, a serviços financeiros que geram rendas (*underwriting*, administração de fundos de pensão, assessoria em F&As de firmas, administração de portfólio das firmas etc.) e as atividades fora do balanço, como aceite bancário, securitização e derivativos. Por conta disso, em vários países desenvolvidos há uma clara tendência de crescimento na participação relativa das receitas não-juros no total do resultado bruto dos bancos (PAULA; MARQUES, 2006, p. 207)

As pressões competitivas, as inovações financeiras e a diversificação da atividade bancária em direção aos mercados de capitais foram essenciais à expansão dos bancos dos países desenvolvidos em direção aos mercados emergentes, num processo retroalimentador. Integram outros elementos precípuos nesta internacionalização bancária à redução das barreiras regulatórias, o diferencial da taxa de juros e da taxa de câmbio, os incentivos fiscais no país receptor, os acordos entre países, a necessidade de atender clientes no exterior, entre outras oportunidades de mercado e de negócios percebidas (FREITAS, 2001).

As mudanças no marco regulatório para conferir maior poder ao mercado via redução de controles externos e internos gerou uma rápida integração dos mercados financeiros, e, encorajou a internacionalização de grandes bancos. Simultaneamente,

houve aumento da concentração bancária. Conforme Carvalho, Studart e Alves Jr (2002, p.7) a liberalização financeira acelerou as fusões e aquisições entre instituições financeiras, o que “tem ampliado significativamente o tamanho e o escopo de atuação dos bancos internacionais”.

Não obstante, esta expansão da rede e das operações dos conglomerados bancários em escala internacional se fez possível em razão dos avanços tecnológicos no campo em telecomunicação e informática. “Para o setor bancário, a velocidade das informações e acessibilidade desses recursos gerou novas oportunidades de ganho e o aparecimento de novos negócios bancários” (PAULA; MARQUES, 2005, p 238). As tecnologias de informação e comunicação permitiram, a título de exemplo, ampliar a base de clientes e o atendimento do cliente no exterior a um custo menor e ampliar a oferta produtos e serviços financeiros. Proporcionaram a interligação dos mercados de crédito e de capitais em tempo real e global.

### 3.3 A ABERTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

No Brasil, o Plano Real concretizou a liberalização financeira da economia brasileira e um amplo processo de reconfiguração do setor bancário nacional, incluindo, a adoção do Brasil as regras do Acordo de Basileia a partir da Resolução 2.099 de 1994. A harmonização regulatória segundo os preceitos internacionais firmados pelo Comitê da Basileia<sup>53</sup>, assim como, as novas regras facilitadoras para acesso, funcionamento, transferência de controle societário e reorganizações institucionais contribuíram em grande medida para o ingresso de bancos estrangeiros.

Com a abertura financeira da economia brasileira, considerada necessária à estabilização de preços em face do modelo de âncora cambial adotado, o Brasil se inseriu à nova ordem financeira internacional segundo o princípio da livre mobilidade de capital e ao novo paradigma de regulação do sistema bancário surgido do processo de liberalização financeira (HERMANN, 2005).

Sobre a égide da liberalização e da subsunção aos princípios de Basileia I no contexto do Plano Real, o Brasil eliminou várias barreiras regulatórias à entrada de bancos e

---

<sup>53</sup> Vale ressaltar que a grande maioria dos bancos brasileiros adota a abordagem padronizada para a análise e gestão dos riscos, ao invés de modelos internos e classificação de risco por agências especializadas.

capitais estrangeiros de modo que o mercado financeiro brasileiro se tornou aberto à entrada dos investidores estrangeiros. Houve liberalização dos movimentos de capitais entre o país e o resto do mundo, redução significativa das barreiras aos investimentos estrangeiros no mercado financeiro doméstico e, por conseguinte, a maior inserção e participação de bancos e capitais estrangeiros no setor bancário nacional. Freitas e Prates (2001, p.85) esclarecem os eixos centrais da abertura financeira da economia brasileira nos anos 90:

A abertura financeira na década de 1990 teve dois eixos centrais: a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro brasileiro e a adequação do marco regulatório doméstico ao modelo contemporâneo de financiamento internacional, ancorado na emissão de *securities* (títulos de renda fixa e ações). Essas medidas resultaram na liberalização significativa dos investimentos estrangeiros de portfólio no mercado doméstico e no mercado internacional de capitais, respectivamente.

Entre as medidas liberalizantes destacam-se a permissão à entrada direta de investidores institucionais estrangeiros no mercado acionário doméstico sem qualquer restrição de composição, capital mínimo inicial e período de permanência; a abertura à participação estrangeira nos fundos de investimento constituídos no país; a negociação livre e ilimitada de moeda estrangeira entre as instituições credenciadas pelo Banco Central com instituições financeiras do exterior; a desburocratização das operações de emissão de títulos no exterior, o acesso de investidores não residentes às mesmas aplicações disponíveis aos investidores residentes e a eliminação da exigência de autorização do BACEN para qualquer tipo de captação de recursos<sup>54</sup>. Tudo isso, contribuiu para o desenvolvimento do mercado financeiro em seus diversos segmentos – mercado monetário, renda fixa e acionário – e, para a entrada de bancos e capitais no setor bancário doméstico.

Até meados da década de 1960, mais precisamente até a reforma bancária no limiar dos anos de 1965<sup>55</sup>, às restrições legais à entrada e a operacionalização de bancos estrangeiros no Brasil praticamente inexisteriam. Desta Reforma até o ano de 1995, o ingresso de capital estrangeiro no setor fazia-se conforme o princípio da reciprocidade, no qual os bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional estariam sujeitos às mesmas

---

<sup>54</sup> Essas e outras medidas de abertura financeira do sistema financeiro brasileiro nos 90 e no ano 2000 podem ser encontradas em Freitas e Prates (1999; 2001).

<sup>55</sup> Lei da Reforma Bancária, Lei nº 4595 de 31 de dezembro de 1964, dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, entre outras providências.



restrições impostas aos bancos brasileiros nos sistemas financeiros dos países dos respectivos bancos. Desse modo, apenas bancos de países onde a participação de bancos brasileiros era permitida estariam autorizados a funcionar no Brasil.

Além disso, era vedado aos bancos estrangeiros adquirir mais que 30% das ações com direito a voto nos bancos comerciais nacionais e o ingresso de bancos com controle estrangeiro passou a depender de decreto do chefe do poder executivo. Na década de 1970, o CMN intensificou as restrições à participação de instituições bancárias estrangeiras no país, chegando a vedar, através da decisão do CMN de 24.11.1970, a participação estrangeira em bancos comerciais. Esta decisão também limitava a participação de capital estrangeiro nos bancos nacionais de investimento ao máximo de 50% com relação ao capital total e a 33% das ações com direito a voto.

A constituição de 1988 e a reforma bancária decorrente, da qual resultou a criação de bancos múltiplos, delegava que a entrada de bancos só seria permitida em caso de interesse nacional, por reciprocidade a outro país ou em virtude de acordos internacionais. Em 1995, a crise bancária e a necessidade de reajustamento no setor, levou a flexibilização da entrada de bancos estrangeiros, que passou a ser considerado de interesse nacional para melhoria e fortalecimento do setor (FREITAS; PRATES, 2001).

A exposição nº 311 de 23.08.1995 do CMN considerava ser de interesse nacional uma maior participação de capital estrangeiro. Nesse mesmo ano, o CMN retirou a Resolução nº 2.099 instituída com a filiação do Brasil ao Acordo de Basiléia em 1994. Esta Resolução exigia o dobro do capital mínimo exigido aos bancos nacionais para instalação e funcionamento dos bancos estrangeiros no Brasil. A adesão do Brasil ao Acordo de Basileia, que convergiu à regulamentação prudencial interna aos padrões considerados desejáveis pelo BIS; as permissões para instituições bancárias estrangeiras operarem bancos múltiplos no Brasil; as autorizações para transferência de controle de instituições bancárias nacionais a grupos estrangeiros no bojo dos programas de reestruturação (PROER e PROES) serviram de estímulos a maior inserção de bancos estrangeiros, principalmente pela via do IED<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Freitas (1999; 2011) e Corazza e Oliveira (2007) mencionam outros fatores determinantes para a atração dos bancos estrangeiros, como a abertura do mercado de capitais, o desenvolvimento do setor financeiro não bancário tais como os fundos de pensão e de investimento, o desenvolvimento da securitização e dos mercados de derivativos, o financiamento na área de infraestrutura e as reestruturações industriais.

### 3.3.1 BASILEIA E A ESTRUTURA DO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

No encalço do Plano Real, o Banco Central do Brasil estabeleceu a Resolução 2.099, de 17.08.1994, a partir da qual passara adotar as medidas de regulamentação prudencial e adequação de capital segundo os princípios do Acordo de Basileia. Regras para autorização e funcionamento de instituições financeiras, incluindo os limites de capital, além de normas para transferência e reorganização destas instituições foram sistematizadas e aplicadas (CORAZZA, 2005).

O grande feito da adesão às recomendações do Comitê da Basileia foi “o coeficiente entre ativos, ponderados pelo seu risco, e o patrimônio líquido de instituição financeira” (COSTA, 2014, p. 68) na tentativa de evitar riscos excessivos e promover maior solidez as instituições financeiras como pré-requisito para maior estabilidade do sistema financeiro. De modo geral, estabelecia o capital mínimo dos bancos conforme os riscos de suas atividades.

Esta forma de regulação bancária contribuiu para maior liquidez e estímulo ao investimento em ativos mais seguros (CARVALHO *et al.*, 2007), portanto, implicou mudanças na operacionalidade dos bancos. A queda da alavancagem nos anos de 1994 e 1995 marca o ajuste operacional dos bancos às regras do Acordo. A diversificação das atividades bancárias e a aplicação em ativos menos arriscados, tais como em títulos públicos, visava reduzir a exigibilidade dos limites de capitais. Nesse sentido, Arienti esclarece:

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. [...] 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. (ARIENTI, 2007, 589)

Além das mudanças operacionais, o Acordo de Basileia impactou a estrutura do setor bancário brasileiro, contribuindo para aprofundar o processo de concentração. O Acordo de Basileia impôs custos elevados de adequação às instituições bancárias pequenas e médias, historicamente mais alavancadas. Para Sampaio Rocha:

As normas do “Acordo de Basileia” foram incorporadas à regulamentação brasileira pela Resolução 2.099, de 17.8.1994. Dentre seus princípios, os mais relevantes para a concentração são a exigência de capital mínimo, ponderado pelo risco das operações ativas do banco, de 8%, posteriormente elevado para 10% (Resolução 2.399, de 25.6.1997) e daí para 11% (Resolução 2.784, de 27.11.1997) e o aumento do capital inicial para a autorização de funcionamento dos bancos (Resolução 2.212, de 16.4.95). Em princípio, o aumento do capital próprio necessário exigiria novos aportes dos controladores. Na incapacidade de realizá-lo, eles poderiam vender o banco, admitir novos sócios ou reduzir as operações ativas. Na maioria dos casos, diante dessas exigências, o sistema tende a apresentar maior nível de concentração, que pode se dar com redução do número de instituições ou com realização de F&A (ROCHA, 2001, p. 16)

A elevação da reserva de capital mínimo, conforme os preceitos internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia, trouxe dificuldades a bancos de pequeno e médio porte, habituados a praticar maior alavancagem e com dificuldades em realizar os aportes de capital necessários ao cumprimento das regulamentações. Em face disso, e da perda da receita inflacionária que agravaria os problemas de liquidez, apresentou-se como solução aos bancos em dificuldades, a venda da instituição, a admissão de novos sócios ou a redução das operações ativas. Logo, os grandes bancos conseguiram tirar proveito desse processo ao realizar atos de concentração (ARIENTI, 2007; PAULA; MARQUES, 2006).

### 3.3.2 O IED NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Além da liberalização financeira, “os determinantes da decisão dos estrangeiros de ingressar no Brasil estavam ligados à exploração de oportunidades já oferecidas pela estrutura do mercado brasileiro, diante de dificuldades encontradas para a expansão dos negócios em seus mercados de origem” (CARVALHO; VIDOTTO, 2007, p.396). O mercado brasileiro oferecia boas oportunidades de lucro aos bancos estrangeiros mediante a abertura financeira, a estabilização monetária e as privatizações de bancos públicos. Pedro Fachada (2007), no Relatório de Economia Bancária e Crédito do BACEN, destaca a especificidade do processo de internacionalização bancária no Brasil:

O Brasil apresentou um padrão muito peculiar de internacionalização bancária. Com a estabilização inflacionária de 1994, o setor bancário passou um ajuste radical, em resposta ao risco de uma crise sistêmica. Diversas instituições, entre públicas e privadas, foram liquidadas, transformadas em instituições não-bancárias, saneadas pelo Banco Central e/ou tiveram seu controle transferido. Nessa reestruturação, a entrada de bancos estrangeiros desempenhou papel fundamental. (FACHADA, 2007, p. 130)

A liberalização do investimento externo direto (IED) e dos investimentos em carteira, o processo de privatização dos bancos públicos estaduais e o desenvolvimento do mercado de capital foram decisivos para o ingresso de bancos e capital estrangeiro no setor bancário (FREITAS; PRATES, 2001). O fluxo de IED no setor bancário brasileiro apresentou maior vulto durante a vigência dos programas de reestruturação bancária PROER e PROES levados a cabo pelas autoridades monetárias no intuito de sanear e fortalecer o setor fragilizado. A Tabela adiante demonstra o fluxo de IED no setor bancário de 1996 a 2006.

Tabela 7 - IED no Setor Bancário Brasileiro (1996-2006)

Ano	Entrada	Retorno	Líquido
1996	379	3	376
1997	1.596	4	1.592
1998	5.916	187	5.729
1999	1.677	208	1.469
2000	6.352	330	6.022
2001	1.975	406	1569
2002	1.172	209	963
2003	386	1.867	(1.481)
2004	847	6	841
2005	889	1.569	(680)
2006	2.647	1.124	1.523

Fonte: FACHADA (2007). BACEN. REBC.

Nota: dados inexistentes para o ano de 2007.

Observa-se, portanto, um considerável afluxo de IED no sistema bancário nacional até o ano 2002 e durante o ano de 2006, após uma notável queda entre os anos de 2003 e 2005. Os determinantes dessas trajetórias serão analisados logo mais, haja vista a necessidade de apreensão de outros elementos. Acerca do ingresso do IED financeiro, Freitas (2011) salienta:

Os dados do Censo de Capital Estrangeiro, realizado pelo Banco Central do Brasil (BCB) para os anos de 1995, 2000 e 2005, permitem avaliar, sob outro prisma, a evolução da presença estrangeira no SFN. Em 1995, o estoque de IDE financeiro Brasil representava menos de 5% do estoque total de IDE no

país. Após a liberalização das condições de acesso das instituições estrangeiras em 1995, no contexto de fragilização crescente do sistema bancário nacional, associado aos impactos da crise mexicana, o estoque de IDE financeiro cresceu quase 500%, tendo atingido US\$ 12,1 bilhões, e mais que dobrado sua participação no estoque de IDE total em 2000 (11,8%). (FREITAS, 2001, p. 15-6)

A flexibilização das condições de entrada aos investidores estrangeiros no setor bancário nacional a partir de 1995 reforçou a tendência de concentração bancária no Brasil, como vista no capítulo precedente. Pela via do IED houve aquisições e fusões bancárias. “No período mais recente, a internacionalização tem se valido da participação ou do controle acionário de um banco nacional, através dos processos de fusões e aquisições, como foi especialmente o caso brasileiro recente” (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, 152).

A Tabela 8 demonstra os principais atos de concentração por parte do capital estrangeiro no setor bancário brasileiro, no período de auge (1997-2000), mediante maior fluxo de IED:

Tabela 8 - Principais Aquisições no Varejo por Instituições Estrangeiras (1997-2000)

Instituição	Comprador	Data
Banco Bamerindus	HSBC	02-04-1997
Banco Geral do comércio	Santander	22-08-1997
Banco Boavista	Espírito Santo e Crédit Agrícola	04-12-1997
Banco Noroeste	Santander	30-03-1998
Banco Bandeirantes	Caixa Geral de depósitos	22-05-1998
Banco América do Sul	Sudameris	30-07-1998
Banco Real	ABN-Amro	13-08-1998
Banco Excel- Econômico	Bilbao Vizcaya	09-10-1998
Bandepe	ABN-Amro	17-11-1998
Banco Bozano Simonsen	Santander	18-05-2000
Meridional	Santander	18-05-2000
Banespa	Santander	20-11-2000

Fonte: CORAZZA; OLIVEIRA (2007).

Conforme Carvalho, “a entrada de bancos estrangeiros passaria a se dar através da aquisição de bancos com posição estabelecida, ou potencial, junto aos mercados domésticos que lhes eram tradicionalmente negados” (1999, p. 73), como o mercado de

crédito varejista, dominados pelos grandes bancos nacionais e pelas limitações da legislação brasileira<sup>57</sup>. Antes da liberalização financeira no bojo do Plano Real, os bancos estrangeiros enfrentavam dificuldades para adentrar e expandir suas operações num quadro de alta inflação e incerteza, além das barreiras à entrada. A abertura do mercado bancário brasileiro aos bancos estrangeiros após 1995 perpassou fundamentalmente por privatizações de bancos públicos estaduais e por ganhos de espaços no ramo comercial ocupado pelos bancos públicos federais.

### 3.3.3 A PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS ESTRANGEIROS E A REAÇÃO DOS BANCOS PRIVADOS NACIONAIS

Desde meados da década de 1990 até os dois primeiros anos da década de 2000, a conjunção de elementos internos e externos concorreu para a ampliação da presença de bancos estrangeiros no setor bancário nacional. O crescimento do número de bancos com controle estrangeiro<sup>58</sup> chama bastante atenção. Como visto, em 1995 havia 21 bancos com controle estrangeiros no Brasil, chegando a 61 bancos em 2001. A partir de 2002 inicia-se uma redução desse tipo de controle, totalizando 49 bancos em 2007. Os determinantes desta redução serão os mesmos da retração do IED. Presentemente, importa que o *market share* dos bancos estrangeiros passou de 8,39% em 1995 para 29,86% em 2001, decaindo a 20,24% em 2007 com relação ao total de ativos.

Por outro lado, os bancos nacionais, tanto públicos como privados, os bancos com participação estrangeira e as filiais de bancos estrangeiros sofreram redução quantitativa consecutivamente. O montante de bancos em operação no setor bancário nacional reduziu de 242 em 1995 para 156 bancos em 2007, uma redução na ordem de 35%. A entrada de capital estrangeiro no setor bancário nacional e a reação dos bancos privados nacionais ensejaram essa redução por meio do aditamento das fusões e aquisições visando manter ou aumentar a participação do mercado.

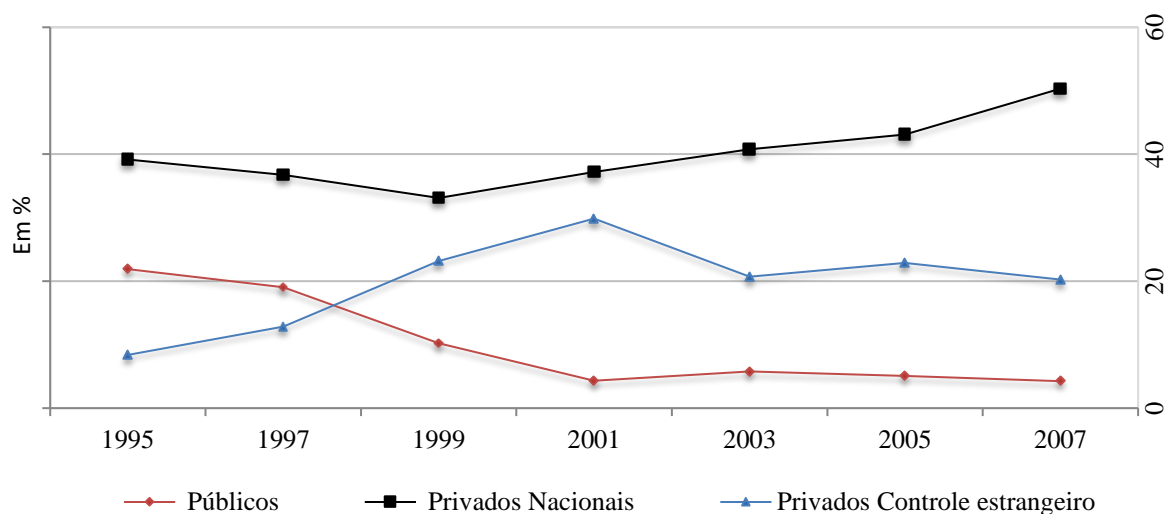
---

<sup>57</sup>Noutros momentos, a entrada e o desenvolvimento das atividades de bancos estrangeiros no Brasil concentravam-se em maior peso no segmento de investimento, nas operações com câmbio, no financiamento ao comércio exterior e no financiamento de empresas multinacionais.

<sup>58</sup> Segundo o BACEN, bancos com controle estrangeiro designam aqueles onde mais de 50% de seu capital votante é de propriedade de estrangeiros. Banco com participação estrangeira inclui bancos privados nacionais em que a participação estrangeira no capital votante é maior que 10% e menor que 50%. Os bancos estrangeiros são propriamente as filiais. Neste artigo, ao empregar o termo bancos estrangeiros agregamos os bancos com controle estrangeiro e as filiais de bancos estrangeiros.

Apesar da redução em quase metade dos bancos privados nacionais, de 144 em 1995 para 77 em 2007, estes conseguiram aumentar a participação no setor saindo do patamar de 39,16 % em 1995 para 50,33% em 2007. Em contrapartida, os bancos públicos apresentaram perda de participação no mercado juntamente com a queda quantitativa dessas instituições. As instituições públicas detinham 21,90% em 1995 e 4,25% em 2007, uma perda bastante considerável.

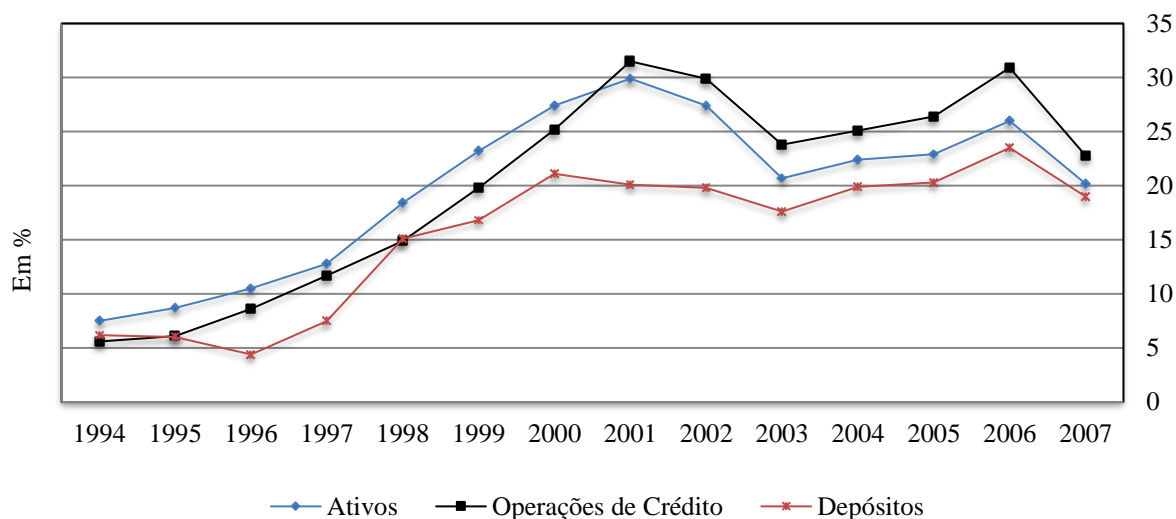
Gráfico 3 - Participação no Ativo Total por Origem de Capital (1995-2007)



Fonte: BACEN. RESFN (2003 e 2007). Elaboração do autor.

O aumento da participação dos bancos com controle estrangeiro no total do sistema bancário nacional, pela ampliação do IED partir da segunda metade da década de 1990, tornou-se perceptível em termos dos ativos, das operações de crédito e depósitos. No ano de 2001 o percentual de ativos dos bancos estrangeiros totalizou 29,9%, contra 7,5% em 1994. No mesmo período, as operações de crédito passaram de 5,6% para 31,5% enquanto a participação no total dos depósitos subiu 6,2% para 20,1%. O Gráfico abaixo demonstra a evolução da participação relativa dos bancos com controle estrangeiro no Brasil no período de 1994 a 2007.

Gráfico 4 - Participação dos Bancos com Controle Estrangeiro no Total da Área Bancária (1994-2007)



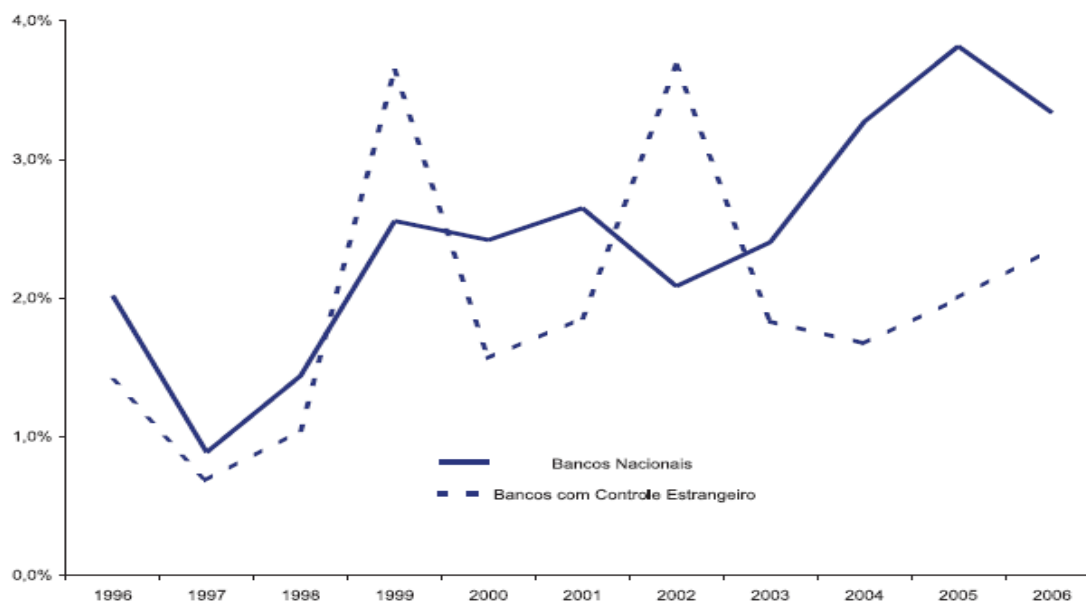
Fonte: BACEN - RESFN (2003 e 2007). Elaboração do autor.

Efetivamente, o recuo da participação relativa dos bancos estrangeiros no sistema bancário brasileiro por volta de 2002 esteve relacionado ao aumento da aversão ao risco desse grupo bancário diante da desaceleração da economia estadunidense e de outros países desenvolvidos no segundo semestre de 2001 que afetou o fluxo de capital para os mercados emergentes, principalmente, em face das instabilidades da economia argentina e brasileira nos primeiros anos deste milênio (FREITAS, 2001).

Além disso, o fato dos bancos estrangeiros terem apresentado relativamente menor rentabilidade que seus concorrentes nacionais, com exceção em 1999 e 2002 quando as crises cambiais, oriundas de ataques especulativos contra o Real, ajudaram na rentabilidade desses bancos, aparentemente contribuiu para o movimento de retirada dos investimentos no setor bancário brasileiro. A Figura seguinte demonstra o diferencial de retorno por ativo segundo a propriedade nacional e estrangeira.

Figura 7 - Retorno sobre o Ativo por Origem de Capital (1996-2006)





Fonte: FACHADA (2007). BACEN. EBC.

Corazza e Oliveira registram que a redução na participação dos bancos estrangeiros no total do segmento bancário a partir de 2001 decorreu do fato de “alguns bancos estrangeiros não lograrem êxito em suas estratégias de atuação no mercado financeiro brasileiro, em função das melhores condições dos bancos nacionais em competir no mercado” (2007, p. 167). A reação dos bancos nacionais para não perder ou conquistar mercados frente o ingresso do capital estrangeiro torna-se importante na compreensão desse movimento de refluxo do capital estrangeiro, de igual modo, para a assimilação da maior presença de capitais brasileiros no exterior<sup>59</sup>.

Por outro lado, as recorrentes instabilidades financeiras no Brasil e em outros países Latino-Americanos no início dos anos 2000 contribuíram para o arrefecimento do IED no setor bancário brasileiro, levando os bancos estrangeiros a se desfazerem de posições compradas em anos anteriores. Acerca do movimento de saída de bancos estrangeiros do setor bancário nacional Paula e Marques (2005) esclarecem:

“[...] a turbulência do mercado financeiro na América Latina e a aversão global ao risco em 2002 provocaram uma retração na expansão dos bancos

<sup>59</sup> De acordo com Freitas (2011), o movimento de internacionalização bancária para o Brasil impulsionou a reação dos bancos nacionais para não perder mercado no âmbito doméstico, estimulando a expansão destes também em direção ao exterior. O estoque de investimento direto de bancos brasileiros no exterior, principalmente em atividades de intermediação financeira, apresentou crescimento apesar de manter baixa participação em outros sistemas financeiros e da redução da rede externa em virtude do processo de concentração. A aquisição de bancos privados e públicos por bancos estrangeiros eliminou quase todas as agências e escritórios desses bancos adquiridos no exterior.

estrangeiros no Continente e no Brasil. No caso brasileiro, a tentativa de venda do Sudameris do Brasil (Grupo Intesa) ao Banco Itaú, posteriormente vendido ao ABN Amro, e venda do BBV Banco para o Bradesco, no início de 2003, são sinais claros que alguns bancos estrangeiros que não conseguiram criar escala suficiente para competir no varejo decidiram vender seus ativos no Brasil. (PAULA; MARQUES, 2005, p.250)

Isto posto, a estratégia dos bancos nacionais privados e públicos em recuperar mercado perdido ou ganhar nova parcela do mercado impetraram esse recuo da participação dos bancos estrangeiros no Brasil. O declínio do IED e a venda de instituições bancárias e participações estrangeiras aos grandes bancos privados nacionais, principalmente entre 2003 e 2005, com destaque ao Bradesco e Itaú, caracterizaram o movimento de “renacionalização bancária”, ou “reversão parcial da abertura bancária”, como presumem Carvalho e Vidotto (2007):

O outro destaque foi o movimento de renacionalização do sistema bancário. Já em 2001 o Unibanco assumiu o controle do Bandeirantes, controlado pela CGD, e o Itaú adquiriu o controle do Sudameris, em função da reestruturação da italiana BCI, além de outros episódios mais recentes, como a aquisição da subsidiária do BBV pelo Bradesco, que definem uma fase de reversão parcial da abertura bancária. (CARVALHO; VIDOTTO, 2007, p. 412)

No segundo semestre de 2001 e durante o ano de 2002, verifica-se um ávido movimento de concentração com relação aos ativos totais, explicado por importantes aquisições e redução do número de instituições em operação no setor bancário brasileiro, como demonstra os dados trazidos no primeiro capítulo. Diante da conjugação de instabilidades no plano externo, com a crise Argentina em 2001, e no plano doméstico com elevação da incerteza política que cercou o período pré-eleitoral em 2002, houve fuga de capital e elevação do Risco País, entre outros desequilíbrios, que modificaram a postura dos bancos estrangeiros no Brasil.

Assim, houve redução da participação dos bancos estrangeiros nos ativos totais do setor. Alguns, desconfiados do governo de origem trabalhista decidiram encerrar suas operações no Brasil, o que gerou oportunidade para que grandes bancos privados nacionais e alguns estrangeiros elevassem suas posições. Somente no ano de 2003 ocorreram vários atos de concentração. O Bradesco comprou o Banco Bilbao Vizcaya, o Banco Zogbi e a área de Gestão de recursos do JP Morgan-Chase. O ABN Amro Real comprou o Sudameris; O HSBC incorporou ativos da Losango, do Lloyds TSB, do Credit Suisse e do Deutsche (COSTA, 2014, p. 386-7).

Em 2006, o IED voltou a crescer no setor bancário. O bom resultado da economia brasileira num momento favorável da economia mundial criou condições para expansão da atividade bancária no Brasil. Os bancos nacionais expandiram suas redes e ampliaram as operações de crédito, alavancaram a oferta de produtos e serviços de modo a alcançar bons índices de rentabilidade<sup>60</sup>. Isso despertou novamente o interesse dos bancos estrangeiros em estender os negócios no mercado bancário brasileiro em franco processo de expansão, principalmente por parte dos bancos que conseguiram expandir suas operações no mercado varejista como Santander, o ABN-Amro e o HSBC (COSTA, 2014).

A postura financeira dos bancos de acordo com conjuntura econômica serve de base para a percepção do movimento de afluxo e refluxo capitais estrangeiros no setor bancário brasileiro. As decisões de investimentos dos bancos dependem do estado de confiança, do grau de incerteza e das expectativas formadas ao longo do comportamento cíclico da economia segundo as proposições de Hymam Minsky, brevemente recapituladas na primeira parte deste trabalho. Em momentos de crescimento das atividades econômicas, de maior otimismo e liquidez, a disposição dos bancos em assumir posturas mais especulativas parece justificar a maior presença de investimentos em mercados bancários estrangeiros periféricos.

Todavia, em momentos de deteriorações das condições econômicas, onde imperam as expectativas pessimistas, a aversão ao risco e a preferência pela liquidez dos bancos, grandes partes dos fluxos de investimentos no exterior são revertidos aos países de origem, demonstrando “a natureza volátil dos fluxos de capitais para os países periféricos” (FREITAS, 2011, p. 82). Nesses mercados, até mesmo o IED assume um carácter especulativo para aproveitar as oportunidades de lucro e seguir a estratégia da internacionalização bancária.

---

<sup>60</sup> Como pontuado no capítulo anterior, a expansão da escala da atividade bancária no Brasil a partir de 2004 ficou conhecida como “bancarização”, ou seja, uma estratégia para aumentar a população bancarizada através acesso popular aos bancos e ao crédito, pela expansão dos correspondentes bancários, das contas simplificadas, do crescimento do crédito consignado, entre outros elementos que podem ser encontrados em Costa (2014) e Camargo (2009).

### 3.4 O PADRÃO OPERACIONAL DOS BANCOS NO BRASIL EM FACE DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA

A maior participação de instituições bancárias estrangeiras no setor bancário nacional a partir da abertura financeira em 1995 contribuiu, sem sombra de dúvidas, para a maior concentração e certa solidez do sistema bancário nacional. Estas instituições aumentaram seu *market share* de 8,39% em 1995 para 20,24% em 2007. Para Corazza e Oliveira (2007, p. 182) “pode-se afirmar, com algum grau de segurança, que, na realidade, ele [o sistema bancário] se tomou mais sólido e estável, não se vendo mais ameaçado por crises de um de seus bancos membros”, uma vez que o capital estrangeiro, quando da abertura em meados da década de 1990, dirigiu-se fundamentalmente a bancos em dificuldades e em processos de liquidações, contribuindo para o saneamento e fortalecimento do setor.

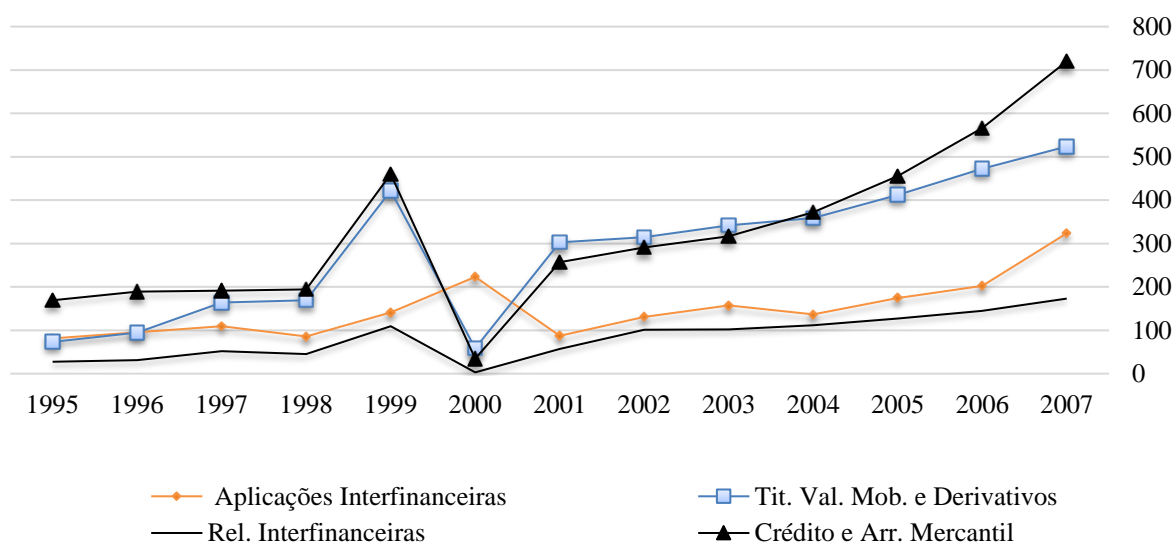
Ainda assim, são limitados os indícios de que a maior presença de bancos estrangeiros com a abertura financeira tenha dinamizado e tornado mais eficiente o padrão operacional dos bancos no Brasil. A entrada de bancos e capitais estrangeiros deixou praticamente intacta a estrutura operacional no país, uma vez que estes aproveitaram as oportunidades de lucros existentes na economia brasileira sem propor grandes inovações. Conforme Carvalho e Vidotto (2007, p. 423), “o capital privado estrangeiro procurou de fato explorar o mercado bancário brasileiro sob as condições preexistentes, sem alterá-las”.

Os bancos nacionais e estrangeiros continuaram priorizando uma carteira de ativos líquidos, composta em grande medida por operações de crédito de curto prazo com elevados *spreads* e de títulos e valores mobiliários<sup>61</sup>, como demonstra o Gráfico adiante:

---

<sup>61</sup> Os títulos públicos constituem um dos principais ativos dos bancos. Com a liberalização dos fluxos de capitais cresceu a participação dos bancos, inclusive dos bancos estrangeiros, no montante dos títulos da dívida pública brasileira interna. O governo ampliou sobremaneira o volume de títulos colocados no mercado financeiro na segunda metade da década de 1990, de modo que a taxa média de crescimento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna em termos reais foi de 24,8% ao ano. A taxa real de juros elevada, as sucessivas emissões para arcar com a rolagem da dívida e a necessidade de manter um fluxo de capitais para o Brasil para sustentar a “âncora cambial” do Plano Real foram os fatores que mais contribuíram para esse crescimento. “Inicia-se então uma nova fase de endividamento externo do país baseada na captação de recursos externos por meio da emissão de títulos no mercado internacional” (PEDRAS, 2009, p.75).

Gráfico 5 - Evolução dos Ativos Bancários (1995-2007)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

As operações de crédito e arrendamento mercantil e as operações com títulos, valores mobiliários e derivativos apresentaram trajetórias acentuadas de expansão, bastantes próximas. No entanto, em 2007, observa-se um distanciamento das mesmas em função do maior ritmo da expansão creditícia. Neste ano as operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional alcançaram R\$936 bilhões, dos quais R\$661,6 bilhões foram realizados com recursos livres e R\$274,4 bilhões com recursos direcionados. A participação do crédito no PIB atingiu 34,7%, sendo 24,5% corresponde ao crédito livre e 10,2% ao crédito direcionado. Em 1995, o volume total das operações de crédito somava R\$238,9 bilhões, equivalente a 32,1% do PIB.

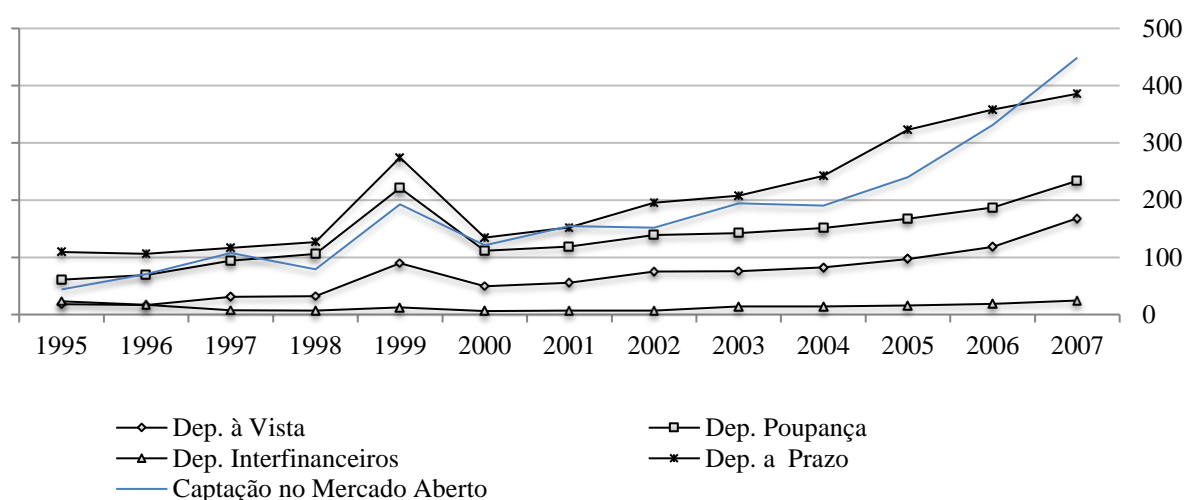
Ademais, as aplicações interfinanceiras de liquidez e as relações interfinanceiras também tiveram evoluções positivas no período<sup>62</sup>. Não houve desenvolvimento significativo das operações com derivativos de crédito e securitização de dívida em virtude das condições favoráveis no mercado de crédito e títulos. O elevado *spread*

<sup>62</sup> Segundo o COSIF, as aplicações interfinanceiras compreendem basicamente as aplicações no mercado aberto (títulos de renda variável ou fixa, instrumentos financeiros derivativos, derivativos de crédito) e as aplicações em depósitos interfinanceiros. As relações interfinanceiras correspondem aos serviços de compensação em geral, os créditos e obrigações vinculadas, os repasses interfinanceiros, os recursos em trânsito de terceiros, as ordens de pagamento e as transferências internas de recursos entre outros. Informações disponíveis no sítio do BACEN.

bancário e a alta taxa de juros no Brasil garantem aos bancos bons resultados em operações tradicionais do segmento bancário.

Com relação aos passivos, os depósitos a prazo, de poupança e à vista cresceram no período assinalado, notadamente os depósitos a prazo. As captações no mercado aberto, mediante o processo de liberalização, apresentaram comportamento ascendente, a ponto de figurar a principal forma de captação de recursos em 2007. O Gráfico adiante traz os principais passivos bancários:

Gráfico 6 - Evolução dos Passivos Bancários (1995-2007)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Portanto, o setor bancário brasileiro que se consolidou ao longo da liberalização financeira teve um perfil operacional bastante líquido e rentável. Do lado do ativo manteve-se a predominância das operações de curto prazo e as aplicações em títulos e valores mobiliários. Do lado do passivo, chama atenção o crescimento das captações no mercado aberto. Contudo, o aumento correspondente da participação de bancos estrangeiros no Brasil não concretizou os efeitos benéficos tão preconizados como a redução dos custos do crédito e das tarifas bancárias, do aprimoramento da gestão dos riscos e alongamento dos prazos das operações de crédito e financiamento. Consoante Freitas e Prates:

[...] a ampliação da presença estrangeira no sistema financeiro brasileiro não alterou a dinâmica do mercado de crédito doméstico, no sentido de ampliação dos prazos, redução dos custos e da seletividade, a despeito dos supostos benefícios em termos de eficiência e solidez patrimonial associados a essa ampliação. Assim, não existe nenhuma garantia prévia de que a entrada de

novos competidores refletirá na diminuição das tarifas e dos custos dos empréstimos [...] a abertura financeira não teve os efeitos benéficos propalados pelos seus defensores. (FREITAS; PRATES, 2001, 105)

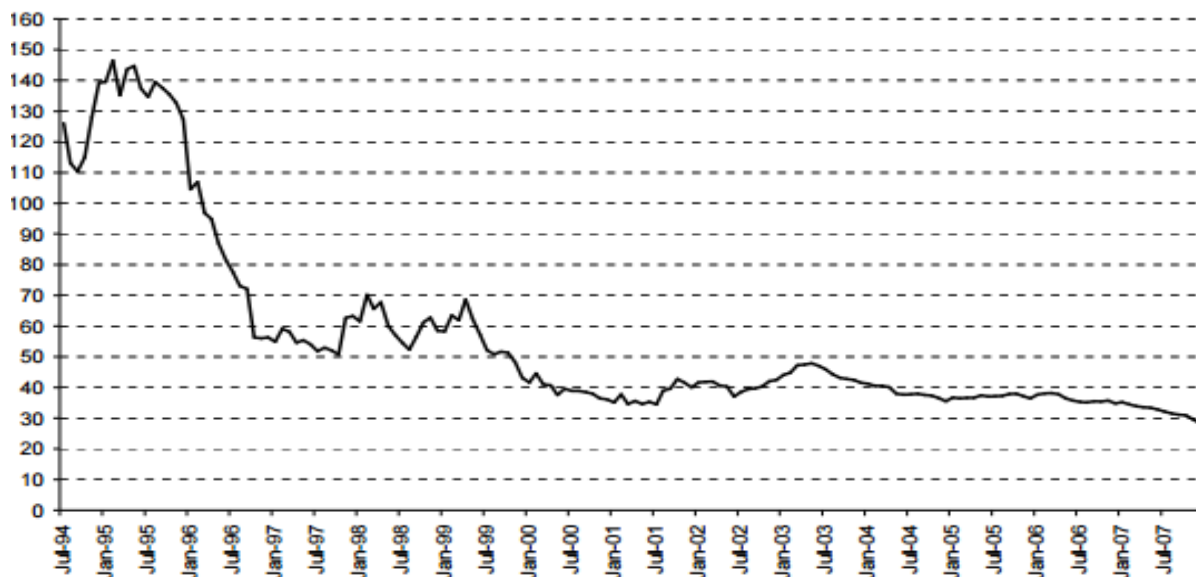
A redução dos *spreads* e a extensão do prazo das operações de crédito dependem mais de condicionantes macroeconômicos como a redução da taxa de juros básica, da taxa de inadimplência, do custo administrativo e de maior estabilidade econômica que da possibilidade de um aumento da concorrência via entrada de bancos estrangeiros (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007). No mesmo sentido, Carvalho e Vidotto (2007, p.422) atestam que “a abertura e o ingresso de grandes bancos estrangeiros no mercado brasileiro não aumentaram a oferta de crédito nem reduziram os *spreads* bancários e os custos para os tomadores”.

A tendência de redução quase contínua da taxa de juros e dos *spreads* a partir de 1999 ocorreu em virtude de iniciativas da autoridade monetária que “lançou amplo programa de medidas de estímulo à redução dos *spreads* após a desvalorização de 1999” (CARVALHO; VIDOTTO, 2007, p. 399)<sup>63</sup>. A estabilidade monetária também justificou a redução na taxa de juros.

---

<sup>63</sup> A crise cambial em 1999 decorreu da elevada vulnerabilidade externa. A forte entrada de recursos após a abertura financeira gerou elevação dos passivos externos. O déficit em conta corrente correspondia a 4% do PIB no ano 1998 (PAULA; SOUZA, 2012). Tendo em vista a redução dos passivos externos e a redução dos elevados *spreads* no intuito de aumentar a oferta de crédito no país, o BACEN iniciou o *Projeto Juros e Spread Bancário no Brasil* (PJSB) em 1999 para reduzir as taxas de juros, alongar os prazos e diversificar as operações de crédito (BACEN, REBC, 2007).

Figura 8 - Evolução do Spread Bancário (1994-2007) – Em %



Fonte: SILVA (2009). Dados do BACEN.

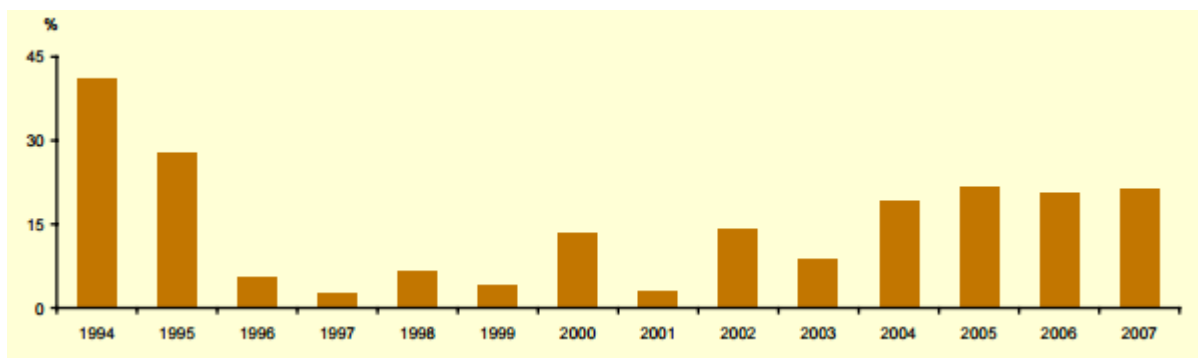
Com a queda da taxa de juros, dos *spreads* e a diversificação das modalidades de crédito, enquanto parte de uma política econômica deliberada nesse sentido, as operações de crédito aumentaram progressivamente. A partir de 2004, com a estratégia de expansão dos grandes bancos privados nacionais no mercado varejista em vias de ampliar suas fatias de mercado e suas margens de lucro, a velocidade do aumento do crédito cresceu de forma constante e considerável. Logicamente, o aumento da demanda por crédito em virtude da conjuntura econômica externa e interna mais favorável, perpassando por aumento do emprego e renda, melhora das expectativas e acesso a linhas de financiamento externas favoráveis, “induziu os bancos a redefinirem suas estratégias operacionais, priorizando a expansão de crédito” (FREITAS, 2009, p. 129), sobretudo, do crédito livre e por parte do segmento bancário privado nacional<sup>64</sup>.

As figuras abaixo evidenciam o desenvolvimento das operações de crédito no período de 1994 a 2007, atestando esta nova dinâmica expansionista a datar de 2004.

<sup>64</sup> Segundo o BACEN, as operações de crédito livre são “as operações formalizadas com taxas de juros livremente pactuadas entre os mutuários e as instituições financeiras, excluídas as operações de repasses do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou qualquer outras lastreadas em recursos compulsórios ou governamentais”. Já as operações de crédito direcionado são aquelas “realizadas com taxas ou recursos preestabelecidos em normas governamentais, destinadas, basicamente, aos setores rural, habitacional e de infraestrutura” (BACEN, Relatório de Economia Bancária e Crédito, 2007).



Figura 9 - Operações de Crédito - variação em 12 meses (1994-2007)



FONTE: BACEN. RI. (2007)

As operações de crédito correspondiam a 29% do PIB em 1994. Em 2007 respondia por 34,7% do PIB. Os determinantes da expansão do crédito no período anterior e imediatamente após a implantação do Plano Real foram discutidos no capítulo precedente. De forma sumária, no período de alta inflação, a diversificação dos passivos, o aumento do número de instituições bancárias, a expansão da rede bancária, *os spreads* elevados e os empréstimos junto ao setor público alavancaram as operações de crédito. Com a introdução do Plano Real, a estabilização monetária, a redução das incertezas e a recomposição da renda propiciaram a expansão do crédito, porém, logo contido por uma política monetária e creditícia restritiva, de modo que as taxas de crescimento do crédito fossem modestas entre 1996 e 2003<sup>65</sup>.

O crescimento do setor bancário nacional privado, tanto pelos atos concentração ou devido à extensão da rede de atendimento pelo bom momento da economia a partir de 2003, puxaram as operações de crédito para cima a partir de 2004, iniciando e liderando um novo ciclo de crédito expansionista, de forma mais consistente. Os bancos públicos, que já vinham aumentando as operações de crédito desde a reestruturação do PROEF em 2001, ampliaram ainda mais as concessões ao encontro da política monetária expansionista e da estratégia de recuperação de participação no mercado.

A saída de algumas instituições estrangeiras do Brasil por volta do ano de 2002 provavelmente explica a diminuição desse grupo bancário nas operações de crédito até 2004, logo retomada com bom momento da economia brasileira e mundial. Por último, este *boom* de crédito que se inicia no ano de 2004 se caracteriza pela primazia dos recursos

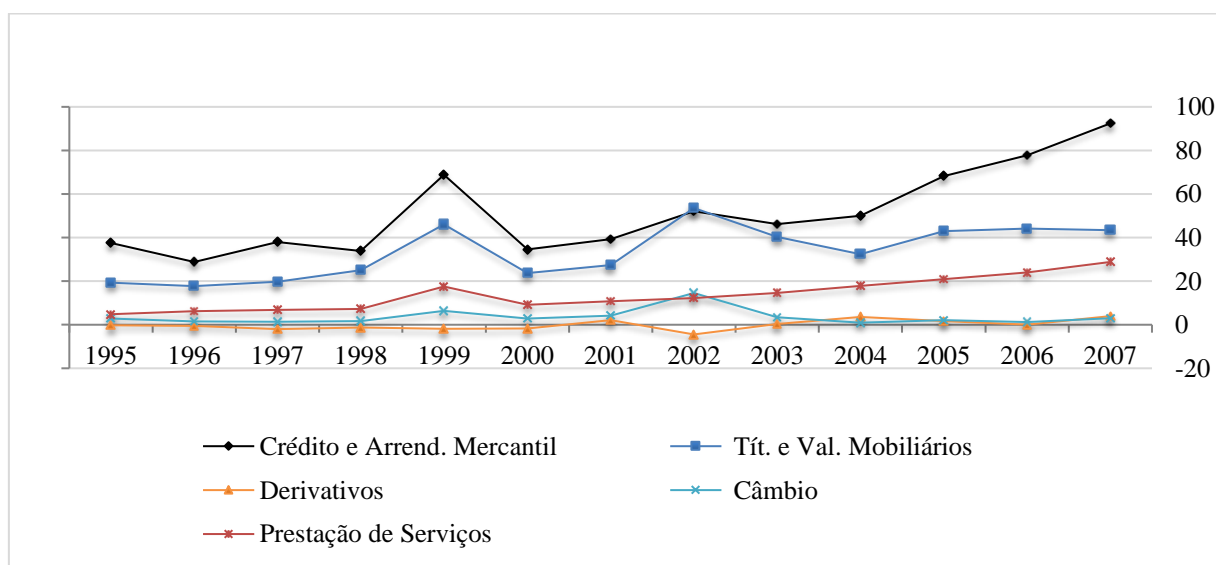
<sup>65</sup> Entre as medidas restritivas do crédito estão se destacam à elevação das alíquotas de recolhimento compulsório e a redução do número do prazo dos empréstimos (BACEN, RI, 2007).

livres. Estas condições prosseguem até o estouro da crise financeira internacional, cujo ápice em 2008 resulta numa restrição do crédito. Para rebater este efeito e prosseguir a escala do crédito no mercado brasileiro, o crédito direcionado, principalmente por parte dos bancos públicos, teve papel excepcional, circunstância a ser pontuada com mais profundidade no capítulo seguinte.

### 3.5 OUTROS ELEMENTOS ACERCA DA RENTABILIDADE BANCÁRIA

Entre 1995 e 2007, as receitas com operações de crédito e arrendamento mercantil, títulos e valores mobiliários e tarifas pela prestação de serviço foram ampliadas, sobretudo, a partir da expansão bancária substantiva em 2004. O crescimento das operações de crédito incrementou as receitas nesta rubrica, bem como, as receitas com prestação de serviços. No entanto, mediante o crescimento das operações de crédito e da redução da taxa de juros a partir de 1999, o montante e a velocidade das receitas com títulos e valores mobiliários foram reduzidos, como mostra o Gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Principais Receitas Bancárias (1995-2007)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

A expansão da rede de atendimento e das operações de crédito no território nacional, a maior diversificação das atividades bancárias no quadro da liberalização financeira e o crescimento das tarifas bancárias contribuíram para incrementar as receitas

e a rentabilidade bancária entre 1995 e 2007, apesar da redução das taxas de juros e *spread* desde 1999.

Por certo, a *bancarização* e o bom desempenho da economia brasileira num cenário externo benigno contribuíram para a melhoria da rentabilidade dos bancos no Brasil. Diante dos bons resultados colhidos pelos bancos no Brasil, os bancos estrangeiros demonstraram novamente interesse em ingressar ou expandir suas operações no mercado brasileiro, como fez o Banco espanhol Santander, o holandês ABN Amro e o inglês HSBC (COSTA, 2014).

A Tabela abaixo traz o retorno médio sobre o patrimônio líquido e o retorno médio sobre o ativo dos 50 maiores bancos no período de 1995 a 2007 segundo a origem de capital:

Tabela 9 - ROE e ROA por Origem de Capital (1995-2007)

ROE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PF <sup>(1)</sup>	-16,8	5,4	10,1	6,1	7,8	5,8	-48,9	-143,6	13,4	4,9	7,4	8,8	7,6
PN <sup>(2)</sup>	8,2	4,8	0,9	7,8	8,2	8,4	4,6	9,3	10	3,6	8,6	8,8	10
PCE <sup>(3)</sup>	4,9	2,8	-4,5	6	2,7	0,1	8,4	14,5	2,4	-0,9	4,9	10,9	17,6
ROA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PF	-0,4	0,5	0,8	0,6	0,7	0,5	-4,7	-6,9	2	0,6	1,5	1,1	0,8
PN	1,1	0,6	-1,1	0,9	1,2	1,2	0,6	1,2	1,1	0,4	1,1	1,1	1,4
PCE	0,7	0,4	-0,4	0,5	0,4	0,3	0,7	1,8	0,1	-0,2	0,5	1,2	2,3

Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Nota: <sup>(1)</sup> Público Federal; <sup>(2)</sup> Privado Nacional; <sup>(3)</sup> Privado com Controle Estrangeiro.

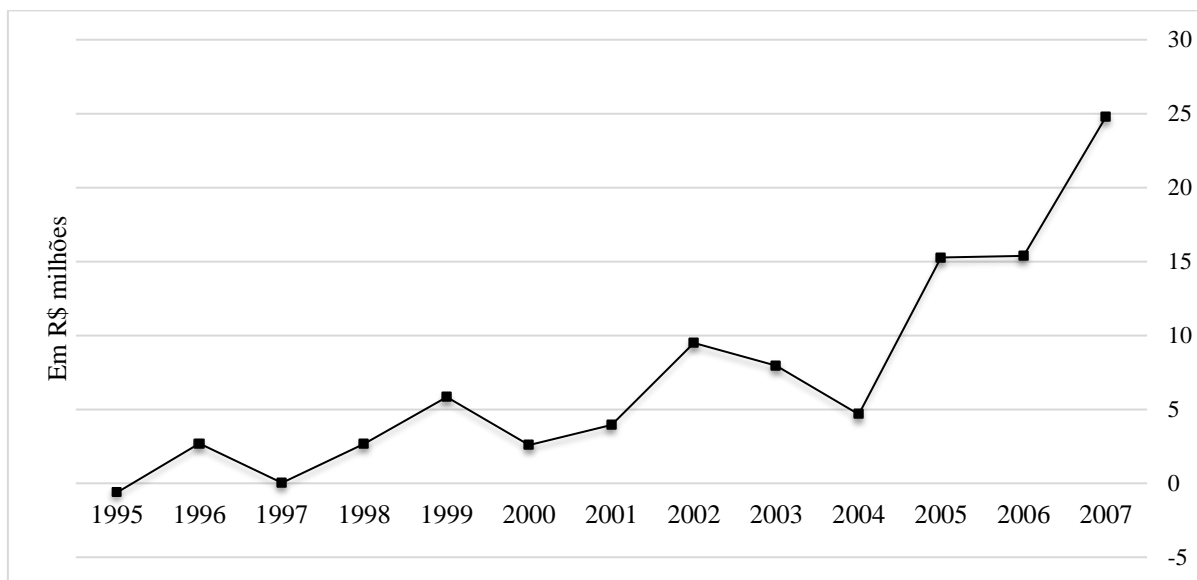
Fica explícito por meio destes indicadores que os bancos oficiais tiveram em média menor rentabilidade no período. Em 2001 e 2002 os bancos públicos experimentaram uma quedas expressivas de rentabilidade devido ao ajuste do capital

regulatório após o PROEF, na obrigatoriedade de se adequarem aos princípios de Basileia. Além disso, a CEF registrou um amargo prejuízo pelo fato de ter sido atuada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), acusada de não recolher as contribuições previdenciárias sobre determinados pagamentos efetuados aos seus empregados, e pela Receita Federal, por falta de recolhimento do PIS/PASEP.

Os bancos privados nacionais apresentaram maior rentabilidade em média. A estratégia de angariar maior participação no mercado via expansão da atividade bancária e atos de concentração foram importantes neste quesito. Os bancos com controle estrangeiro também auferiram bons índices de rentabilidade, apresentado os melhores resultados nos dois últimos anos da série. Certamente, os novos investimentos realizados em 2006 concorreram para este desempenho.

A partir do ano de 2004 o setor bancário brasileiro apresenta maior nível de lucro líquido. O crescimento do lucro líquido esteve bastante atrelado a maior conglomeração por intermédio dos sucessivos atos de concentração, a ampliação da escala de operação, a exploração de novos mercados, inclusive, de renda mais baixa. Tais expedientes fizeram parte da tendência mundial do segmento bancário diante da liberalização financeira e serviram de base para o recente ciclo expansionista de crédito no Brasil a partir de 2004, grande ingrediente da rentabilidade bancária doméstica, sobretudo, dos bancos privados nacionais. “O recente *boom* de crédito [...] foi liderado pelos bancos privados e com predominância de operações de crédito livre voltadas para o setor privado” (PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013, p. 492), engrandecendo a rentabilidade bancária.

Gráfico 8 - Lucro Líquido dos 50 Maiores Bancos (1995-2007)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

O lucro líquido em 2007 é de longe o maior resultado da série, apesar da manifestação da crise financeira internacional. Esta crise foi gestada em meio à desregulamentação dos mercados financeiros e às inovações financeiras, que ampliou as posturas altamente especulativas e as práticas arriscadas dos bancos e demais instituições financeiras. No quadro da crise, em virtude das fortes incertezas presentes na economia e da piora do estado geral das expectativas, a maior preferência pela liquidez dos bancos levou a restrição de crédito no segmento bancário privado. A particularidade e os efeitos-contágio desta crise sobre o setor bancário brasileiro, bem como, as ações propostas pelas autoridades monetárias para o enfrentamento da crise, sobretudo, o papel dos bancos públicos na realização de uma política creditícia anticíclica, constituem objetos de investigação do capítulo final. Neste sentido, procura-se evidenciar os desdobramentos em matéria de concentração, operacionalização e rentabilidade dos bancos no Brasil.

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o movimento de liberalização financeira, a abertura dos sistemas financeiros nacionais à entrada de bancos estrangeiros e o surgimento de novas instituições financeiras fizeram deslanchar a internacionalização e a diversificação da atividade bancária. A internacionalização bancária, em busca de novas oportunidades de

lucro, esteve alicerçada no IED nas economias emergentes que apresentavam bom potencial de exploração e de crescimento das atividades bancárias. Já a diversificação da atividade bancária ocorreu na direção dos mercados de capitais visando colher novas fontes de receitas tais como tarifas e comissões, servindo de reforço ao processo de internacionalização dos grandes bancos e a concentração bancária internacional.

Sob a égide do Plano Real, a abertura do Sistema Financeiro Nacional e a harmonização regulatória aos preceitos internacionais instituídos pelo Acordo de Basileia, avolumaram a participação dos bancos com controle estrangeiro no Brasil. O IED constituiu a principal via de acesso no quadro da liberalização financeira, mediante operações de fusões e aquisições bancárias. Esse dispositivo serviu, por um lado, para reforçar o processo de concentração bancária, por outro, trouxe maior estabilidade ao setor.

O crescimento da participação de bancos estrangeiros no Brasil, tanto em termos de ativos quanto em termos de operações de crédito e depósitos, foi bastante expressivo de meados da década de 1990 até os primeiros anos da década de 2000, quando instabilidades econômicas externas e internas, menor rentabilidade em comparação com os concorrentes nacionais e as reações por parte dos bancos nacionais para conquistar e reconquistar mercados pesou na redução da participação dos bancos estrangeiros no Brasil, conformando um ávido processo de concentração. Sem demora, diante da expansão da atividade bancária no Brasil e dos bons resultados dos bancos com o momento favorável da economia mundial e nacional a partir de 2004, os bancos e capitais estrangeiros demonstraram novamente interesse no mercado bancário brasileiro.

Com relação ao perfil operacional dos bancos no Brasil, a liberalização financeira não produziu grandes alterações do ativo bancário, a não ser o expressivo crescimento das operações de crédito. Os bancos continuaram priorizando uma carteira de ativos líquidos com participação protuberante dos créditos de curto prazo e dos títulos e valores mobiliários, sem ensejar melhorias nas condições de financiamento da economia brasileira. Do lado do passivo, houve aumento significativo das captações no mercado aberto.

No que tange a estrutura do setor, a liberalização contribuiu de forma significativa para o aprofundamento da concentração bancária no Brasil ao facilitar a entrada e saída de recursos estrangeiros do setor. Apesar das volatilidades na série da rentabilidade, considerando a origem de capital, os bancos privados nacionais apresentaram melhores

resultados se comparados aos bancos públicos e aos bancos com controle estrangeiro. Destacam-se a expansão do crédito de curto prazo e o crescimento das tarifas bancárias que incrementaram o lucro líquido e a rentabilidade deste segmento bancário. A expansão das operações de crédito a partir de 2004 foi liderada pelos bancos privados nacionais e com primazia dos recursos livres.

## **4 AS MUDANÇAS NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO DEPOIS DA CRISE INTERNACIONAL**

### **4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Este capítulo tem como tema central as recentes mudanças no setor bancário brasileiro a partir dos efeitos que a crise internacional deflagrada em 2007 imprimiu neste segmento. Para tanto, a primeira seção traz um panorama geral da crise mediante a hipótese da instabilidade financeira proposta por Hyman Minsky e das inovações financeiras surgidas em tempos de liberalização. Coloca-se em destaque o papel dos bancos em determinar a estrutura financeira predominante na economia e de subverter a estabilidade financeira.

O próximo passo, ainda no âmbito da primeira parte, consiste em evidenciar a particularidade dos bancos na conformação da recente crise internacional. Não obstante, observam-se os rebatimentos da crise no âmbito dos próprios bancos. Além disso, será objeto de avaliação o novo arcabouço regulatório bancário, concebido em meio à crise, para mostrar as mudanças e as insuficiências do terceiro Acordo de Basileia.

A segunda parte mostrará os efeitos da crise no setor bancário brasileiro, cujo cerne reside no problema de “empoçamento de liquidez” e na “crise de liquidez” resultante que exigiu uma resposta do governo e do Banco Central do Brasil para mitigá-la. Nesse sentido, atenta-se à flexibilização monetária e creditícia e ao papel anticíclico dos bancos públicos que os fizeram avançar na participação no mercado, sustentar um ciclo expansionista de crédito além de modificar o perfil do crédito e da operacionalização dos bancos no Brasil.

Por fim, a terceira parte do presente capítulo examina as mudanças na concentração bancária, nos ativos e passivos e na rentabilidade dos bancos como resultados dos diversos processos enunciados. A análise se estende de 2007 a 2014 substancialmente. No entanto, observam-se dados mais recentes para refletir sobre algumas tendências do setor bancário nacional.

### **4.2 REVISITANDO A HIPÓTESE DA INSTABILIDADE FINANCEIRA**



A análise das relações financeiras e suas implicações econômicas estiveram no centro das observações de Minsky acerca do movimento instável da economia capitalista. O foco na hipótese da instabilidade financeira, enquanto fruto de um processo imanente de fragilização em tempos de estabilidade e prosperidade econômica, perpassa pelo estado de euforia e de expectativas otimistas que acompanha o crescimento das rendas e dos lucros nos momentos de *boom* do ciclo econômico. Em linhas gerais, diz respeito ao processo pelo qual as instituições vão se desprendendo de uma posição financeira mais segura para praticar posturas especulativas em busca de lucros aumentados.

A conjuntura de persistente bonança, euforia e otimismo induz o surgimento de inovações financeiras. Porém, o fato dessas inovações se pautarem na assunção de maior endividamento e maiores riscos ocasionam posturas financeiras mais especulativas. O cerne da questão reside na diminuição da prudência após um prolongado período de prosperidade por meio de relações financeiras menos prudentes capazes de conduzir à instabilidade financeira. Logo, “o funcionamento bem-sucedido da economia dentro de uma estrutura financeira inicialmente sólida conduz, mais cedo ou mais tarde, para uma situação de fragilidade financeira sistêmica” (MINSKY, 2013, p. 240).

Nessa perspectiva, a relativa estabilidade fomenta práticas e processos que fragilizam as relações financeiras, deixando os sistemas financeiros sujeitos a abalos e sobressaltos. A transição das relações do tipo *hedge* (segura) para relações do tipo especulativo e *Ponzi* (muito especulativa) demonstra o processo de fragilização financeira e seu papel para o comportamento cíclico do sistema econômico. Vale ressaltar que a estrutura dos compromissos financeiros possui uma natureza mutável, “oscila entre estruturas financeiras sólidas e frágeis, e crises financeiras só afloram em cenários de fragilidade” (MINSKY, 2013, p. 235).

Para Minsky, quanto maior o peso dos regimes de financiamento especulativo e *Ponzi*, maiores as chances de a economia transitar para a instabilidade financeira. “Forças endógenas e desequilibradoras transformam uma situação predominantemente *hedge* numa cada vez mais instável, à medida que aumenta o peso dos arranjos especulativos e *Ponzi*” (MINSKY, 2013, p. 240). A disposição dos investidores em assumir dívidas frente às expectativas otimistas da renda futura deteriora os regimes de financiamento. Dessa forma, unidades *hedge* podem se transformar em unidades especulativas ou *Ponzi*, substituindo uma estrutura financeira menos propensa a crise por uma estrutura mais vulnerável a turbulência.

A luz dessa observação, numa postura *hedge* os fluxos de caixa futuros são suficientes para arcar com as obrigações financeiras contraídas a cada período de tempo, de forma que o capital próprio predomina na estrutura do passivo. Em contrapartida, a estrutura financeira especulativa e *Ponzi* se caracterizam pela insuficiência do fluxo de caixa para honrar os compromissos financeiros assumidos. Na estrutura especulativa há necessidade de refinanciar o principal da dívida constantemente, uma vez que os fundos próprios apenas cobrem os juros. Situação mais complexa ocorre no estágio *Ponzi* onde nem mesmo os juros podem ser pagos com a renda prospectiva, necessitando de uma rolagem ampliada da dívida. A contratação de novas dívidas para acertar as dívidas pendentes logicamente resulta numa deterioração financeira cumulativa. Para Minsky, os “empréstimos com garantias imobiliárias [...] são de natureza tipicamente *Ponzi*” (2013, p. 263).

No entanto, uma situação *hedge* pode se tornar especulativa e vice versa, assim como, uma unidade especulativa pode passar ao arranjo do tipo *Ponzi*, sendo o contrário também possível. As alterações na renda, na taxa de juros e nos prazos das dívidas são os principais determinantes da metamorfose dos arranjos financeiros e resultam normalmente da reavaliação dos riscos. A título de exemplo, conforme Minsky:

Uma queda da renda, seja por causa de recessão econômica ou por aumento da inadimplência dos devedores, pode fazer com que unidades em posição *hedge* passem para posições especulativas [...]. Por outro lado, as empresas em situações do tipo especulativo ou *Ponzi* [...] podem enfrentar dificuldades crescentes por causa de mudanças das taxas de juros e outras condições do mercado financeiro. Elevações das taxas de juros aumentam os compromissos de fluxo de caixa sem aumentar as perspectivas de receita. Além disso, uma vez que precisam constantemente refinanciar suas posições, elas tornam-se vulneráveis a perturbações do mercado financeiro. Quanto maior o peso dos arranjos especulativos e *Ponzi*, menores as margens gerais de segurança e maior a fragilidade da estrutura financeira da economia. (MINSKY, 2013, p. 235)

Uma elevação da taxa de juros pode afetar a rolagem ou renovação das dívidas de modo a levar os bancos a assumirem posturas *Ponzi*. “Quando isso ocorre, aumenta a participação de posições do tipo *Ponzi* na estrutura financeira da economia” (MINSKY, 2013, p. 263), como uma espécie de pré-requisito para a deflagração de uma instabilidade financeira. A sustentação das posições especulativas e *Ponzi* dependem de condições favoráveis nos mercados financeiros para garantir a liquidez dos ativos. O simples fato de subir a taxa de juros compromete a capacidade de validar as decisões e obrigações firmadas no passado, dificultando a liquidez de certos ativos.

Ademais, o fato de uma situação *Ponzi* exigir a venda de ativos ou empréstimos adicionais para “fazer caixa”, torna-a extremamente vulnerável às condições e expectativas vigentes nos mercados financeiros. Em caso de uma oneração da renda e da redução da margem de segurança dos pagamentos futuros, a necessidade de desfazer de certos ativos pode levar a uma deflação de ativos, bastante característica em tempos de crise.

Na condição de financiadores da atividade econômica e legítimos mercadores de dívidas, os bancos desempenham um papel essencial no processo de validação ou não das dívidas e na determinação da estrutura financeira predominante na economia. “O aumento da taxa de alavancagem bancária e a emergência de esquemas financeiros especulativos e *Ponzi* na economia são dois lados da mesma moeda” (MINSKY, 2013, p. 268).

Os bancos são instituições que visam lucros condicionados pelos riscos dos ativos, dos passivos e da alavancagem inovando constantemente em busca de liquidez, de rentabilidade e de reposicionamento<sup>66</sup>, conforme as condições do ambiente econômico<sup>67</sup>. Os bancos criam instrumentos facilmente negociáveis e novos mercados para captar recursos e obter ganhos com os produtos por eles estruturados de modo a erguer uma cadeia de compromissos financeiros.

No entanto, a manutenção da coesão dessa cadeia necessita, em grande medida, da disponibilidade de créditos novos para rolar as dívidas. Naturalmente, os bancos podem minar esta coesão e subverter a estabilidade financeira ao reavaliarem os riscos de suas operações e restringirem o crédito. Portanto, como afirmou Minsky, os bancos criam esquemas financeiros complexos que alteram o comportamento e as condições da estabilidade financeira. Assim, contribuem para a transição de uma estrutura financeira sólida a um padrão frágil, potencializador de crises financeiras e quebras bancárias.

Nesses episódios, os estímulos monetários e socorros financeiros aos bancos por parte da autoridade monetária visa conter a eminência de um desequilíbrio sistêmico<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Nas palavras de Minsky, “o reposicionamento é a atividade bancária que consiste em manter a conta de reserva bancária no saldo aconselhável, mediante compra e venda de ativos ou de empréstimos interbancários” (2013, p. 261).

<sup>67</sup> Em grosso modo, quando a economia está em fase promissora o crédito bancário torna-se abundante e estimula a atividade econômica e as inovações financeiras, ao passo que no momento desfavorável o crédito é restringido revelando ou criando fragilidades financeiras. Não obstante, sucessivos problemas começam a aparecer afetando a atividade econômica.

<sup>68</sup> Interessante observar como a autoridade monetária pode influenciar o predomínio de certa estrutura de obrigação financeira ao exercer as atividades de regulação, de política monetária e de emprestador de última instância. Sua função reguladora deve evitar os processos de deterioração financeira. No entanto, as

Contudo, “sempre que as autoridades exercem o papel de emprestadores de última instância, elas acabam consolidando a distorção [...] criam tensão no segmento saudável do sistema bancário-financeiro” (MINSKY, 2013, p. 284). Por isso, uma intervenção bem-sucedida do Banco Central deve propor aperfeiçoamentos constantes no esquema regulatório tendo em vista as mutações da estrutura financeira para reduzir o nível de alavancagem e atenuar a fragilidade e a instabilidade financeira, deixando o sistema bancário e a economia menos suscetível a crises. Assim, “o regime regulatório das autoridades monetárias visa manter sob controle as latentes forças desestabilizadoras do sistema bancário-financeiro” (2013, p. 283).

Com o processo de liberalização financeira desde fins da década de 1970 e o intenso movimento de inovações financeiras, em especial a ampliação e a disseminação das *securities* e dos derivativos de crédito, a alavancagem e a exposição ao risco dos bancos foram potencializadas. Hastearam assim, uma série de compromissos financeiros envolvendo diversas instituições financeiras, estreitando as relações entre o mercado bancário e o mercado de capitais.

Por outro lado, estas inovações criaram bolhas especulativas por desprezar operações financeiras prudentes e produziram arranjos especulativos, espalhando riscos sob a aparência de mitigação dos mesmos. Neste contexto, as crises bancárias e financeiras tornaram-se frequentes e ampliadas pelo alto grau de articulação dos mercados financeiros mundiais. Dos efeitos-contágios das crises bancárias ergueram um arcabouço regulatório internacional para a atividade bancária na tentativa de prevenir fragilidades financeiras.

#### 4.3 DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA À RECENTE CRISE INTERNACIONAL

A hipótese da instabilidade financeira prevaleceu na explicação da crise financeira internacional deflagrada em 2007, cuja origem esteve no mercado financeiro-imobiliário estadunidense. Denominada de crise *Subprime* e rapidamente alastrada pelo mundo,

---

inovações financeiras dificultam as regulamentações, sendo estas também incapazes de evitar os colapsos financeiros. Quando os colapsos sobrevêm inicia-se o desempenho da função de emprestador de última instância, o que ajuda a legitimar estruturas especulativas. Por outro, por conta do déficit federal e do viés inflacionário resultante, a condução de uma política monetária restritiva *a posteriori* pode transformar as unidades especulativas em *Ponzi*, uma vez que piora as condições de financiamento. Ver Minsky (2013).

gerou capítulos que abalaram a economia mundial e arrastaram-na para uma grave depressão. Esta maior crise da história recente do capitalismo, teve como ponto inicial a fragilização de bancos e outras instituições financeiras norte-americanas que assumiram posturas altamente especulativas no quadro da liberação financeira.

Diversos são os fatores que levaram à crise, a partir do estouro da bolha que se formou em torno dos empréstimos hipotecários ao segmento *subprime*<sup>69</sup> e dos produtos financeiros estruturados a partir deles. Dado o momento favorável da economia estadunidense que apresentava baixa taxa de juros, *boom* imobiliário e valorização dos ativos financeiros entre outros aspectos positivos, os bancos passaram a explorar novos mercados mais arriscados e potencialmente mais lucrativos, dentre eles, o mercado *Subprime*. Destaca-se a concessão frenética de crédito ao segmento *subprime* na medida em que o mercado imobiliário dos Estados Unidos mostrava-se promissor (CARVALHO, 2012).

A baixa taxa de juros mantida pelo *Federal Reserve* (FED) e as inovações financeiras potencializam o afrouxamento do crédito. A taxa real de juros próxima ao percentual nulo, com vista à ampliação do nível de emprego na economia americana e ao contexto de baixa inflação, serviu de estímulo para os bancos explorarem mercados mais arriscados. Por um lado, a oferta de crédito ampliada injetou liquidez na economia, por outro, potencializou os riscos (PAPADIMITRIOU; WRAY, 2013).

As operações de crédito com riscos exponenciados levaram a criação de inovações financeiras, *securities* e derivativos de crédito, no intuito de mitigar os riscos ou deslocá-los para fora dos balanços bancários, alimentando o *boom* e a bolha no mercado imobiliário e financeiro estadunidense (CARVALHO, 2012). Conforme assinala Oreiro (2011), o crescimento do estoque de ativos alicerçados em *securities* privados e derivativos lastreados em dívidas *subprime* alimentou a liquidez privada. Tais ativos, enquanto parte da estratégia dos bancos de lucrar com operações fora das operações bancárias tradicionais e fora dos balanços devido às brechas da regulação bancária, alimentaram a especulação financeira na direção das finanças *Ponzi*<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Designava os mutuários com baixa renda e capacidades precárias de honrar os compromissos financeiros futuros, sobretudo, pelas incertezas da renda e da taxa de juros.

<sup>70</sup> Os ativos baseados em operações de securitização de dívida e derivativos de crédito arrefeceram no momento mais agudo da crise. Porém, passado o pânico e com os socorros oficiais, esses ativos voltaram a crescer.

Nesse processo, as agências de *rating* mostraram-se funcional tanto para criação, como para a legitimação e venda de produtos financeiros estruturados com base em papéis *subprime*. As agências de *rating* auxiliaram “as instituições financeiras na montagem dos ‘pacotes de crédito’ [...] de forma a garantir a melhor classificação possível” (FARHI *et al.*, 2012, p. 55). Assim, ativos bancários de alto risco, de “segunda linha” foram empacotados e reempacotados juntamente com outros ativos de “primeira linha” de diversas maneiras pelos bancos, originando outros ativos “sintéticos”, precificados e vendidos como sendo de “baixo risco” no mercado financeiro<sup>71</sup>.

O comportamento míope e negligente dos bancos e das agências de *rating* impulsionavam a oferta de crédito e o preço dos ativos financeiros. No entanto, “os preços dos ativos se encontravam em níveis elevados e com risco de cair [...], esse ciclo econômico precisa da inflação de ativos conjugada com o aumento do endividamento para impulsionar o dispêndio” (PALLEY, 2011, p. 32). Portanto, a assunção de dívidas cada vez maiores alicerçava o aumento dos preços dos ativos financeiros e as posturas financeiras se tornavam cada vez mais frágeis (OREIRO, 2011).

A fragilidade veio à tona quando a reversão cíclica da economia americana e as mudanças nas condições crédito dificultaram o cumprimento das obrigações firmadas, expondo os riscos desconsiderados. O FED elevou a taxa básica de juros de 1% a.a em 2004 para 5,25% a.a em 2007 diante da elevação da inflação, inclusive, dos preços dos ativos financeiros. Nessas novas condições, os bancos nos Estados Unidos frearam o crédito ao segmento *subprime*, cujos contratos previam aumentos de juros (COSTA, 2014).

Vale ressaltar que a elevação da taxa de juros norte-americana não constituiu o elemento causador da crise. “O que desencadeou a crise financeira foi à disposição dos poderosos megabancos de fornecer recursos para empréstimos *subprime* concedidos, em condições abusivas, a tomadores socialmente excluídos” (DYMSKY, 2012, p. 45), criando uma situação insustentável. O fim da era de crédito farto e barato deu início a uma série de não pagamento de dívidas e, por conseguinte, a deterioração da situação

---

<sup>71</sup> Essas inovações financeiras, não regulamentadas e bem classificadas pelas agências de *rating*, foram facilmente negociadas nos principais mercados financeiros do mundo, envolvendo diversas instituições financeiras, tais como seguradoras e fundos de investimento. Porém, figuraram uma espécie de “lixo tóxico”, que ao explodir contaminaria outros ativos e as diversas instituições financeiras envolvidas nessa complexa teia de relações de créditos hipotecários.

financeira de muitas instituições. O passo seguinte foi à deflação dos preços dos imóveis e dos ativos financeiros, deflagrando uma forte turbulência na esfera financeira<sup>72</sup>. Em suma,

No caso da crise das hipotecas *subprime*, criativos originadores do mercado de hipotecas haviam criado pequenas bombas relógio na forma de hipotecas com juros reajustáveis em que mutuários pobres eram seduzidos a contrair empréstimos a juros iniciais baixíssimos ainda que depois de certo período os juros fossem ser reajustados impossibilitando muitas vezes que o mutuário conseguisse continuar a cumprir suas obrigações financeiras. Com o aumento abrupto na inadimplência em hipotecas reverteu-se o otimismo generalizado, produziu-se o estouro da bolha e o mercado americano foi lançado numa crise de deflação de dívidas à la Fisher. A gravidade desta crise se deveu principalmente à enorme proporção do mercado financeiro que havia assumido posições financeiras *Ponzi*. O estouro da bolha imobiliária e a retração do crédito tornaram insolvente um número muito grande de entidades financeiras de todos os tamanhos, algumas consideradas grandes demais para falir (CONCEIÇÃO, 2009, 310-311).

O mundo inteiro sentiu os abalos da quebra do banco estadunidense *Lehman Brothers* e a eminência de uma crise bancária e sistêmica mundial em fins de 2008. Com as perdas em torno dos empréstimos hipotecários nos EUA, securitizados e negociados em âmbito global, a crise se generalizou, de modo que muitos bancos e outras instituições financeiras tornaram-se insolventes, faliram ou estiveram à beira da bancarrota. Consequentemente, o aumento da preferência pela liquidez dos bancos e a restrição do crédito seguida pela reavaliação dos riscos deteriorou ainda mais as condições financeiras, o pessimismo e o pânico nos mercados financeiros globalizados. (CARVALHO, 2012).

A interrupção do crédito interbancário e os obstáculos ao financiamento no mercado aberto com o enxugamento de liquidez mundial dificultou o financiamento dos passivos bancários crescentes. Muitas instituições fragilizadas passaram a recorrer ao redesconto e a vender seus ativos em condições desfavoráveis. Assim, uma crise bancária de grandes proporções tinha sido delineada e as instituições consideradas “grandes demais para quebrar” foram socorridas por Bancos Centrais dos respectivos países, por medidas de assistência à liquidez, garantias a depositantes e credores, e outras formas de injeção de capital (FARHI *et al.*, 2012).

---

<sup>72</sup> A queda dos preços dos ativos lastreados nos empréstimos hipotecários contaminou os preços de outros ativos em escala mundial.

A severidade da crise, então sistêmica, demandou esforços dos governos para contê-la através da adoção de medidas contracíclicas. Contudo, não demorou muito para a crise chegar ao setor público, delineando a segunda onda da crise, a crise da dívida soberana dos países periféricos da Área do Euro em fins de 2010. Este novo período de turbulência financeira afetou de forma dramática a economia mundial, mergulhada em uma nova espiral de pânico em 2011 seguida de uma crise econômica de dimensão global<sup>73</sup>.

A crise mostrou os riscos desconsiderados dos empréstimos *subprime* e como as inovações financeiras transferiram riscos dos bancos a outras instituições financeiras, de modo que os riscos eram replicados e não minimizados. Além disso, mostrou certas falhas na regulação bancária nos marcos do segundo Acordo de Basileia. Fundamentalmente,

A necessidade de ampliação de escala levou as instituições financeiras a incorporarem segmentos de baixa renda em condições de “exploração financeira” — no caso do *subprime*, com taxas de juros variáveis (baixas no início e se elevando ao longo do tempo) — que acabou resultando em um processo de estrangulamento financeiro do tomador de crédito. A securitização, que serviria para diluir riscos, na prática serviu para esconder riscos — títulos lastreados em hipotecas eram emitidos por instituições financeiras de grande porte, sendo tais ativos classificados como grau de investimento por uma agência de *rating*. Tais ativos, como resultado da globalização financeira, passaram, por sua vez, a ser comprados por investidores de diferentes nacionalidades. Criaram-se, assim, novos instrumentos financeiros que não foram devidamente regulamentados pelas autoridades. (PAULA; FERRARI FILHO, 2011, p. 316)

Em primeiro lugar, o Acordo de Basileia revelou um caráter pró-cíclico ao deixar um vazio regulatório no que tange as operações de securitização e derivativos de modo que os bancos puderam se expor excessivamente aos riscos. Em segundo lugar, ao trazer para o âmbito da regulação bancária as notas das agências de *rating*. Durante a crise, o

---

<sup>73</sup> Após a eclosão da crise *subprime*, as finanças públicas de muitos países foram devastadas. Os países passaram a realizar políticas anticíclicas, lastreadas no aumento do endividamento público, para conter os efeitos da crise e evitar o aprofundamento da mesma no sentido de uma longa depressão. Não obstante, a deterioração das finanças públicas dos países mais frágeis da zona do euro, os chamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha), conformou a segunda onda da crise. O rebaixamento da nota das dívidas de vários países pelas agências de *rating* deteriorou ainda mais as expectativas acerca dessas economias, acirrando o ataque especulativo contra as mesmas. Os mercados financeiros exigiram maiores garantias por meio da austeridade fiscal e do aumento da remuneração desses títulos para atrair credores, aprofundando o endividamento e outros problemas nessas economias. Acerca da crise da dívida soberana e seus reflexos na economia global, tais como a queda nas bolsas de valores, a redução do crédito, a “fuga para a liquidez” e a desaceleração da economia mundial, ver Arestis (2012), Corrêa (2012), Gontijo e Oliveira (2012). Não podemos negar, em conformidade com esses autores, que os efeitos dessa crise se irradiam até os dias atuais de forma inestimável, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países emergentes. Várias tensões e desequilíbrios indicam que a economia mundial ainda se encontra em intensa instabilidade.



rebaixamento das notas de vários papéis por parte dessas agências externas de classificação de risco reforçou o pânico, conduzindo a novos rebaixamentos e a restrição do crédito<sup>74</sup> numa engrenagem pró-cíclica. Portanto, a crise revelou os limites de incorporar “as notas das agências de *rating* e os modelos internos de precificação de ativos e de gestão de riscos” (FARHI *et al*, 2012, p. 54) que replicaram os riscos.

Por outro lado, o requerimento mínimo de capital proposto pelo Comitê de Basileia também apresentou um caráter pró-cíclico<sup>75</sup>, além de se mostrar longe de cobrir os diversos riscos inerentes à atividade bancária (KEGREL, 2012), sendo incapaz de garantir liquidez e solidez necessária ao sistema bancário no momento da crise. As avaliações da crise e dos limites da regulação bancária resultaram numa reforma regulatória bancária internacional proposta pelo Comitê de Basileia.

#### 4.3.1 A REGULAÇÃO BANCÁRIA PÓS-CRISE

Ironicamente, a crise financeira internacional deflagrada em 2007/8 sobreveio no contexto de “plena” implementação do Basileia II, com os bancos cumprindo os limites de capital regulamentado. A crise evidenciou certos aspectos da estrutura regulatória vigente na gestação da crise, como os mecanismos pró-cíclicos e as brechas deixadas à assunção de maiores riscos por parte dos bancos. Não obstante, a crise evidenciou ainda, a necessidade de reformular às diretrizes do arcabouço regulatório internacional, tarefa delegada ao Grupo dos 20 (G20) e ao Comitê de Basileia para a Supervisão Bancária (BCBS) (MENDONÇA, 2012b).

Estava em voga à necessidade de estabelecer instrumentos de mitigação do problema da pró-ciclicidade da regulação bancária, de melhorar a metodologia de cálculo dos riscos dos ativos por parte do regulador nacional, dos bancos e das agências de *rating*, inclusive, de atribuir pesos as operações de securitização e instrumentos financeiros derivativos, além de estabelecer um limite mínimo de capital de liquidez para maior resiliência dos bancos em cenários de estresse<sup>76</sup>, diante de perdas com operações correntes

---

<sup>74</sup>Freitas (2012) demonstra com precisão o comportamento míope, negligente e pró-cíclico das agências de *rating* na propagação da crise.

<sup>75</sup> Nos momentos prósperos esse limite parece baixo estimulando as operações ativas dos bancos ao passo que na fase recessiva parece elevado restringindo as operações bancárias para cumprir o capital regulatório.

<sup>76</sup> Cenário de estresse denomina os períodos com fortes tensões financeiras e econômicas proveniente de diversas naturezas.

ou estruturadas. Dessa forma, o Comitê de Basileia propôs várias reformas para regulação e supervisão bancária em 2010, o que se convencionou chamar Basileia III<sup>77</sup>.

Embora, a reforma proposta tenha mantido os três pilares do Basileia II - os requerimentos de capital, a supervisão de capital dos bancos e a disciplina de mercado - houve aprimoramentos nesses pilares. No intuito de aumentar a qualidade e a quantidade do capital regulatório foi incluso o risco de contraparte<sup>78</sup> e o requerimento de capital passou a considerar um capital adicional além do capital principal para aumentar à absorção de perda dos bancos. Dessa forma, o capital regulatório mínimo passou a ser 8%<sup>79</sup>, somado aos requerimentos adicionais de liquidez atinge de 10,5% a 13%. Para Mendonça:

A partir do diagnóstico de que, quando da gestação da crise, o sistema bancário global apresentava nível insuficiente de capital de alta qualidade, um dos elementos centrais das mudanças propostas foi a exigência de capital de maior qualidade, fundamentado na premissa de que este possibilita maior capacidade de absorção de perdas. (2012b, p. 466)

A necessidade de fortalecimento do regime de capital aliou-se à necessidade de ampliar a liquidez através da criação de “colchões de liquidez”, de índices de liquidez e de alavancagem. Por trás dessas mudanças estava a intencionalidade de ampliar a capacidade de resiliência dos bancos frente a um cenário de estresse, onde várias fontes de liquidez privadas secam ampliando os riscos de sobrevivência de crises bancárias e sistêmicas. Portanto, a questão da liquidez era vista como central para atenuar o comportamento pró-cíclico dos bancos, e por isso, foram instituídos dois requerimentos

---

<sup>77</sup> O Basileia III tem a fase de implantação prevista para o período de 2013 e 2018 pelos principais países do G-20. A argumentação proposta nesse trabalho se baseia também nos documentos do BIS, “*Basel III: capital*” (2011); *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* (2013) e *Net Stable Funding Ratio (NSFR)* (2014) disponível no *site* do BIS. Além de circulares do BACEN e informações técnicas da ANBIMA.

<sup>78</sup> O cálculo do ativo ponderado pelos riscos passou a considerar o risco de contraparte para melhor cobertura do risco de crédito. O risco de contraparte diz respeito à possibilidade de uma das partes do contrato bilateral não honrar os compromissos firmados em virtude das perdas, do risco de mercado e da fragilidade financeira em tempos de crise.

<sup>79</sup> “Em princípio, nos termos de Basileia III, o Capital Principal será composto fundamentalmente pelo capital social, constituído por cotas ou por ações ordinárias e ações preferenciais não resgatáveis e sem mecanismos de cumulatividade de dividendos, e por lucros retidos, deduzindo os valores referentes aos ajustes regulamentares [...], a tendência é que o Capital Adicional seja composto por instrumentos híbridos de capital e dívida autorizados que aos requisitos de absorção de perdas durante o funcionamento da instituição financeira [...]” (BACEN, circular N. 020615).

adicionais de capital, ciclicamente variáveis, sendo: o capital de conservação e o capital contracíclico<sup>80</sup>.

O capital de conservação visa absorver os riscos de crédito em períodos de instabilidade financeira ao passo que o capital contracíclico objetiva assegurar um fundo para enfrentar os riscos de mercado decorrente de alterações macroeconômicas e sistêmicas. Em outras palavras, “o capital contracíclico significa a possibilidade de elevação do capital de conservação em 2,5% em períodos de grande elevação do crédito – ou seja, quando a formação de uma bolha se inicia e pode implicar risco para o sistema” (MENDONÇA, 2012b, p.469). Assim, estas reservas de liquidez poderiam atenuar o comportamento pró-cíclico dos bancos e da regulação bancária, uma vez que ao disporem de um nível de liquidez satisfatório a probabilidade de os bancos restringirem drasticamente o crédito na baixa cíclica é diminuída. “Em síntese, percebe-se que Basileia III procura focar em dois aspectos negligenciados no escopo anterior: o fortalecimento de capital e da liquidez dos bancos” (VASCONCELOS, 2014, p. 176)

Para fins de acompanhamento da liquidez das instituições financeiras, o Comitê propôs duas medidas de liquidez: a Razão de Cobertura de Liquidez- RCL (*Liquidity Coverage Ratio - LCR*) e a Razão Líquida Estável de Financiamento – RLEF (*Net Stable Funding Ratio - NSFR*), com o objetivo de estabelecer requerimentos mínimos para a cobertura de liquidez.

O primeiro coeficiente, o RCL, consiste numa medida para o curto prazo, sendo o quociente entre o estoque de ativos líquidos de alta qualidade<sup>81</sup> e a saída de caixa líquida total no transcorrer dos próximos de trinta dias. Por esta razão analisa-se a capacidade de os bancos absorverem perdas frente a um cenário de estresse financeiro com duração de um mês. Em condições normais esta razão deve atingir determinado nível mínimo, de

---

<sup>80</sup> O capital conservação e o capital contracíclico deverão cada qual corresponder a 0,625% dos ativos ponderados pelo risco de início até atingir a cifra de 2,5% em 2019.

<sup>81</sup> Normalmente são ativos com alta capacidade de se manterem líquidos em momentos de instabilidade financeira, por disporem de baixo risco de crédito e de mercado, por conter baixa correlação com ativos mais arriscados e por não serem colaterais ou garantias em outras operações financeiras. Além disso, são ativos frequentemente negociados nos principais mercados financeiros do mundo e objeto de desejo nos momentos de crise, servindo como fundos contingenciais. A título de exemplo são moedas, reservas no Banco Central, títulos públicos e de instituições multilaterais com ponderação zero ou de 20% de risco conforme as ponderações de Basileia ou títulos bem classificados pelas agências de *rating* comprovadamente líquidos. (BIS, 2013; VASCONCELOS, 2014).

modo que o não atendimento do piso implica na obrigatoriedade de recompor a liquidez necessária<sup>82</sup>.

O segundo coeficiente, o RLEF, é um indicador de longo prazo, sendo a razão entre a quantidade disponível de financiamento estável e o valor requerido de financiamento estável. Em termos mais precisos, é o quociente entre o total de captações estáveis disponíveis às instituições financeiras num período mais alongado de tempo e o total de captações necessárias para o financiamento dos seus ativos e de suas necessidades contingenciais de liquidez, tanto em relação às atividades correntes, como em relação às atividades estruturadas.

Em linhas gerais, “esse indicador mensura e busca evitar especificamente o risco de diferenças de maturidade excessivas na transformação de maturidade dos ativos, exigindo um mínimo de fontes estáveis de financiamento” (VASCOCELOS, 2014, p.186). Por meio deste se verifica se a necessidade de *funding* estável<sup>83</sup> está acima da disponibilidade de *funding* estável, demonstrando a necessidade de as instituições financeiras buscarem um perfil mais estável de captação, de como, de gerir o perfil dos ativos e passivos para evitar descasamentos de prazos e problemas de liquidez.

De acordo com Vasconcelos, por trás desses índices estão várias medidas destinadas a “ajustar os ativos de modo a cumprirem regras mínimas de coeficiente de liquidez” (2014, p. 238)<sup>84</sup> tanto no curto e quanto no longo prazo. Em resumo, busca assegurar um estoque necessário de ativos líquidos e a disponibilidade de fontes estáveis de financiamento para a existência de fluxos normais de liquidez.

O índice de alavancagem, por sua vez, com base na razão do capital principal somado ao capital adicional pelo valor da exposição total aos riscos<sup>85</sup>, busca limitar à

---

<sup>82</sup>Ficou estabelecido o limite mínimo de 60% em 2015 com aumentos gradativos anuais de 10 pontos percentuais até atingir os 100% em 2019.

<sup>83</sup> “O *funding* estável compreende o volume total de: a) capital do banco; b) ações preferenciais com maturidade igual ou superior a um ano; c) passivos com maturidade efetiva de um ano ou mais; d) parcelas de depósitos com maturidade inferior a um ano que espera-se que permaneçam com a instituição em um evento de estresse idiossincrático; e) a parcela dos financiamentos com maturidades inferiores a um ano que espera-se permaneçam no banco por um período estendido durante um evento de estresse idiossincrático”. (VASCONCELOS, 2014, p. 187).

<sup>84</sup> Entre essas medidas estão à análise do descasamento dos ativos e passivos para identificar os fluxos de entrada e saída de liquidez, a análise dos fluxos de caixa dos bancos e de seus balanços, das disponibilidades e de indicadores de mercados na tentativa dos bancos nos termos definido pelo Basileia III.

<sup>85</sup> O cálculo da exposição total leva em consideração as informações contábeis líquidas de provisões, os compromissos de crédito sem utilização de instrumentos mitigadores de risco, etc.

alavancagem dos bancos em termos quantitativos no intuito de reduzir a exposição aos riscos<sup>86</sup>. Assim,

A implementação da taxa de alavancagem atende tanto aos objetivos microprudenciais quanto aos *macroprudenciais*. Em relação ao nível micro, essa poderá contribuir combatendo possíveis deficiências na mensuração e na ponderação de risco. Já na perspectiva macro, a taxa buscará mitigar a pró-ciclicidade ao evitar com que se forme uma posição agregada de alavancagem a ponto de, dada uma reversão no ciclo, o processo de desalavancagem ocorra de modo acentuadamente dramático. (REIS, 2015, p. 704)

Apesar desse conjunto significativo de mudanças propostas pelo terceiro acordo internacional de capital da Basileia, as antigas insuficiências não foram resolvidas como outras foram criadas. A manutenção do requerimento de capital mínimo como eixo central, apesar de considerar novos riscos e de elevar o coeficiente de capital, provavelmente continuam subestimando os riscos.

Rodrigues Júnior (2010) levanta uma série de bons questionamentos: i) os instrumentos para menor pró-ciclicidade da regulação financeira são muito difíceis de implementar, pois, requerem o ajustamento das regras regulatórias às fase do ciclo econômico de difícil precisão; ii) é questionável se a obrigatoriedade de maior publicidade das informações financeiras melhora a eficiência regulatória; iii) não houve nenhuma medida para reduzir a falta de transparência dos métodos de avaliação das agências de *rating* e iv) a implementação de um mínimo de liquidez necessária é questionável e de difícil implementação, ainda mais quando se considera o longo prazo. Isto se deve a dificuldade de precificar a liquidez dos ativos.

Como esclarece Vasconcelos, há um equívoco em considerar que a liquidez dos ativos é um atributo inerente aos mesmos. A liquidez dos ativos, sobretudo, dos ativos emitidos por agentes privados, depende das fases do ciclo econômico e das expectativas correntes. Basileia III simplesmente ignora o papel de prestador de última instância, em garantir a liquidez de certos ativos em situações extremas. Dessa forma, somente “os ativos oficiais constituem liquidez última para as instituições financeiras, com destaque para situações em que crises financeiras acontecem” (VASCONCELOS, 2014, p. 256).

Portanto, os coeficientes de liquidez e alavancagem, apesar do esforço de enfrentar as insuficiências aclaradas pela crise, não parecem suficientes para controlar a

---

<sup>86</sup> A taxa de alavancagem de 3% está prevista para o ano de 2018. Alavancagem designa a razão entre patrimônio líquido sobre o total dos ativos, agora, considerando os ativos dentro e fora do balanço.

margem de segurança dos bancos e evitar o surgimento de posturas do tipo especulativo e *Ponzi*. Conforme a percepção de Mendonça (2012, p.474), “o novo regime não se despiu da lógica que parece ter contribuído para a gestação da crise; ao contrário, a manteve. No entanto, parece ter procurado minimizá-la”, apesar do aspecto retardatário das alterações na regulação prudencial. Em 2013, o Brasil começou a implementar as regras de Basileia III, modificando, portanto, as regras relativas à exigência de capital, os controles de risco e de requerimentos de liquidez, entre outras disposições do novo arcabouço regulatório.

#### 4.4 O EFEITO-CONTÁGIO DA CRISE NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Em linhas gerais, o ano de 2008 foi marcado pela crise sistêmica que varreu a economia mundial após a quebra do banco norte-americano *Lehman Brothers* e da eminência de quebra de outros bancos e instituições financeiras consideradas “grandes demais para quebrar”. Essa conjuntura refletiu negativamente nas condições de liquidez e crédito global. A maior incerteza e aversão ao risco elevou o grau de preferência à liquidez dos bancos, deteriorando ainda mais às expectativas e as perspectivas de crescimento da economia mundial (FREITAS, 2009).

Para fazer frente à crise, os governos dos países desenvolvidos concederam vários “pacotes de salvamento” para resgatar bancos e instituições financeiras à beira da falência e realizam medidas anticíclicas para frear os efeitos recessivos da crise. No entanto, alguns países periféricos da Zona do Euro apresentaram rápida deterioração em suas finanças, deflagrando a segunda onda da crise em 2010. A crise, então passada ao setor público, repercutiu duramente nas economias emergentes.

Logicamente o Brasil não ficou imune às duas fases da crise internacional. As contas externas, o sistema financeiro e as expectativas serviram de mecanismos de transmissão da crise estrangeira à economia brasileira<sup>87</sup>. Grosso modo, a queda dos preços das *commodities* com a retração da economia mundial e a intensificação da saída de recursos pela conta de serviços e pela conta financeira aprofundou o déficit em transações correntes, levando a desvalorização cambial e os efeitos inflacionários decorrentes.

---

<sup>87</sup> Um exame acurado desses canais de transmissão pode ser encontrado em Freitas (2009) e Araújo e Gentil (2011).

No sistema financeiro destaca-se a restrição de liquidez e crédito, reforçada pelo terceiro canal, o das expectativas, em franca deterioração. Esses canais ocasionaram impactos negativos na demanda agregada e na atividade econômica. Para mitigar essas turbulências, medidas monetárias, creditícias e fiscais anticíclicas foram implantadas. Recebe destaque a redução da taxa básica de juros, as injeções de liquidez em Real e em Dólar, a redução dos *spreads*, a expansão de crédito pelos bancos públicos, além de desonerações fiscais e aumento de gastos públicos, inclusive, com investimentos<sup>88</sup>.

No caso do setor bancário nacional, a crise se manifesta de forma distinta, como uma espécie de crise de liquidez no segmento dos pequenos e médios bancos deflagrada com as dificuldades de obtenção de fundos no mercado financeiro internacional e com as perdas das operações de derivativos cambiais. Como denotam Araújo e Gentil:

Se por um lado os grandes bancos não se envolveram com ativos de alto risco como os subprime, dada a existência de alternativa mais segura e rentável oferecida pelos títulos públicos (IPEA, 2009b, p. 89), por outro os bancos de menor porte, com menor estrutura de captação de recursos no mercado de varejo, adotavam estratégias mais arriscadas, captando recursos via emissão de Certificados de Depósito Bancário (CDBs) e vinculando-os a contratos de derivativos cambiais, o que incorreu em perdas expressivas após a desvalorização cambial (IEDI, 2009; FREITAS, 2009). Ademais, os bancos estrangeiros com filial no Brasil adotaram uma estratégia de realocação de seus portfólios, encolhendo suas operações no mercado brasileiro para fazer caixa e cobrir os prejuízos em suas matrizes (IEDI, 2009). Assim, a incerteza associada não só aos desdobramentos da crise financeira internacional, mas também aos eventos associados ao próprio setor bancário nacional levou os grandes bancos a contrair o crédito, como resultado do aumento da aversão ao risco e da preferência pela liquidez (ARAÚJO; GENTIL, 2011, p. 11)

Com recrudescimento da crise internacional, os bancos brasileiros passaram a enfrentar dificuldades em acessar linhas de crédito externas, deslocando a demanda de crédito para o mercado interbancário doméstico. Porém, o forte clima de incerteza e desconfiança e o aperto de liquidez mundial fez subir o grau de preferência pela liquidez dos bancos no mercado bancário interno.

Em posição mais cautelosa, os grandes bancos privados reduziram a disponibilidade de crédito no interbancário, principalmente para os bancos de médio e pequeno porte, tradicionalmente menos líquidos, mais alavancados e dependentes do mercado interbancário por não disporem de uma base ampla de depositantes e de concessão de crédito e por serem menos diversificados. A esse respeito Freitas esclarece:

---

<sup>88</sup> A cerca desse conjunto de medidas ver ARAÚJO e GENTIL (2011). As ações contracíclicas no campo da política monetária-creditícia receberão maior atenção no item seguinte.

[...] o conservadorismo dos bancos na fase de retração é exacerbado pelo prazo relativamente curto do crédito e pela existência de quase moeda, títulos públicos líquidos e rentáveis e de baixo risco, que permitem uma rápida recomposição de suas carteiras. Com a reversão das expectativas associada ao agravamento da crise internacional e suas repercussões sobre a economia mundial, os bancos privados reagiram com o excesso de prudência, ocasionando, em um movimento de realocação de portfólio, forte retração do crédito e contribuindo para a rápida desaceleração da atividade econômica. (FREITAS, 2009, p.126)

Assim, o “congelamento” do crédito interbancário levou vários bancos de pequeno e médio porte, tradicionalmente mais alavancados, enfrentarem problemas de liquidez. Em meio à crise, não somente as condições de captação dos bancos pequenos e médio pioraram, como também, suas operações de crédito. A preferência do público por instituições maiores, aparentemente mais seguras, contribuiu para que estes bancos perdessem depósitos no auge da crise, deteriorando as operações ativas e a situação financeira de alguns desses bancos. Conforme Mendonça e Deos (2012, p.164-5):

O contexto de elevada incerteza pelo transbordamento da crise financeira internacional acabou por criar, no final de 2008, uma crise de liquidez importante no sistema financeiro brasileiro. O comportamento dos bancos privados, marcado por uma intensa elevação da preferência pela liquidez, gerou uma paralisação do mercado de crédito, interrompendo subitamente um ciclo de expansão em curso desde 2003 [...]. Algumas instituições, especialmente bancos pequenos e médios, passaram a sofrer problemas de liquidez em função de perdas de depósitos e quedas acentuadas dos recursos a elas ofertados no mercado interbancário, criando uma situação conhecida como “empoçamento de liquidez”, que ficou concentrada nas grandes instituições.

O problema de empoçamento de liquidez nos maiores bancos do setor bancário nacional foi fundamental no processo de fragilização de boa parte dos bancos pequenos e médios, resultando em enxugamento de liquidez generalizado. As instituições menores sofreram ainda com a perda da receita advinda da securitização e venda de ativos de crédito às instituições maiores, tais como carteiras de crédito consignado e financiamento de veículos.

Os pequenos e médios bancos costumavam captar fundos juntos as grandes instituições para conceder crédito em fronteiras não exploradas por estas. Mas, com a crise, esses recursos se retraíram e os grandes bancos passaram a operar essas fronteiras, tomando o mercado antes ocupado por bancos menores. A combinação desses fatores



afetou em maior magnitude os bancos pequenos e médios, tradicionalmente menos líquidos e mais alavancados (PAULA, 2012; COSTA, 2014)<sup>89</sup>.

Apesar do problema de “empoçamento de liquidez” e quase paralisação das operações no mercado interbancário, o setor bancário brasileiro não foi atingido a ponto de sofrer quebras bancárias com risco sistêmico. Mesmo assim, para minimizar os problemas de liquidez dos bancos pequenos e médios no intuito de evitar uma maior fragilização dessas instituições e seus potenciais desdobramentos, as autoridades monetárias tomaram uma série de medidas. Essas medidas caminharam no sentido de recompor o crédito no interbancário e expandir o crédito para o público em geral.

#### 4.4.1 O DESEMPENHO CONTRACÍCLICO DOS BANCOS PÚBLICOS

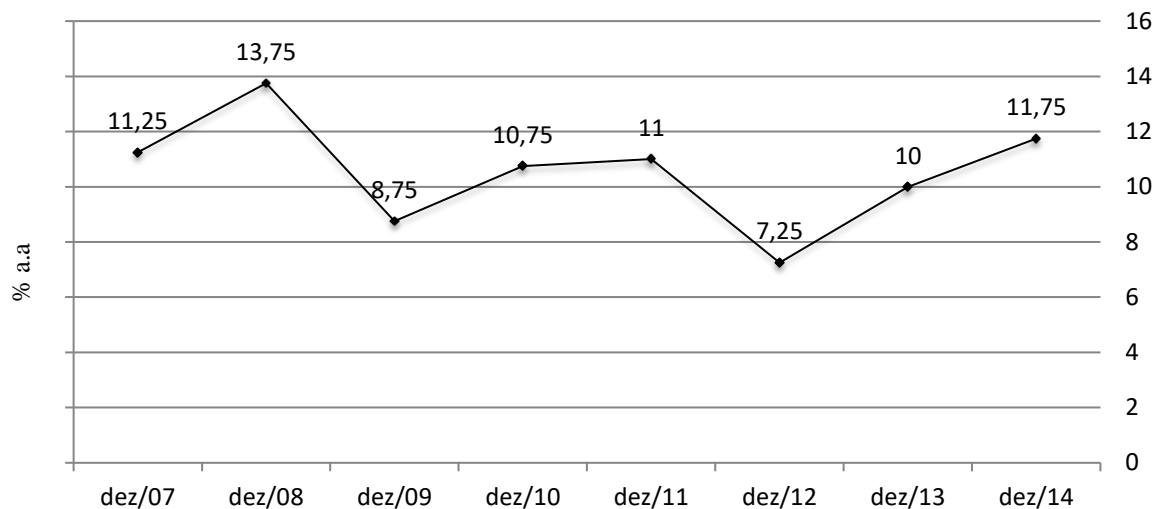
Com os efeitos da crise internacional repercutindo de modo mais intenso na economia brasileira no último trimestre de 2008, em particular, a elevação das taxas bancárias e a restrição de crédito, o Governo Federal e as autoridades monetárias nacionais adotaram uma série de medidas anticíclicas para prover liquidez e melhorar as condições de crédito. A maior instabilidade e incerteza presente na economia internacional e nacional, exigiu uma forte ação do Estado brasileiro, no campo da política econômica, para estimular a demanda agregada e estabilizar o sistema financeiro por meio do papel ativo dos bancos públicos.

Embora pouco tardia, a política monetária foi flexibilizada. A redução histórica da taxa Selic de 13,75% a.a para 8,75% a.a. visava reduzir o custo de captação das instituições financeiras e estimular a oferta de crédito para dinamizar o consumo e o investimento. “Dessa maneira, a redução da taxa Selic em 5 pontos percentuais (p.p.) e do *spread* bancário em 6,4 p.p., ao longo de 2009, contribuíram para a retração de 9 p.p. na taxa média de juros, que se situou em 34,3% ao ano (a.a.)” (BACEN, REBC, 2009). Os gráficos abaixo demonstram a evolução da taxa Selic e dos *Spreads* bancários de 2007 a 2014.

---

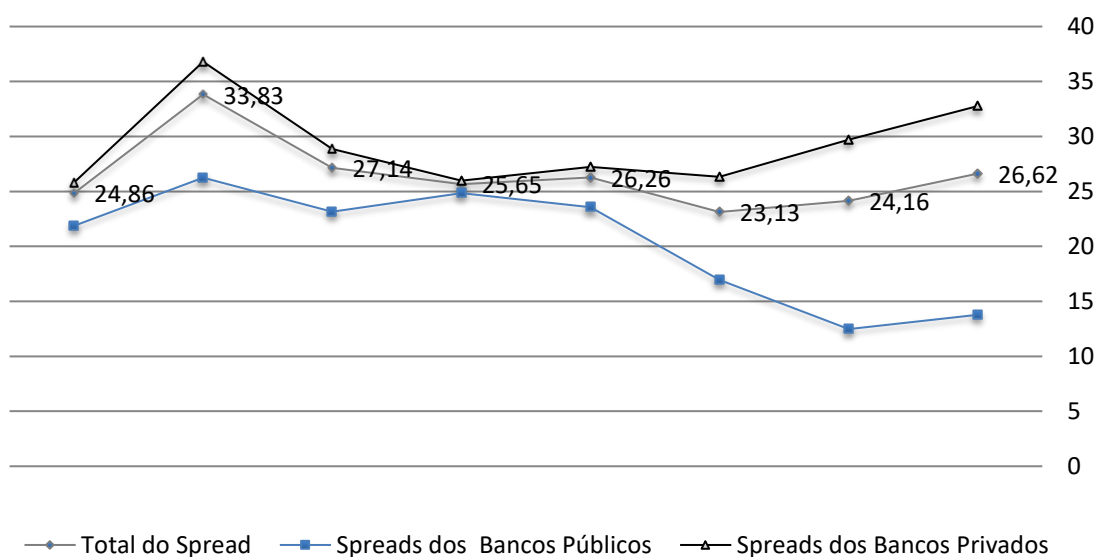
<sup>89</sup> “A crise financeira na Área do Euro, embora não tenha impactado diretamente a estrutura do SFN, contribuiu para que as instituições, principalmente as de pequeno e médio porte, se deparassem com uma maior dificuldade de captação de recursos no exterior, limitando sua capacidade de expansão”. (BACEN, REF, 2011, p.48).

Gráfico 9 - Taxa Selic (2007-2014)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Gráfico 10 - Spread Bancário (2007-2014) – Em %



Fonte: BACEN. REBC (2014). Elaboração do autor.

Além da baixa dos juros e *spreads*, outras medidas de forte impacto foram a liberação de recursos para fins de créditos direcionados<sup>90</sup> e a liberação de depósitos compulsórios. A redução do recolhimento dos depósitos compulsórios da ordem de 40%, depois ampliado a 70% dos recursos a prazo em 2008, incentivava a compra de carteiras

<sup>90</sup> Notadamente para financiamentos habitacionais, projetos de infraestrutura e capital de giro das empresas do setor produtivo.

de crédito e aplicações em depósitos interfinanceiros no segmento de bancos de pequeno de médio porte para superação das dificuldades de liquidez e manutenção do crédito dessas instituições<sup>91</sup>. Portanto, a crise impôs aos bancos pequenos e médios a necessidade de obter liquidez mediante a venda de suas carteiras de crédito.

Além disso, outros dispositivos foram usados para regularizar a liquidez e compensar a redução do crédito internacional no bojo da crise global. O BACEN passou a fazer operações especiais de assistência à liquidez com aceite de determinados ativos bancários de alta qualidade<sup>92</sup>. Passou ainda a estimular o desenvolvimento do mercado de securitização e negociação de recebíveis, bem como, do mercado de derivativos além de reduzir impostos indiretos sobre a intermediação financeira entre outras medidas. Portanto:

O governo lançaria mão de medidas de aumento da liquidez na economia, com a liberação entre fins de setembro de 2008 e início de 2009 de R\$100 bilhões que antes os bancos recolhiam compulsoriamente ao Banco Central. Juntamente com uma ação deliberada de política bancária para evitar uma crise nos bancos de menor porte, na qual instituições públicas adquiriram participações e compraram carteiras de crédito de bancos em dificuldades, a medida de aumento de liquidez foi relevante, pois abortou a possibilidade de corrida bancária ou de dúvidas sobre a situação de liquidez dos bancos brasileiros” [...]. As medidas na área de liquidez e de política bancária, portanto, evitaram uma crise de liquidez que, se desencadeada, restringiria de forma aguda o crédito e tornaria inevitável uma recessão de grandes proporções na economia (ALMEIDA, 2011, p. 330-1).

Entretanto, para muitos, essas medidas vieram tardias e não tiveram grandes efeitos sobre o “empocamento de liquidez” nos grandes bancos. Foi então que os bancos públicos passaram a operar uma política contracíclica através da orientação do governo para baixar as taxas de juros e os *spreads* no intuito de ampliar a oferta de crédito e reduzir os efeitos negativos da contração do crédito na economia.

Com os cortes nos *spreads* e a ampliação da oferta de crédito dos bancos oficiais, o crédito no Sistema Financeiro Nacional apresentou um expressivo crescimento, sobretudo, o crédito direcionado de menor *spread* e prazo mais alongado, fazendo com

---

<sup>91</sup> “Autorizada a utilização de até 40% dos recolhimentos compulsórios sobre recursos a prazo para aquisição interbancária de operações de crédito (Circular nº 3.407, de 2.10.2008), limite que foi aumentado para 70% dos mesmos recolhimentos (Circular nº 3.411, de 13.10.2008)” (REBC, 2009, p.26).

<sup>92</sup> “A Medida Provisória (MP) nº 442, de 6.10.2008, entre outras disposições, autorizou o Conselho Monetário Nacional (CMN) a estabelecer critérios de avaliação de ativos recebidos pelo Banco Central do Brasil (BCB) em operações de redesconto em moeda nacional (estabelecidos pela Resolução nº 3.622, de 9.10.2008) ou em garantia de empréstimos em moeda estrangeira (que foram regulados pela Resolução nº 3.672, de 17.12.2008, e pela Circular nº 3.434, de 4.2.2009)” (REBC, 2009, p.27).

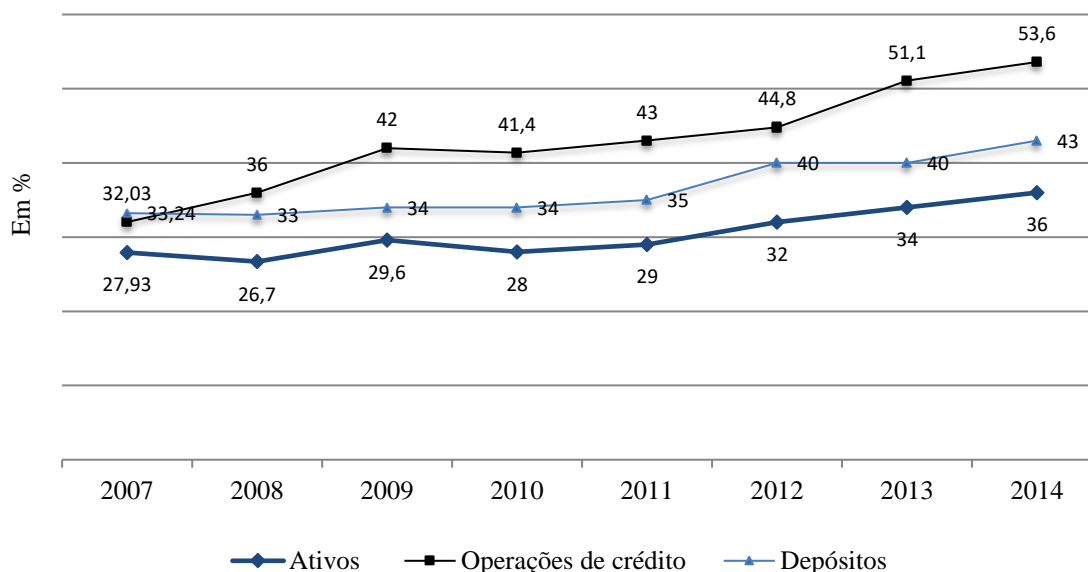
que a participação relativa dos bancos públicos no total da área bancária se elevasse consideravelmente. Dessa forma,

No quadro do contágio da crise financeira, a partir de setembro de 2008, tanto o crédito direcionado quanto a oferta de crédito dos bancos públicos cresceram bastante, atenuando a desaceleração no crédito dos bancos privados e no crédito livre (em particular, no crédito corporativo). Banco do Brasil e CEF compraram carteiras de crédito de outros bancos, atenuando os problemas de restrição de liquidez do setor bancário, e o BNDES aumentou significativamente seus desembolsos em 2008 e 2009, caracterizando um papel contracíclico, que foi uma das peças fundamentais na política de combate à crise do governo federal. (PAULA; OREIRO; BASÍLIO, 2013, p. 516)

No ambiente da crise, os bancos privados nacionais e estrangeiros contraíam os empréstimos para o público em geral e para os bancos, mas, esse espaço foi ocupado pelos bancos públicos mitigando a restrição de liquidez e crédito pronunciada. No caso, as instituições bancárias oficiais, sobretudo, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, atuaram fortemente no mercado interbancário, inclusive, comprando carteira de créditos das instituições e outros ativos de bancos de menor porte em dificuldade. Estas operações foram viabilizadas em grande medida pelo crescimento da captação por parte dos grandes bancos oficiais diante da maior incerteza que pairava sobre a economia (ALMEIDA, 2011).

O crescimento da participação dos bancos públicos no segmento bancário nacional foi uma das mudanças marcantes pós-crise de 2007/8. Em 2007 o *market share* desses bancos no total do crédito do sistema equivalia a 32%, em 2014 registrou 53,6%. No mesmo período, os bancos públicos que detinham 33,24% dos depósitos passaram a deter 43,3% e aumentaram os ativos de 27% para 36%. O Gráfico a seguir demonstra essa trajetória ascendente da participação dos bancos públicos no total da área bancária:

Gráfico 11 - Participação dos Bancos Públicos nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014)

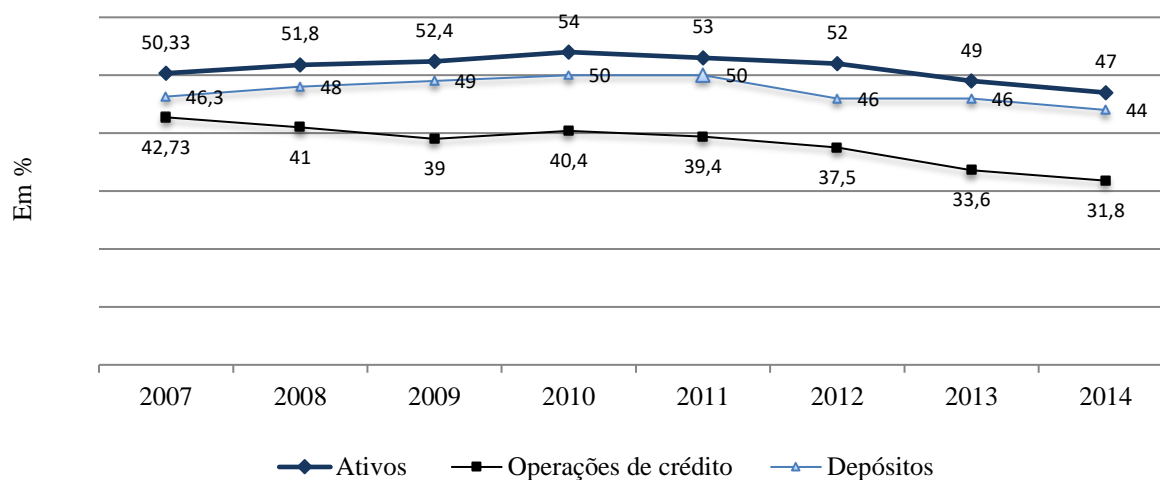


Fonte: BACEN. REF (2010 e 2014). Elaboração do autor.

A CEF foi à instituição que apresentou maior crescimento das operações de crédito. Em 2014 sua carteira de crédito alcançou o saldo de R\$605 bilhões muito acima dos R\$56 bilhões em 2007. Seu ativo saiu de R\$254 bilhões para R\$1,1 trilhão. O BB somou em 2007 o montante de R\$161 bilhões na carteira de crédito e acumulou R\$367 bilhões em ativo. Em 2014, os ativos do BB somaram R\$1,4 trilhão, sendo a instituição que teve maior crescimento no ativo, e sua carteira de crédito atingiu os R\$687,9 bilhões.

Os bancos privados teriam que se ajustar ao novo contexto para não perder participação do mercado. Assim, se mostraram propensos a reduzir *spreads* para ampliar suas atividades. Apesar de ter ampliado *o market share* nos ativos e depósitos da área bancária entre 2007 e 2010, esse segmento bancário perdeu posições nos quatro anos seguintes nas três variáveis observadas, ficando ligeiramente a frente dos bancos públicos apenas nos depósitos bancários. Em 2007, esse grupo bancário possuía 50,33% dos ativos, 46,3% depósitos e 42,73% das operações de crédito sete anos depois respondia por 47%, 44% e 31,8% na ordem das variáveis.

Gráfico 12 - Participação dos Bancos Privados Nacionais nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014)



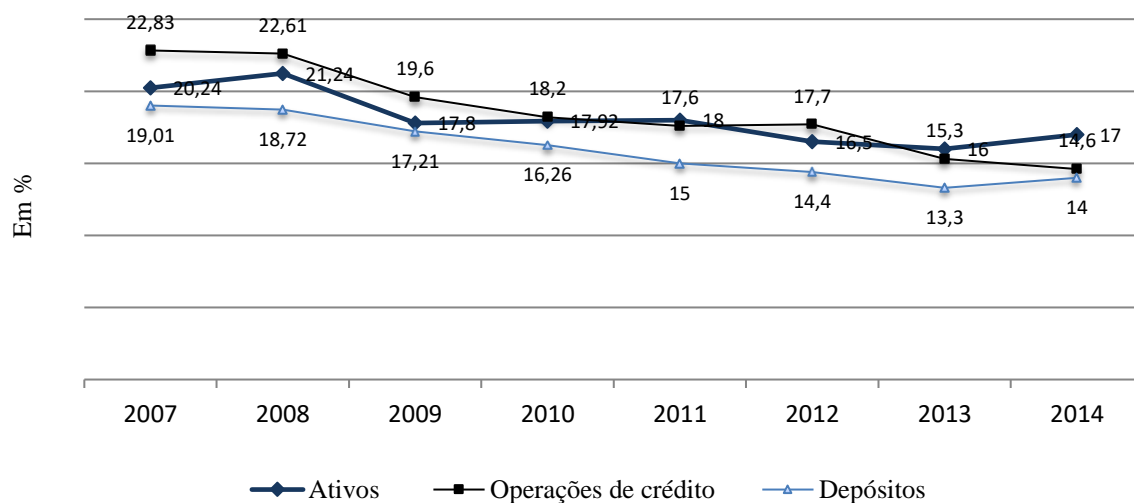
Fonte: BACEN. REF (2010 e 2014). Elaboração do autor.

Com relação aos dois maiores bancos privados, a carteira de crédito do Bradesco saiu de R\$131 bilhões para R\$455 bilhões e seu ativo saltou de R\$341 bilhões para pouco mais de um trilhão entre 2007 e 2014. A carteira de crédito do Itaú registrou o total de R\$128 bilhões em 2007 e R\$526 bilhões em 2014. Seus ativos totalizavam R\$99 bilhões em 2007, atingindo R\$1,1 trilhão em 2014.

A crise afetou de forma mais intensa e prolongada os bancos estrangeiros, de modo que esse grupo bancário proveu menos crédito durante a crise que os bancos nacionais e reduziu a oferta de instrumentos financeiros derivativos cambiais (OLIVEIRA; SCHIOZER; LEÃO, 2012)<sup>93</sup>. No que tange aos bancos com controle estrangeiro, a despeito do aumento do número de bancos no período entre 2007 e 2014, este grupo teve sua parcela reduzida nos ativos, nas operações de crédito e nos depósitos no mercado bancário brasileiro. As operações de crédito decresceram de 22,83% para 14,6%, os ativos de 20,24% para 17% e os depósitos de 19% para 14%, apesar de uma leve recuperação das duas últimas variáveis no último ano da série, como permite visualizar o Gráfico adiante:

<sup>93</sup> A concessão de crédito no mercado de crédito livre e a oferta de instrumentos financeiros derivativos cambiais são os dois tipos de serviços financeiros mais relevantes dos bancos estrangeiros em atuação no Brasil (OLIVEIRA; SCHIOZER; LEÃO, 2012).

Gráfico 13 - Participação dos Bancos com Controle Estrangeiro nos Ativos, Operações de Crédito e Depósitos Totais (2007-2014)

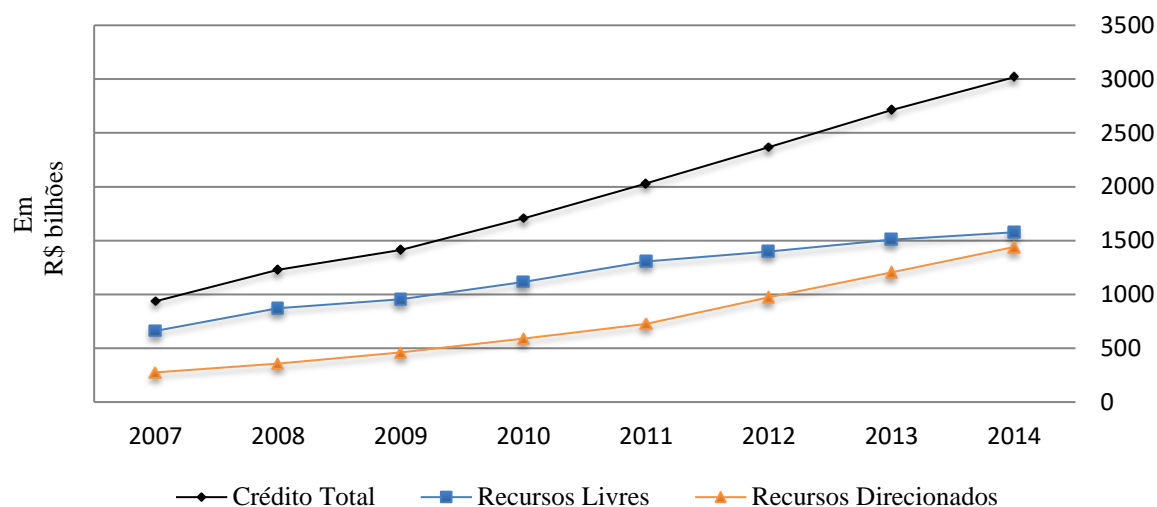


Fonte: BACEN. REF (2010 e 2014). Elaboração do autor.

Nesse período pós-crise financeira internacional, o crédito seguiu uma trajetória crescente, sustentado a princípio pelas medidas anticíclicas adotadas pelo governo e pelos bancos públicos e, posteriormente, pelo aumento da participação desse grupo bancário no total do setor. Ao sustentar o crédito, os bancos públicos amenizaram o problema de iliquidez no mercado interbancário e permitiu a ampliação da oferta de crédito ao público em geral. Esse papel desempenhado pelos bancos públicos federais dinamizou o crédito no Brasil, aumentando a relação crédito/PIB, principalmente as operações com recursos direcionados<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Além do BB e da CEF, o BNDES incrementou suas operações de crédito, principalmente na modalidade de empréstimos direcionados para financiamentos das inversões em andamento ou para aquisições e fusões de oportunidades abertas no âmbito do aprofundamento da crise (ALMEIDA, 2011). Vale lembrar que o crédito direcionado são as operações realizadas com taxas ou recursos preestabelecidos pelo governo, destinados em grande medida para a área rural, habitacional e de infraestrutura.

Gráfico 14 - Evolução do Crédito Total: Livres e Direcionados (2007-2014)



Fonte: BACEN. REBC (Vários anos). Elaboração do autor.

Em 2007, a participação do crédito total no PIB era equivalente a 34,7%, sendo os recursos livres responsável por 24,5% e o recursos direcionados por 10,2% do total. Essa razão crédito/PIB tinha sido a maior desde o ano de 1995, com os empréstimos somando R\$936 bilhões. Em 2014, apesar da elevação da taxa de juros e dos *spreads* bancários e da contração da atividade econômica, houve uma expansão moderada do crédito, que totalizou R\$3.018 bilhões, com a relação crédito/PIB atingindo 58,9%, dos quais 30,8% eram operações com crédito livre e 28,1% com recursos direcionados. Percebe-se, portanto, a magnitude da expansão creditícia no país neste período e a importância do crédito direcionado nesta expansão, chegando a aproximar seus valores do montante do crédito livre. “Os bancos públicos, dessa forma, cumpriram não apenas um papel anticíclico, mas também dinamizador do crédito no Brasil depois da crise” (OLIVEIRA, 2015, p.41).

O fato de as instituições oficiais terem comprado bancos privados ou carteira de crédito de bancos em dificuldades, através da MP nº 443 de 22 de outubro de 2008, constituiu um importante fator para a ampliação do crédito na economia e para evitar que a fragilidade financeira do segmento privado de menor porte contaminasse todo o sistema bancário ampliando o risco de insolvência. Figurou ainda uma das peças fundamentais para o acirramento da concentração bancária no Brasil nesse período pós-crise.



#### 4.5 ENTENDENDO AS ALTERAÇÕES RECENTES NA CONCENTRAÇÃO, NA OPERACIONALIZAÇÃO E NA RENTABILIDADE BANCÁRIA

##### 4.5.1 O AVANÇO DA CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL

Obviamente esse cenário de crise internacional e as dificuldades enfrentadas por boa parte dos bancos pequenos e médios criou condições para o aprofundamento do processo de concentração bancária no Brasil. A peculiaridade dessa nova fase residiu nos atos de fusão e incorporação por parte dos bancos oficiais para fins de estabilização do setor. O então crescimento da participação dos bancos públicos no sistema bancário ocorreu em grande medida por atos de concentração. “Com vistas a reduzir o risco sistêmico, o governo autorizou essas instituições a fazerem o “salvamento” dos bancos com problemas, mediante a transferência de controle acionário” (OREIRO; BASÍLIO, 2012, p. 135).

Em meio à crise, ocorreram várias alterações societárias sob a forma de incorporações, cisões ou transferência de controle. As transferências de controle mais expressivas foram a do banco BMC para o Bradesco em 2007; a do Banco ABN Amro Real para o Santander em 2008. No que tange as cisões e incorporações, o Banco do Brasil recebe bastante destaque. Entre 2008 e 2010 o BB realizou várias operações, notadamente de bancos estaduais, a saber, BESC, BEP, BRB e Nossa Caixa. “Chamada no mercado de “BBtização”, a estratégia do Banco do Brasil de absorver bancos estaduais tinha por objetivo fazer frente ao crescimento por meio de aquisições, feitas até então apenas pelas instituições privadas” (COSTA, 2014, p.184).

BB associou-se ainda ao Banco Votorantim em 2009, e, no ano seguinte incorporou o Banco Popular do Brasil e o Banco Patagônia. Em 2012 adquiriu a totalidade das ações do *EuroBank* no Brasil. A Caixa se associou ao Banco Panamericano em 2009<sup>95</sup>. Neste ano ocorre a mega associação entre o Banco Itaú e Unibanco e a aquisição do Banco IBI pelo Bradesco. Em 2010 o Itaú associou-se ao Banco *Carrefour* e o BMG comprou o Banco Schahin e o Banco GE Capital em 2011.

---

<sup>95</sup> Em 2011, o BTG Pactual assumiu o controle acionário do Banco Panamericano, com 37,64% do capital social.

Em janeiro de 2013, o Brasil inicia os procedimentos para transição à estrutura regulatória do Basileia III, o que exigiu maior requerimento de capital regulatório, de modo que alguns bancos de pequenos portes passaram a enfrentar dificuldades em cumprir as diretrizes propostas, e, portanto, para manter-se em funcionamento. Além disso, com a condução de uma política monetária mais restritiva, incluindo a retirada dos estímulos propostos para enfrentar a crise internacional, alguns bancos pequenos voltaram a apresentar problemas de liquidez, o que pode levá-los a sucumbirem aos atos de concentração.

Apesar desses atos de concentração, o número de bancos no setor bancário nacional, total ou por origem de capital, no período de 2007 a 2014 não apresentou grandes alterações, salvo o grupo dos bancos privados com controle estrangeiro que aumentou consideravelmente. O fato de economia brasileira ter apresentado solidez macroeconômica e um ciclo de alta de crédito no momento mais agudo da crise internacional contribuiu para ampliar a presença de capitais estrangeiros no setor bancário nacional.

Tabela 10- Quantitativo de Banco por Origem de Capital (2007-2014)

Bancos	2007	2009	2011	2013	2014
Públicos	13	10	9	9	10
Privados	143	148	151	146	143
PN <sup>(1)</sup>	77	82	73	67	63
PPE <sup>(2)</sup>	10	6	16	15	16
PCE <sup>(3)</sup>	49	54	56	58	58
PE <sup>(4)</sup>	7	6	6	6	6
Total	156	158	160	155	153

Fonte: BACEN. RESFN (2010 e 2014). Elaboração do autor.

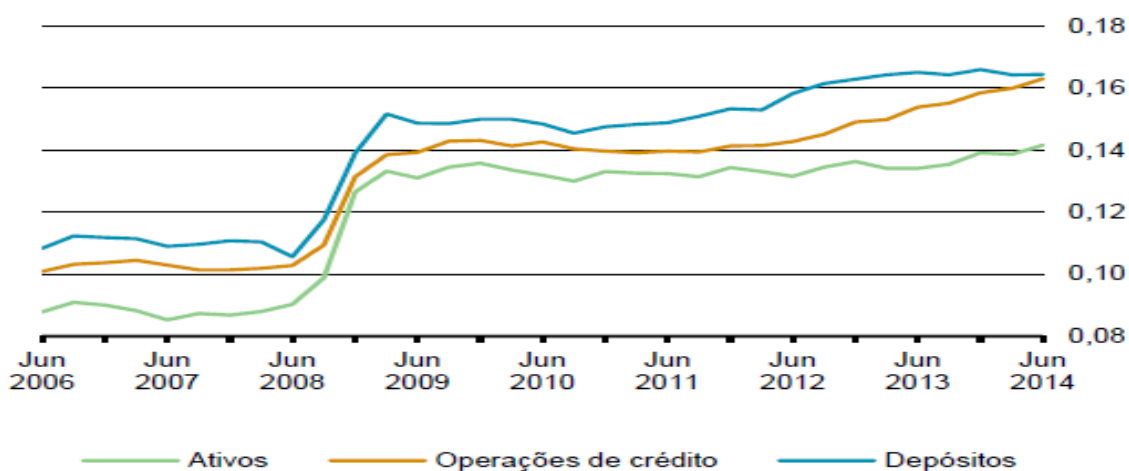
Nota: (1) Privado Nacional; (2) Privado com Participação Estrangeira; (3) Privado com Controle Estrangeiro; (4) Privados Estrangeiros.

Ao considerarmos os indicadores de concentração, fica evidente o aprofundamento da concentração bancária no Brasil após a crise internacional imprimir seus efeitos deletérios no setor bancário brasileiro. Os índices de concentração IHH, RC4 e RC10<sup>96</sup> apresentaram aumento dos níveis de concentração a partir do ano de 2008,

<sup>96</sup> O IHH é utilizado pelas autoridades nacionais e estrangeiras de defesa da concorrência como instrumento acessório na avaliação de níveis de concentração econômica. Segundo referido índice, níveis de

notadamente, nos anos mais recentes. A elevação da concentração bancária pode ser verificada tanto pelo ativo total, quando pelas operações de crédito e depósitos, como demonstram as figuras abaixo.

Figura 10 - Evolução dos Níveis de Concentração - IHH (2006-2014)



Fonte: BACEN. REF (2014).

Figura 11 - Evolução dos Níveis de Concentração - RC4% (2006-2014)

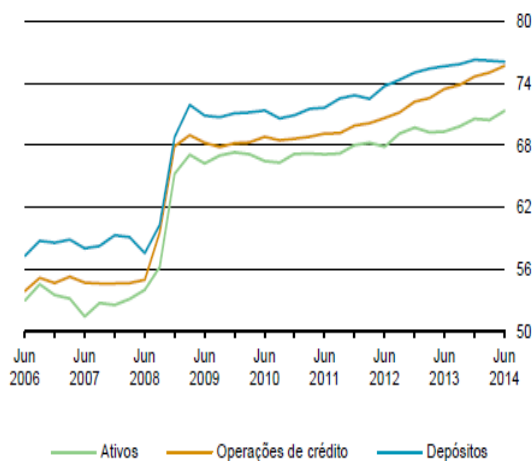
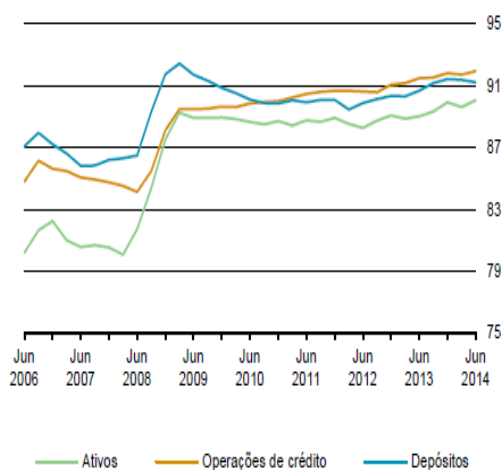


Figura 12 - Evolução dos Níveis de Concentração - RC10% (2006-2014)



Fonte: BACEN. REF (2014).

concentração situados entre 0 e 0,1 são considerados baixos; entre 0,1 e 0,18, moderados; e acima de 0,18, elevados. O IHH é obtido pelo somatório do quadrado das participações de cada instituição financeira (IF) no mercado considerado:  $IHH = (IF1)^2 + (IF2)^2 + \dots + (IFn)^2$ . (BACEN, REF, 2009). O Índice Razão de Concentração mensura a participação das K maiores instituições no total do mercado, com variação de 0 a 1. Quanto maior o valor do índice, maior a concentração, sendo a fórmula expressa por:  $RC(K) = \frac{\sum_{i=1}^K IF_i}{\sum_{i=1}^K IF_i}$ .

Com essa evolução consistente da concentração bancária no Brasil, enquanto desdobramento das dificuldades e estratégias em meio à crise, os depósitos totais apresentaram maior elevação da concentração ao observar o IHH e o RC4, seguido das operações de crédito e por fim dos ativos. Essa mesma configuração podia ser observada pelo RC10 até o ano de 2010, quando as operações de crédito das dez maiores instituições se tornou a variável mais concentrada.

Em 2007, o IHH referente aos ativos totais era de 0,08 subindo para 0,14 em 2014. As operações de crédito registraram 0,16 em 2014 ante o valor de 0,10 em 2007. A concentração nos depósitos totais elevou de 0,11 para 0,16 neste período considerando o mesmo indicador. Com relação ao RC4, em 2014 os quatro maiores bancos detinham 71,35% dos ativos totais, 75,69% das operações de crédito e 76,09% dos depósitos totais do segmento bancário nacional. O RC10 indicou que os dez maiores bancos respondiam por 90,03% dos ativos, 91,92% das operações de crédito e 91,22% dos depósitos no último ano da série.

Observa-se a continuidade do processo de concentração no setor bancário brasileiro com a aquisição de 100% do capital social do HSBC no Brasil pelo Bradesco em 2015 e a compra das operações de varejo do Citibank no Brasil pelo Itaú em 2016<sup>97</sup>, de modo que essas operações ainda devem propalar impactos mais incisivos nos indicadores de concentração. Em 2015, o IHH apresentou coeficiente de 0,13 para os ativos totais e 0,16 para as operações de crédito e depósitos. Em 2016 mantiveram-se os valores dentro do intervalo considerado de moderada concentração.

---

<sup>97</sup> Segundo o Relatório Integrado do Bradesco em 2015, “A aquisição de todas as operações do HSBC no Brasil é a maior entre as 48 já realizadas pelo Bradesco desde 1943. A Organização conquista novo posicionamento de mercado e passa a aumentar a participação no segmento de alta renda. Sua presença é ampliada na medida em que a rede de atendimento ganha mais 851 agências, com ingresso de 5 milhões de clientes e elevação dos ativos totais para R\$ 1,2 trilhão. A operação, que envolveu US\$ 5,186 bilhões em recursos, considera: Banco de varejo, alta renda, comercial e de atacado Financeira (Losango) e parcerias operacionais com varejistas (mais de 6 mil pontos) Seguros/Previdência/Capitalização” (2015, p.11). No que diz respeito à operação de aquisição das operações de varejo do Citibank no Brasil pelo Itaú, o banco Itaú informou por meio de nota em 8 de outubro de 2016 que “aquisição dos negócios de varejo (voltados a pessoas físicas) conduzidos pelo Citibank no Brasil, incluindo empréstimos, depósitos, cartões de crédito, agências, gestão de recursos e corretagem de seguros, assim como as participações societárias detidas pelo Citibank na TECBAN - Tecnologia Bancária S.A. (representativas de 5,64% do seu capital social) e na Cibrasec – Companhia Brasileira de Securitização (representativas de 3,60 % do seu capital social), pelo valor de R\$ 710 milhões”. Esta operação ainda está sujeita à aprovação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Com relação ao RC4, estavam em favor das quatro maiores instituições em 2015 o total de 69,84% dos ativos, 76,37% das operações de crédito e 75,48% dos depósitos. Em 2016, os ativos e as operações de crédito apresentaram um ligeiro aumento atingindo 70,48% e 76,95%. Os depósitos apresentaram leve arrefecimento para 74,56%. Segundo o RC10, os dez maiores concentraram em 2015 89,38% dos ativos, 92,14% das operações de crédito e 91,20% dos depósitos totais, ao passo que em 2016 tiveram 89,53% dos ativos, 92,27% do crédito e 91,87% dos depósitos. Apesar do relativo grande número de bancos no Brasil, praticamente sem alterações quantitativas em 2015<sup>98</sup>, os dez maiores bancos respondem pela quase totalidade dos ativos e das principais operações bancárias.

#### 4.5.2 A ESTRUTURA OPERACIONAL MENOS LÍQUIDA

Depois de pontuar as mudanças estruturais por qual passou o setor bancário nacional pós-crise internacional, procura-se apresentar as alterações operacionais mais relevantes. Segundo Oliveira (2015, p.10), o setor bancário brasileiro “migrou para uma posição patrimonial menos líquida exatamente em um contexto marcado por maior incerteza. Isso foi possível, fundamentalmente, em razão do comportamento não apenas anticíclico, mas também dinamizador do crédito assumido pelos bancos públicos” (OLIVEIRA, 2015, p. 10).

Desde meados da década de 1990, o quadro macroeconômico e institucional no bojo do Plano Real proporcionou aos bancos no Brasil a possibilidade de operar com uma estrutura patrimonial altamente líquida e rentável. Todavia, no quadro presente de maior incerteza, no qual o perfil do crédito foi substancialmente alterado em favor das operações com recursos direcionados, os ativos se tornaram menos líquidos devido o alongamento dos prazos. Evidentemente, não podemos perder de vista o papel das instituições oficiais nesta posição menos líquida do setor bancário nacional.

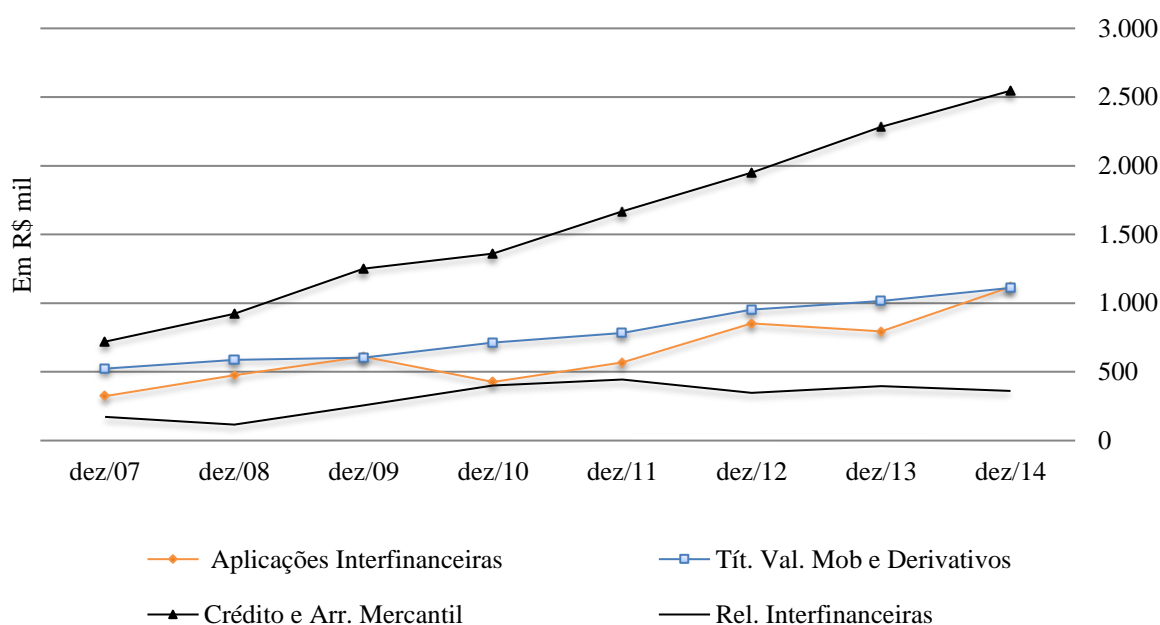
---

<sup>98</sup> Segundo o Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional, em 2015 havia 10 bancos públicos, 72 bancos privados nacionais, 6 bancos com participação estrangeira, 60 bancos com controle estrangeiro e 6 filiais de bancos estrangeiros.

#### 4.5.2.1 A EVOLUÇÃO RECENTE DOS ATIVOS BANCÁRIOS

Com a expansão do crédito verificado no período pós-crise mediante as políticas anticíclicas, o papel dinâmico dos bancos públicos e a reação dos concorrentes nacionais, houve um expressivo crescimento do ativo total liderado pelas operações de crédito e arrendamento mercantil, seguido das operações com títulos, valores mobiliários e derivativos e das aplicações interfinanceiras de curto prazo. O Gráfico 17 mostra a evolução dos ativos dos 50 maiores bancos.

Gráfico 15 - Evolução dos Ativos Bancários (2007-2014)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Uma evidência importante nesse período de 2007-2014 em comparação com o período de 1995-2007 foi à trajetória de acentuada expansão das operações de crédito em relação às operações com títulos, valores mobiliários e derivativos (TVM), de forma que as trajetórias desses ativos se distanciaram, ante a grande proximidade existente anteriormente. Como visto, em 2014, o saldo das operações de crédito somou R\$3.018 bilhões em dezembro, 11,3% a mais em comparação com o ano anterior. A relação crédito sobre o Produto Interno Bruto (PIB) chegou a 58,9%, ante 56,0%, em 2013, muito acima dos 34,7% registrado em 2007. Os recursos livres responderam em 2014 por R\$ 30,8%

atingindo R\$764 bilhões. Os recursos direcionados equivaleram a 28,1%, com montante de R\$ 701,5 bilhões.

Os títulos, valores mobiliários e derivativos aparecem no segundo posto no ativo total. Estas operações apresentaram um ritmo menor de crescimento no período de 2007 a 2014 em relação ao período de análise precedente. O aumento das aplicações interfinanceiras de liquidez, pela maior preferência pela liquidez dos bancos no período e pela obrigatoriedade de manter ativos mais líquidos sob a égide do Basileia III, fez com que as trajetórias desses grupos de ativos ficassem muito próximas, a ponto de praticamente se igualaram em 2014. No período anterior as aplicações financeiras de liquidez ficavam bem atrás.

Em linhas gerais, “a estrutura patrimonial do sistema bancário no Brasil revela um direcionamento bem maior do lado esquerdo do balanço dos bancos para as operações de crédito, em detrimento da participação das operações com maior grau de liquidez, como TVM” (OLIVEIRA, 2015, p.38). Evidentemente, a maior participação dos bancos públicos no total da área do setor tem balizado essa mudança.

#### 4.5.2.2 A EVOLUÇÃO RECENTE DOS PASSIVOS BANCÁRIOS

Ao considerarmos o passivo, a grande mudança residiu na expansão das captações no mercado aberto em ritmo mais acelerado que as captações com depósitos. O menor dinamismo da atividade econômica no Brasil a partir de 2011 contribuiu para arrefecer o ritmo de crescimento dos depósitos<sup>99</sup>. As dificuldades em captar recursos no mercado externo e no interbancário após a eclosão da crise em 2007, a maior integração entre o mercado bancário e o mercado de capitais com a criação e o desenvolvimento das letras financeiras (LFs) e das operações compromissadas, estimularam as captações no mercado aberto<sup>100</sup>.

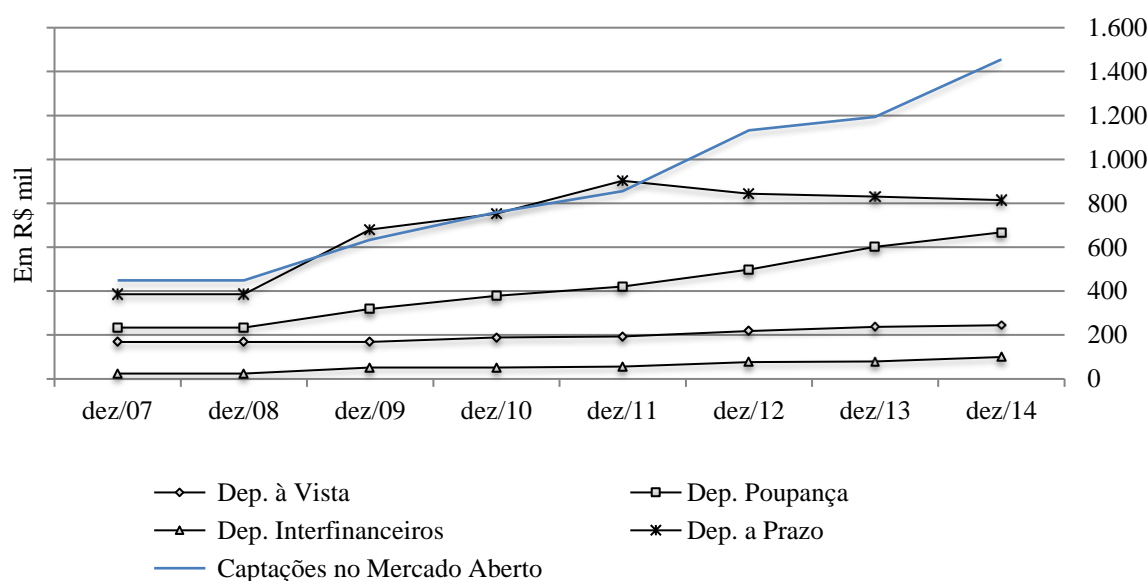
---

<sup>99</sup> A economia brasileira enfrenta uma série de percalços desde o aprofundamento da crise internacional. A despeito da contração brutal do PIB em 2009 seguida de uma recuperação espetacular no ano seguinte, há uma evidente perda do dinamismo interno a partir de 2011. Da ampliação dos problemas econômicos surgiram obstáculos de outras ordens que repercutiram negativamente no plano econômico.

<sup>100</sup> “Essa diminuição dos depósitos totais em relação ao passivo total, condicionada, fundamentalmente, pela redução dos depósitos a prazo decorreu, em larga medida, do surgimento e do aumento de importância da emissão das letras financeiras (LFs) – título de crédito (renda fixa) emitido por bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras), caixas econômicas, companhias hipotecárias e sociedades de crédito imobiliário. As LFs são, pois, títulos

Com relação aos depósitos, houve redução dos depósitos prazo e aumento dos depósitos de poupança a partir de 2011, quando as dificuldades da economia brasileira se avolumaram, ampliando a incerteza, a aversão ao risco e a preferência por maior liquidez do público. Os depósitos à vista e os depósitos interfinanceiras apresentaram crescimentos parcos como pode ser visto no Gráfico 18:

Gráfico 16 - Evolução dos Passivos Bancários (2007-2014)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Os depósitos a prazo, depois de um aumento relevante entre 2009 e 2011, começam em 2012 a recuar no passivo dos bancos. O fato dessa principal modalidade de depósito ter diminuído contribuiu para redução dos depósitos em relação ao passivo total. Mas, a apesar dos depósitos terem perdido ritmo, continuaram crescendo. Chama atenção à elevação dos depósitos de poupança mesmo com a mudança na rentabilidade da

---

de captação de instituições financeiras, uma espécie de debêntures emitida por essas instituições. Diferentemente de um certificado de depósito bancário (CDB), essa modalidade de captação tem prazo mínimo de 24 meses, sem possibilidade de resgate antecipado, e é isenta de recolhimento compulsório. Para os bancos, assim, as LFs se tornaram uma forma bem mais atrativa de captação de recursos [...]” (OLIVEIRA, 2015, p.45-6). As letras financeiras foram criadas pela MP nº 472 de dezembro de 2009 para servir como instrumento de captação e financiamento de longo prazo no Sistema Financeira Nacional. Por sua vez, as operações compromissadas são as obrigações contraídas pelas operações com carteira própria, de terceiros e carteiras de livre movimentação.



caderneta de poupança no início de 2012<sup>101</sup>, o que favoreceu as operações de crédito, apesar do recuo da taxa de juros e dos *spreads* bancários, que atingiram menor nível histórico neste ano.

#### 4.5.3 A RENTABILIDADE BANCÁRIA FRENTE ÀS MUDANÇAS ENSEJADAS PELA CRISE

À medida que a crise global, iniciada em 2007, se aprofundava e imprimia seus efeitos no setor bancário brasileiro, provocando alterações estruturais, operacionais e institucionais relevantes, a rentabilidade bancária tornou-se mais volátil, sendo negativamente impactada. Antes de passar a análise dos indicadores de rentabilidade, importa verificar o comportamento das receitas e dos lucros dos bancos no período de análise proposto. As receitas com operações de crédito e arrendamento mercantil apresentaram um comportamento bastante positivo, houve apenas um leve arrefecimento em 2012, no qual as taxas de juros e os *spreads* bancários chegaram a patamares mínimos<sup>102</sup>. Apesar do parco desempenho da economia brasileira em 2014, as operações de crédito registraram um significativo aumento, principalmente, em segmentos de baixo risco<sup>103</sup>.

As receitas com títulos e valores mobiliários tiveram menor ritmo de crescimento nos anos de vigência da taxa Selic reduzida. Porém, com a subida da taxa Selic a partir de abril de 2013 e a elevação dos indicadores de preços em 2014, bem acima do centro da meta de inflação<sup>104</sup>, os incrementos de receitas nessa rubrica voltaram a apresentar

---

<sup>101</sup> Segundo o BACEN, a redução histórica da taxa de Selic para o patamar de 7,25% em 2012 levou a mudança na regra de remuneração dos depósitos de poupança. A Medida Provisória nº 567, de 3 de maio de 2012 estabeleceu que a remuneração desses depósitos passasse a ser composta de duas parcelas, sendo a primeira a remuneração básica, dada pela Taxa Referencial - TR, e a segunda parcela a remuneração adicional de 0,5% ao mês, quando a meta da taxa Selic for maior que 8,5% a.a, ou, 70% da meta da taxa Selic ao ano quando a taxa Selic for igual ou menor que 8,5% a.a.

<sup>102</sup> Em muitos países desenvolvidos a taxa real de juros se tornou negativa no contexto da crise financeira e econômica mundial. Apesar da redução da taxa de juros no Brasil, que atinge o patamar mínimo de 7,5% entre outubro de 2012 e abril de 2013, esta ainda se mantém elevada perante as taxas internacionais. O processo de redução da taxa de juros e dos *spreads* no Brasil desde 1999 não tem sido suficiente para equiparar aos padrões internacionais.

<sup>103</sup> Especialmente o Crédito consignado, imobiliário e para grandes empresas.

<sup>104</sup> O IPCA registrou 6,41% de alta nos preços em 2014, o maior valor registrado no período no período de 2007 a 2014. O centro da meta de inflação é de 4,5%.

crescimento. A receita com prestação de serviços permaneceu praticamente estável no período em virtude da regulamentação da cobrança das tarifas bancárias<sup>105</sup>.

Além disso, os bancos públicos reduziram suas tarifas como parte da postura anticíclica adotada. Porém, a redução das tarifas bancárias não ocorreu de forma generalizada. Os bancos privados chegaram inclusive a aumentar a cobrança de tarifa em algumas modalidades como uma forma de compensar a queda dos *spreads* (COSTA; PINTO, 2013). De modo geral, os bancos obtiveram ganhos com tarifas bancárias e prestação de serviços pela ampliação e diversificação da atividade bancária.

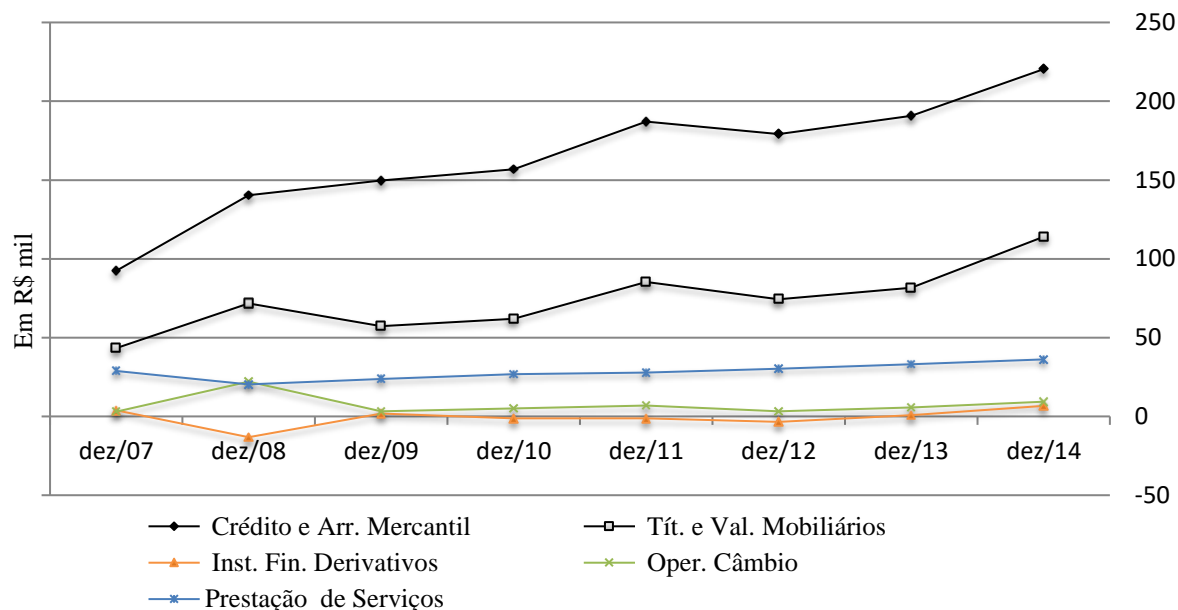
Em contrapartida, houve queda das receitas com operações de câmbio e as receitas com derivativos não foram significativas. Nota-se que no de 2008, onde a crise se aprofunda, há prejuízo com instrumentos financeiros derivativos, que estiveram no centro da crise. As trajetórias das receitas bancárias podem ser apuradas no Gráfico abaixo:

---

<sup>105</sup> Conforme o BACEN, “Desde 30 de abril de 2008, quando entrou em vigor a regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central (Resolução CMN 3.518, de 2007), houve alteração no disciplinamento das cobranças de tarifas pelas instituições financeiras. A regulamentação atualmente em vigor (Resolução CMN 3.919, de 2010) classifica em quatro modalidades os tipos de serviços prestados às pessoas físicas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central:

- a. serviços essenciais: aqueles que não podem ser cobrados;
- b. serviços prioritários: aqueles relacionados a cadastro, contas de depósitos, transferências de recursos, operações de crédito e de arrendamento mercantil, cartão de crédito básico e operações de câmbio manual para compra ou venda de moeda estrangeira relacionada a viagens internacionais, somente podendo ser cobrados os serviços constantes da Lista de Serviços da Tabela I anexa à Resolução CMN 3.919, de 2010, devendo ainda ser observados a padronização, as siglas e os fatos geradores da cobrança, também estabelecidos por meio da citada Tabela I;
- c. serviços especiais: aqueles cuja legislação e regulamentação específicas definem as tarifas e as condições em que aplicáveis, a exemplo dos serviços referentes ao crédito rural, ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao Fundo PIS/PASEP, às chamadas "contas-salário", bem como às operações de microcrédito de que trata a Resolução CMN 4.000, de 2011;
- d. serviços diferenciados: aqueles que podem ser cobrados desde que explicitadas ao cliente ou ao usuário as condições de utilização e de pagamento”. Informação disponível em: <http://www.bcb.gov.br> » Perguntas Frequentes»Serviços Bancários»Tarifas Bancárias.

Gráfico 17 - Evolução das Principais Receitas Bancárias (2007-2014)

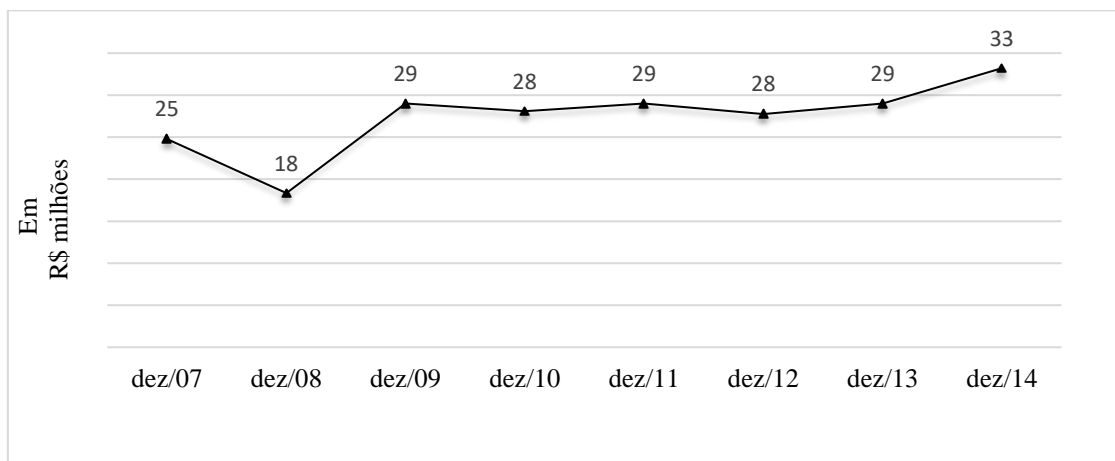


Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

O aumento das receitas bancárias com operações de crédito, títulos, valores mobiliários e tarifas bancárias contribuíram para o aumento do lucro líquido dos bancos. Tomando a base de dados dos 50 maiores bancos no Brasil, após a queda registrada em 2008, o lucro líquido voltou a subir em 2009, permanecendo praticamente estável até o ano de 2013. Em 2014 houve um crescimento nitidamente maior do lucro líquido, apesar da conjuntura adversa da economia brasileira<sup>106</sup>, como expressa o Gráfico 20.

<sup>106</sup> O ano de 2014 foi marcado pela grande retração do PIB e da renda, pela elevação da taxa de desemprego, da inflação, da taxa de juros e da taxa de câmbio, pelo déficit primário e pela ampliação do déficit em nas transações correntes. Obviamente, não podemos perder de vista o complexo e difícil cenário internacional – baixo dinamismo da economia mundial, com várias economias em dificuldades e outras em recuperação – e, o agravamento dos problemas econômicos e políticos domésticos nos últimos anos.

Gráfico 18 - Lucro Líquido dos 50 maiores bancos (2007-2014)



Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

No tocante a rentabilidade dos bancos no Brasil, os bancos privados nacionais e privados com controle estrangeiro registraram quedas expressivas na rentabilidade a partir de 2008, segundo o Retorno sobre o Ativo (ROA) e o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE). Em contrapartida, os bancos públicos tiveram aumento na rentabilidade no período considerado em virtude do crescimento das operações e da participação no total da área bancária.

É importante notar que, nos anos nos quais emergiram e aprofundaram a crise *Subprime* e a crise da dívida soberana dos países da Zona do Euro, a rentabilidade do setor bancário brasileiro foi afetada negativamente pelos efeitos adversos gerados. Mas, a instabilidade econômica e política que se instaura no Brasil a partir de 2011 repercutiu com mais força sobre a rentabilidade bancária.

A queda do PIB, a elevação do desemprego e da inflação, embora não tenha resultado em aumento da inadimplência bancária, têm contribuído para aumentar as operações ativas em segmentos mais seguros e menos rentáveis, tanto em relação à carteira de crédito quanto em relação a aplicações interfinanceiras. Além disso, apesar da alta da taxa Selic, os bancos se mostraram mais receosos em ampliar a aplicação em títulos públicos dado às dificuldades nas finanças do setor público<sup>107</sup>, em face da

<sup>107</sup> Segundo o BACEN, em 2014, o Brasil apresentou déficit primário de R\$ R\$32,536 bilhões, 0,59% do PIB diante da meta de 1,9% de superávit. Foi o primeiro déficit da série histórica do resultado primário do setor público iniciada pelo BACEN em 2002. Em 2015 o déficit foi ainda pior chegando a R\$111,249 bilhões, 1,88% do PIB ante a meta de 1,1%. Em linhas gerais, o superávit primário faz parte do esforço fiscal do governo para pagar os juros nominais da dívida incorrida no passado, servindo de indicador para avaliar a capacidade de pagamento do país em honrar os compromissos assumidos.

deterioração da economia brasileira. Com a conjuntura de crise econômica e política que se instala definitivamente em 2014 a rentabilidade bancária foi bastante impactada.

Tabela 11 - ROE e ROA dos 50 Maiores Bancos por Origem de Capital (2007-2014)

ROE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Público Federal	7,6	12,0	13,5	10,2	9,3	11,1	8,7	8,2
Privado Nacional	10,0	4,3	7,6	-1,8	5,4	0,7	4,8	3,7
Privado com Controle Estrangeiro	17,6	4,8	2,1	5,4	-	-	-	-
ROA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Público Federal	0,8	1,3	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,7
Privado Nacional	1,4	0,7	0,9	0,7	0,9	0,3	0,6	0,5
Privado com Controle Estrangeiro	2,3	0,3	0,3	0,8	-	-	-	-

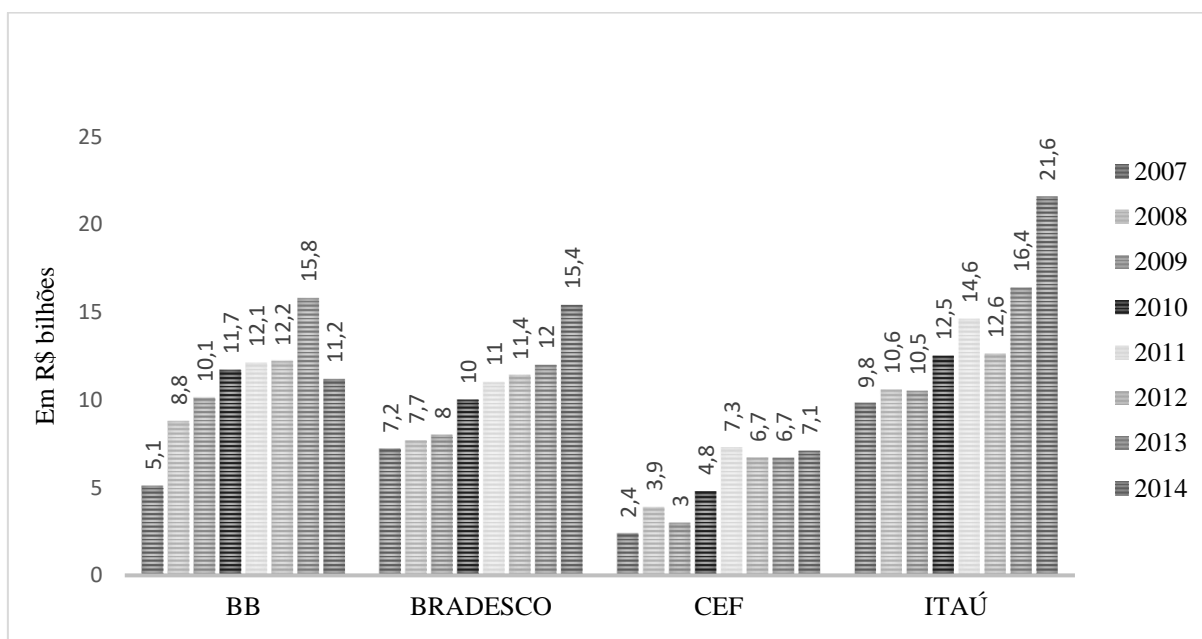
Fonte: BACEN. Elaboração do autor.

Todavia, ao considerar os quatro maiores bancos em operação no país, cuja parcela no total da área bancária é representativa<sup>108</sup>, os resultados são muito positivos em termos de lucro líquido e rentabilidade no período de 2007 a 2014. O BB registrou lucro líquido de R\$ 5,1 bilhões em 2007 e R\$11,2 bilhões em 2014. O maior lucro do BB no período ocorreu em 2013 quando atingiu a marca de R\$15,8 bilhões. Em 2007 a CEF fechou o ano com o lucro de R\$ 2,4 bilhões e 2014 com R\$ 7,1 bilhões, seu segundo maior lucro no período.

Os dois maiores bancos privados, Itaú e o Bradesco, conseguiram obter recordes históricos de lucro em 2013 e 2014. O Bradesco logrou lucro de R\$7,2 bilhões em 2007 ao passo que em 2014 alcançou a marca de R\$ 15,4 bilhões. O Banco Itaú apresentou a maior média de crescimento dos lucros no período entre os quatro maiores bancos atingindo o patamar de R\$21,5 bilhões em 2014 ante os R\$9,8 bilhões registrados em 2007. O gráfico abaixo apresenta a evolução do lucro líquido dos quatro maiores bancos:

<sup>108</sup> Como visto, em 2014, o CR (4) indicou que os 4 maiores bancos detinham 71,35% dos ativos totais, 75,69% das operações de crédito e 76,09% dos depósitos totais do segmento bancário nacional.

Gráfico 19 - Lucro Líquido dos 4 Maiores Bancos (2007-2014)



Fonte: Demonstrações Contábeis dos bancos. Elaboração do autor.

Prosseguindo com a análise dos quatro maiores bancos, os bancos públicos (BB e CEF) apresentam em média menor rentabilidade sobre o ativo e maior rentabilidade sobre o patrimônio líquido se comparado aos bancos privados (Bradesco e Itaú). No ano de 2008, em que o BB adquire várias instituições bancárias, este banco obtém seu maior nível de rentabilidade, reduzindo de forma praticamente consecutiva ao longo dos anos seguintes. Chama atenção à piora da rentabilidade dos bancos públicos nos três últimos anos da série, talvez relacionada à piora das contas do setor público e ao menor repasse para as operações de crédito direcionado.

Com relação aos bancos privados, após uma queda expressiva da rentabilidade em 2012, estes demonstraram recuperação nos anos seguintes. A Tabela 13 traz os dados do ROE e do ROA dos quatros maiores bancos em operação no Brasil para o período analisado:

Tabela 12 - ROE e ROA dos 4 Maiores Bancos (2007-2014)

ROE								
Instituição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BB	22,7	32,5	30,7	27,0	22,4	19,8	22,9	15,0
Bradesco	23,8	22,3	19,2	22,7	21,0	17,7	18,0	20,1

CEF	22,6	30,6	13,9	23,0	26,5	20,4	26,1	15,2
Itaú	26,2	24,8	22,3	20,3	20,5	16,9	21,1	24,3
<hr/>								
ROA								
Instituição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BB	1,4	2	1,7	1,5	1,4	1,1	1,3	0,8
Bradesco	2,1	1,7	1,6	1,8	1,58	1,3	1,4	1,6
CEF	0,9	1,3	0,9	1,2	1,4	0,9	0,9	0,7
Itaú	2,2	1,9	1,6	1,8	1,7	1,5	1,7	2

Fonte: Demonstrações Contábeis dos bancos. Elaboração do autor.

Apesar do declínio geral da rentabilidade nos quatro bancos considerados, a queda foi um pouco mais forte para os bancos privados, embora, tenha ocorrido uma inversão em favor destes em 2014. O BB apresentou um retorno de 22,7% sobre o patrimônio líquido em 2007, indo a 22,9% em 2013 e caindo bruscamente para 15% em 2014. A caixa teve um comportamento semelhante com 22,6% em 2007, 26,1% em 2013 e 15,2% em 2014. O Retorno sobre o patrimônio líquido do Bradesco que em 2007 foi de 23,8% caiu para 18% em 2013 e subiu para 20,1% em 2014. O Itaú teve ROE de 26,2% no primeiro ano da série, de 21,1% em 2013 e de 24,3% no último ano.

Em 2015, apesar da economia desaquecida e dos seus inúmeros problemas que afetam a velocidade da expansão do crédito, os quatro maiores bancos apresentaram melhoria em suas performances. O Itaú e o Bradesco registraram o maior lucro líquido de suas histórias, com R\$ 26,2 bilhões e R\$ 17,9 bilhões respectivamente. Não obstante, o BB e a CEF tiveram o segundo maior líquido histórico, de R\$14,4 bilhões e R\$7,2 bilhões. A maior concentração, as alterações nos ativos e passivos, a subida da taxa de juros e *spreads* bancários conduziram a esses resultados, a despeito das adversidades e incertezas da economia brasileira.

À exceção da CEF, todos os demais bancos tiveram aumento do retorno sobre o ativo e do retorno sobre o patrimônio líquido em 2015<sup>109</sup>. Assim, esses bancos líderes demonstraram mais uma vez a capacidade de obter resultados extremamente positivos diante de um cenário desfavorável. Como enfatizaram os pós-keynesianos, os bancos conseguem tirar proveito de qualquer fase cíclica em virtude de seu caráter dinâmico/inovador, não sem aguçar as contradições.

<sup>109</sup> Segundo os dados das demonstrações contábeis dos bancos selecionados, o BB apresentou ROE = 17,3 e ROA = 0,9; a CEF teve ROE=11,4 e ROA=0,64; o Itaú exibiu ROE= 24,8 e ROA=2,2. Por fim, o Bradesco teve ROE= 20,5 e ROA=1,7.

A atual conjuntura de crise na economia brasileira continua reforçando o empocamento de liquidez nas maiores instituições bancárias. Aliado ao bom desempenho destas instituições, tudo caminha para uma acentuação do processo de concentração bancária no Brasil. Resta saber, se nos próximos anos o Brasil deixará o patamar de concentração moderada para adentrar no patamar de alta concentração segundo o Índice de Hirschman Helfindahl. Contudo, os bancos privados devem assumir a vanguarda desse processo pelo dinamismo apresentado nos últimos anos.

Ademais, a luz da teoria pós-keynesiana, indagamos: o perfil operacional menos líquido dos bancos no Brasil, alçado pela ampliação da participação dos bancos públicos e pelo crédito direcionado, seguirá como tendência? Este perfil menos líquido gerará maior nível de lucro e rentabilidade? Poderá engendrar uma fragilidade financeira? Mais ainda, como portará a autoridade monetária em face de novos atos de concentração? Ou em caso de eminente fragilidade financeira?

#### 4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise internacional repercutiu sobre o setor bancário brasileiro ao desencadear um processo de empocamento e enxugamento de liquidez, além de estabelecer um novo marco regulatório, demandando e acarretando mudanças estruturais e institucionais. O aumento da preferência pela liquidez dos bancos privados, tanto em termos de mundo quanto em termos de Brasil, trouxe dificuldades para boa parte dos bancos pequenos e médios. Diante disso, medidas contracíclicas, na qual os bancos públicos participaram ativamente, foram tomadas em grande medida para resolver a situação de fragilidade desses bancos menores com risco de desencadear outros problemas no setor bancário e na economia em geral.

Assim, ao mitigar os efeitos-contágio da crise provendo crédito e liquidez, os bancos públicos mostraram robustez e ganharam participação no mercado, tanto em termo das operações de crédito quanto em relação aos ativos e aos depósitos totais. Esse aumento da participação dos bancos com controle estatal figura um dos principais traços do setor bancário brasileiro depois a crise financeira internacional. Por conseguinte, esses bancos lideraram não apenas um ciclo expansionista de crédito como acirraram o processo de concentração bancária ao adquirir vários bancos e carteira de crédito de instituições financeiras em dificuldades, com vistas no fortalecimento do setor.



Isso desencadeou reação dos bancos privados nacionais para não perder participação no mercado de modo a produzir uma escalada do crédito e da concentração bancária no Brasil a patamares jamais vistos e em vias de aprofundamento. Não obstante, a maior participação dos bancos oficiais, modificou o perfil operacional dos bancos. O crescimento das operações de crédito em ritmo acelerado, com destaque para a modalidade de recursos direcionados, gerou um perfil operacional menos líquido. Ainda mais quando se considera o aumento dos passivos via captação no mercado aberto.

Entretanto, com a conjuntura de instabilidade internacional e nacional, os indicadores de rentabilidade demonstraram um declínio na rentabilidade dos bancos privados nacionais e estrangeiros ao passo que os bancos públicos apresentaram melhoria na rentabilidade ao expandir as operações de crédito e a participação no mercado. No mesmo período, os quatro maiores bancos tiveram elevados lucros históricos.

## 5 CONCLUSÃO

Na linha da argumentação pós-keynesiana, o presente trabalho buscou refletir a complexa dinâmica do setor bancário brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990. A motivação surgiu a partir da percepção de que o setor bancário doméstico vivenciou profundas transformações em matéria de estrutura, de gestão dos passivos e ativos e de desempenho nos últimos vinte anos. Tais mudanças ocorreram, em grande medida, após a implementação do Plano Real em 1994 e após a crise financeira internacional iniciada em 2007.

Como observado, o Plano Real impactou fortemente o setor bancário por extinguir a receita inflacionária, adotar medidas monetárias, creditícias e fiscais restritivas, liberalizar o Sistema Financeiro Nacional e realizar a harmonização regulatória bancária segundo os preceitos internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia. Em face dessas providências, muitos bancos, inclusive grandes e médios, se fragilizaram a ponto de irromper uma crise bancária de grandes proporções.

Para resolver a crise, a fórmula proposta pelo governo e pelo Banco Central esteve centrada no PROER e no PROES. Contou ainda com o FGC e com o PROEF. Essas medidas fomentaram um processo de concentração bancária no Brasil, seja pela entrada de bancos estrangeiros, pela forte reação e dinamismo dos grandes bancos privados nacionais ou pela incapacidade de pequenos bancos cumprirem as diretrizes regulatórias.

Assim, houve inúmeros atos de concentração, que contribuíram para maior estabilidade do setor. Os bancos públicos reduziram drasticamente a participação no total da área bancária. Em contrapartida, os bancos estrangeiros tiveram um expressivo crescimento, porém, não mais que os grandes bancos privados nacionais. No tocante a rentabilidade bancária, esta mostrou crescimento *pari passu* ao aumento da concentração no setor, a despeito do arrefecimento da concentração e do vigoroso aumento da rentabilidade no período de 2004 a 2007, mediante a considerável expansão e diversificação da atividade bancária no país.

Perante o movimento de liberalização financeira, da qual resultou uma internacionalização e diversificação da atividade bancária além da harmonização regulatória bancária internacional, a estrutura do setor bancário brasileiro foi impactada pela maior facilidade à entrada e saída de bancos estrangeiros e por inviabilizar instituições menores em vista das dificuldades em cumprir as diretrizes regulatórias. Não

obstante, a estrutura operacional manteve um perfil patrimonial altamente líquido e rentável, a despeito das mudanças verificadas nos ativos e passivos bancários, notadamente, quando se observa os bancos privados nacionais. A significativa expansão da atividade bancária no Brasil a partir de 2004, liderada pelos bancos privados e pelo crédito livre, incrementou o lucro líquido e a rentabilidade do setor bancário nacional, de forma que o melhor resultado da série pode ser visto em 2007.

Porém, o movimento de liberalização financeira e o comportamento especulativo dos bancos e de outras instituições financeiras produziram as condições para o estouro da crise internacional em 2007. Esta crise ecoou sobre o setor bancário brasileiro pela forte elevação da preferência pela liquidez dos bancos e piora nas condições de crédito no mercado internacional e nacional. No plano interno houve empocamento de liquidez nas grandes instituições, que diante do cenário incerto e desfavorável, restringiram o crédito deixando boa parte dos bancos pequenos e médios em dificuldades.

Em face disso, medidas anticíclicas foram lançadas, de modo que os bancos oficiais assumiram papel-chave na promoção de liquidez e crédito em meio à crise. Assim, alcançaram maior participação no mercado e maior rentabilidade, figurando um dos principais traços da reestruturação bancária após a crise financeira internacional. Todavia, as medidas contracíclicas, na qual os bancos públicos desempenharam um papel ativo, ensejaram uma elevação sem precedentes da concentração bancária ao criar incentivos a aquisições de bancos e carteira de crédito de instituições bancárias em dificuldades. A concentração bancária no Brasil avançou em direção a concentração moderada e em vias de alcançar o patamar elevado. Por outro lado, a ação anticíclica dos bancos públicos trouxe certa estabilidade ao sistema bancário nacional perante as instabilidades financeiras tecidas pela crise, além de ensejar modificações operacionais.

Ao alavancar o crédito direcionado, com prazo mais alongado e *spread* menor, a estrutura operacional do setor bancário transitou para um perfil menos líquido, o que propiciou melhores condições à oferta de crédito no país, apesar da menor rentabilidade dos bancos privados. Enfim, a presente dissertação procurou refletir determinadas mudanças do setor bancário nacional dentro da estrutura analítica pós-keynesiana, cujo cerne reside na apreensão do sistema bancário e da instabilidade financeira imanente à economia capitalista. Evidentemente, algumas mediações foram desenvolvidas para o entendimento da particularidade da economia e do setor bancário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais). *Basileia III: novos desafios para adequação da regulação bancária*. Nov. 2010. Disponível em: <http://portal.anbima.com.br>. Acesso em: 10 set., 2016.
- ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. *Avanços, Recuos, Acertos E Erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional*. IPEA. Texto para Discussão. n.1602, Rio de Janeiro, mar., 2011.
- ARESTIS, P. A Tragédia Grega e a Crise na Zona do Euro. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 85-90.
- \_\_\_\_\_; BASU, S. Globalização Financeira e Regulação. In: SOBREIRA, R. (Org.) *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p.44-59.
- ARIENTI, P. F. F. Reestruturação e Consolidação do Sistema Bancário Privado Brasileiro. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 577-600, out., 2007.
- BACEN (Banco Central do Brasil). *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Vários anos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em 17 de jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Estabilidade Financeira*. Vários anos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em 17 de jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Inflação*. Vários anos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 25 de mar. 2016.
- BARROS, J. R. M.; ALMEIDA Jr., M. F. Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil. *Política Comparada*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 89-132, mai.-ago., 1997.
- BELLUZZO, L.G. M; ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A Economia e a Política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, v.14, n.4, out.-dez., 1994.
- BIS (Bank for International Settlements). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Dec. 2010. Disponível em: <http://www.bis.org>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*. Jan. 2013. Disponível em: <http://www.bis.org>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Basel III: the net stable funding ratio*. Oct. 2014. Disponível em: <http://www.bis.org>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- CAMARGO P. O. *A Evolução Recente do Setor Bancário no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

CARCANHOLO, M. D. Papel e Especificidade dos Bancos na Obra de Minsky: uma iniciativa de resposta à crítica de Dymski, *Pesquisa e Debate*, SP, volume 14, n. 1(23), pp. 91-115, 2003.

CARVALHO, C. E. Perdas das Receitas de Inflação e Defesa da Lucratividade dos Grandes Bancos Brasileiros no Início do Plano Real. *Revista de Economia Mackenzie*, Ano 3, n. 3, p. 121-153, 2005.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, G. C. de. Fragilização de Grandes Bancos no Início do Plano Real. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.12, n.1, p.69-84, jan.-jun., 2002.

\_\_\_\_\_; STUDART, R.; ALVES JR, A.J. *Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas: A experiência brasileira recente*. IPEA. Brasília, Texto para discussão nº 882, mai. 2002.

\_\_\_\_\_; TEPASSÊ, A. C. A Relevância da Atuação dos Bancos públicos Federais Brasileiros diante dos Impactos da Crise Financeira Internacional. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 169-174.

\_\_\_\_\_; VIDOTTO, C. A. Abertura do Setor Bancário ao Capital Estrangeiro nos Anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n.3, p. 395-425, set.-dez., 2007.

CARVALHO, F. J. C. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, v.10, n.4, out.-dez., 1990.

\_\_\_\_\_. URV: o novo paradigma. *Revista Ciência Hoje*, v.17, n.99, abr., 1994.

\_\_\_\_\_. Reforma monetária, Indexação Generalizada e o Plano de Estabilização. *Revista de Economia Política*, v.14, n.2, abr.-jun., 1994.

\_\_\_\_\_. et al. *Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. *Price Stability and Banking Sector Distress in Brazil after 1994*. Textos para Discussão, n. 388, Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia, mar., 1996.

\_\_\_\_\_. Regulação Prudencial na encruzilhada: depois de Basileia II, o dilúvio? In: AMADO, A. et al. *Sistema Financeiro: uma análise do setor bancário*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 155-170.

\_\_\_\_\_. Entendendo a Recente Crise Financeira Global. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 21-28.

\_\_\_\_\_. A Crise Econômica Internacional em 2010: uma avaliação no meio do caminho. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 49-54.

CHICK, V. *Sobre Moeda, Método e Keynes: ensaios escolhidos*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2010.

CONCEIÇÃO, D. N. A Crise Econômica Global e o Triunfo de Hyman P. Minsky. *OIKOS*. Rio de Janeiro, v.8, n. 2, 2009, p. 303-320.

CONTIJO, C; OLIVEIRA, F. A. *A Crise da União Europeia: Why pigs can't fly*. CORECON/ASSEMG, 2012.

CORAZZA, G. Crise e Reestruturação Bancária no Brasil. *Texto para Discussão*, n.8, Porto Alegre: UFRS, 2000.

\_\_\_\_\_. Dinheiro, Instabilidade e Gestão Monetária: de Minsky a Marx. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15, n.1, p. 111-131, 1994.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, R. Os Bancos Nacionais Face à Internacionalização do Sistema Bancário Brasileiro. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 25, nº 47, p.151-184, mar., 2007.

CORREA, V. P. Crescimento da Dívida Pública dos PIIGS e o Movimento Especulativos. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 79-84.

COSTA, F. N. da. Bancos e Crédito no Brasil: 1945-2007. *História e Economia Revista Interdisciplinar*, v. 4, n. 2, p. 134-160, 2008.

\_\_\_\_\_. *Brasil dos Bancos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

COSTA NETO, Y. C. da. *Bancos Oficiais no Brasil: origem e aspectos do seu desenvolvimento*. Departamento Econômico, Brasília: BCB, 2004, 156 p.

COSTA, S. P. *Crise Bancária no Brasil após o Plano Real: uma análise a partir da falência de bancos privados varejistas*. Dissertação (Mestrado em economia), 2001. 116 f. Campinas, SP: [s.n.], 2001.

CYSNE, R. P.; COSTA, S. G. S. da. Reflexos do Plano Real sobre o Sistema Bancário Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*. v. 51, n.3, p. 325-346, 1997.

DEOS, S. A Contemporaneidade de Minsky. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L.F. (Orgs.). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p.17-20.

DIEESE. Fusões no Setor Bancário: Emprego e Concorrência, *Nota Técnica*, n. 55, nov., 2007.

DYMSKI, G. A Eficiência Social e a Regulação Bancária: lições da experiência americana. In: SOBREIRA, R. (Org.) *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p.19-43.

FACHADA, P. Internacionalização, Rentabilidade e Custos Bancários: evidências para o Brasil (1996-2006). In: BACEN. *Relatório de Economia Bancária e Crédito*, 2007, p.127-143.

FARIA, J. A.; PAULA, L. F.; MARINHO, A. Fusões e Aquisições Bancárias no Brasil: Uma avaliação da Eficiência Técnica e de Escala, IPEA, *Texto para Discussão*, n. 1233,

Rio de Janeiro, nov., 2006.

FARHI, M. *et al.* A Crise e os Desafios para a Nova Arquitetura Financeira Internacional. In: FERRAI FILHO & PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 53-60.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 137-142.

FORTUNA, E. *Mercado Financeiro: produtos e serviços*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.

FREITAS, M. C. P. (Org.). *A Abertura do Sistema Bancário Brasileiro ao Capital Estrangeiro: Abertura externa e financiamento financeiro*. São Paulo, Fundap, Convênio IPEA Fundap, mai., 1998.

\_\_\_\_\_. *Abertura do Sistema financeiro no Brasil nos Anos 90*. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: Ipea, p. 101-173, 1999.

\_\_\_\_\_. A Natureza Particular da Concorrência Bancária e seus Efeitos sobre a Instabilidade Financeira. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 51-83, jun., 1997.

\_\_\_\_\_. Política Financeira, Fragilidade e Reestruturação Bancária. In: CARNEIRO, R.; *et al.* *Gestão Estatal no Brasil: armadilha da estabilização 1995-1998*. São Paulo: Fundap, p. 237-295, 2000.

\_\_\_\_\_. *A Internacionalização do Sistema Bancário Brasileiro*. IPEA, Brasília, Texto para discussão, nº 1566, jan. 2011.

\_\_\_\_\_. PRATES, D. M. A Abertura Financeira no Governo FHC: impactos e consequências. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 17, p. 81-111, dez., 2001.

\_\_\_\_\_. Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: Uma interpretação heterodoxa. In: SOBREIRA, R. (Org.) *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p.19-43.

\_\_\_\_\_. Os Efeitos da Crise Global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. *Estudos Avançados*, v.23, n.66, 2009.

GONÇALVES, R. *Globalização e a Desnacionalização*. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1999.

GOTTSCHALK, R.; SODRÉ, M. C. O Novo Acordo da Basileia no Brasil: impactos sobre os bancos públicos e privados. *Análise Estratégica*, n.8, jan.-jun., 2006.

GUILLÉN, O. T. C.; VICENTE, J. V. M.; MORAES, C. O. *Análise do Comportamento dos Bancos Brasileiros Pré e Pós-Crise Subprime*. BACEN, Trabalhos para Discussão, n.334, nov., 2013.

HERMANN, J. Da Liberalização à Crise Financeira Norte-Americana: a morte anunciada chega ao paraíso. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 61-68.

\_\_\_\_\_. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. (et al.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 49-73.

\_\_\_\_\_. Liberalização financeira e crise cambial: a experiência brasileira no período 1987-99. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 210-258.

HYMER, S. *Empresas Multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

IBGE. *Sistema Financeiro: Uma Análise a partir das Contas Nacionais. 1990-1995*. Departamento de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

JORGE NETO, P. M.; ARAÚJO, L. A. D’Ávila; PONCE, D. A. S. Competição e Concentração entre os Bancos Brasileiros. ANPEC- VIII Encontro de Economia da Região Sul – *Anais...* ANPEC SUL, 2005.

KEGREL, J. Proteção Natural e Regulação das Instituições Financeiras Pós-Basileia II. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 107-114.

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LUNDBERG. E. *Saneamento do Sistema Financeiro: A experiência Brasileira dos Últimos 25 anos*. BACEN, 1999.

MAIA, G. V. S. Reestruturação Bancária no Brasil: o caso PROER. *Nota Técnica do Banco Central do Brasil*, n. 38, p. 1-19. Brasília, jun., 2003.

MARTINS, B.S.; ALENCAR, L.S. Concentração Bancária, Lucratividade e Risco Sistêmico: uma abordagem de contágio indireto. BACEN, *Trabalho para Discussão*, n.190, p.1-33. Brasília, set., 2009.

MENDONÇA, A. R. R. Regulação Prudencial e Redes de Proteção: transformações recentes no Brasil. In.: MENDONÇA, A. R. R.; ANDRADE, R. P. (Orgs.). *Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: evolução e perspectivas a partir dos Acordos de Basileia*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2006, p.361-384.

\_\_\_\_\_. Regulação Bancária, Gestão de Risco e Gestaçao da Desordem Financeira. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 75-78.

\_\_\_\_\_. Regulação Bancária e o Arranjo Institucional Pós-crise: atuação do conselho de estabilidade financeira e Basileia III. In: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Orgs.). *As Transformações no Sistema Financeiro Internacional*. Brasília: Ipea, 2012b, p.441-478.

\_\_\_\_\_; DEOS, S. O Papel dos Bancos Públicos e Experiência Brasileira Recente. In: FERRAI FILHO; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 163-168.



MESQUITA, M.; TORÓS, M. *Considerações sobre a Atuação do Banco Central na Crise de 2008*. BACEN, Trabalhos para Discussão, n. 202, mar., 2010, p. 1-39.

MICHALET, C. A. *O Capitalismo Mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MINSKY, H. P. *Estabilizando uma Economia Instável*. São Paulo: Novo Século Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. Capitalism Financial Process and the Instability of Capitalism. *Journal of Economic Issues*, vol. XIV, n.2, jun., 1980.

\_\_\_\_\_. *The Financial-Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy*. Levy Economics Institute of Bard College, 1982.

MOLLO, M. L. R. Instabilidade do Capitalismo, Incerteza e Papel das Autoridades Monetárias: Uma leitura de Minsky. *Revista de Economia Política*, vol.8, n.1, jan.-mar.,1988.

MOREIRA, R. M. (1984) A Concentração Bancária e a Conglomeração Financeira. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 32, out.-dez., 1984.

MOURA, A. R. Notas sobre o Ajustamento do Sistema Bancário Privado no Brasil pós-Real. Rio de Janeiro, *Revista de Administração de Empresas*, n. Especial, fev., 1998.

OLIVEIRA, G. C. *Estrutura Patrimonial e Padrão de Rentabilidade dos Bancos Privados no Brasil (1970-2008): teoria, evidências e peculiaridades*. Tese (dourado em economias) IE/UNICAMP. Campinas, São Paulo: [s.n], 2009.

\_\_\_\_\_. O comportamento do crédito e a reação do Banco Central e do sistema financeiro público e privado aos efeitos da crise internacional. *Anais... II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, set., 2009.

\_\_\_\_\_. *A Estrutura Patrimonial do Sistema Bancário no Brasil no Período Recente (2007 - 2014)*. IPEA. Texto para Discussão, Brasília, dez., 2015.

OLIVEIRA, R. F; SCHIOZER, R. F; LEÃO, S. *Atuação de Bancos Estrangeiros no Brasil: mercado de crédito e de derivativos de 2005 a 2011*. BACEN, Trabalhos para Discussão, n.298, nov., 2012.

OREIRO, J. L; BASÍLIO, F. A Crise Financeira Brasileira: Uma análise a partir do conceito de fragilidade de Minsky. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 131-136.

\_\_\_\_\_. Origens, causas e impactos da crise. *Valor econômico*, 2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br>. Acesso em: 19 ago. 2016.

PALLEY, T. A Exaustão do Paradigma de Crescimento da Economia Norte Americana. In: FERRAI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, 29-34.

PAPADIMITRIOU, D. B.; WRAY, L. R. O Livro de Hyman Minsky: duas décadas depois. In: MINSKY, H. *Estabilizando uma Economia Instável*. Osasco, São Paulo: Novo século Editora, 2013, p. XXIII- LI.

PAULA, L. F. *Comportamento dos Bancos em Alta Inflação: Teoria e experiência brasileira recente*. 1997. 190f. Tese (doutorado em ciências econômicas) IE/UNICAMP. Campinas, São Paulo: [s.n], 1997.

\_\_\_\_\_. Teoria da Firma Bancária. In: LIMA, G.T., PAULA, L.F.; SICSÚ, J. (Orgs.). *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999, p.171-189.

\_\_\_\_\_. Comportamento dos Bancos, Posturas Financeiras e Oferta de Crédito: de Keynes a Minsky. *Revista Análise Econômica*, n.19, mar., 1998.

\_\_\_\_\_. Dinâmica da Firma Bancária: uma abordagem não-convencional. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v.53, n.3, p. 323-356. jul.-set., 1999.

\_\_\_\_\_. Tamanho, Dimensão e Concentração do Sistema Bancário no Contexto de Alta e Baixa Inflação no Brasil”. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p.87-116, jul.-dez., 1998.

\_\_\_\_\_. The Determinants of Recent Foreign Bank Penetration in Brazil. *Cepal Review*, v. 79, p. 159-176, apr., 2003.

\_\_\_\_\_; ALVES JR. A. J. Banking Behavior and the Brazilian Economy after the Real Plan: a post-Keynesian approach. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Roma, v. LVI, n. 227, p. 337-365, dec., 2003.

\_\_\_\_\_. Preferência pela Liquidez e a Natureza da “Crise” Brasileira. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 137-142.

\_\_\_\_\_; ALVES JR. A. J. Comportamento dos bancos, percepção de risco e margem de segurança no ciclo minskiano. *Análise Econômica*, V. 21, n° 39, mar., 2003.

\_\_\_\_\_; FERRARI FILHO, F. Tempos Keynesianos. In: Desdobramentos da crise financeira internacional. *Revista de Economia Política*, v.31, n°2, p.315-335, abr.-jun., 2011.

\_\_\_\_\_; MARQUES, M. B. L. 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.

\_\_\_\_\_; MARQUES, M. B. L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 24, n. 45, p.235-263, 2006.

\_\_\_\_\_. Comportamento dos Bancos, Percepção de Risco e Margem de Segurança no Ciclo Minskiano, *Análise Econômica*, Porto Alegre, Ano 21, n° 39, mar., 2003.

\_\_\_\_\_; *Reestruturação Bancária Mundial e seus Impactos no Setor Bancário Brasileiro*. Economia Brasileira, indd, 2006. Disponível em

<http://www.luizfernandodepaula.com.br>. Acesso em 09 de mai. 2016.

\_\_\_\_\_; OREIRO, J. L.; BASILIO, F. A. C. Estrutura do Setor Bancário e o Ciclo Recente de Expansão do Crédito: o papel dos bancos públicos federais. *Nova economia*. Belo Horizonte, n.23, v.3, set.-dez., 2013.

\_\_\_\_\_; SOUZA, G. J. G. Sistema Financeiro Nacional: análise recente, diagnóstico e perspectivas. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L.F.; BASILIO, F. (Ed.). *Macroeconomia do Desenvolvimento: Ensaio sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012.

PEDRA, A. C. A Crise Financeira de 2008 e seus Impactos na Economia Brasileira: uma análise sob a perspectiva de Minsky. Dissertação (mestrado em Economia), UFES/ CCJE, 2013, 107f. Vitória, Espírito Santo [s.n.], 2013.

PEDRAS, G. B. V. História da Dívida Pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Orgs). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

PRATES, D. M. O Efeito Contágio da Crise Global sobre os Países Emergentes. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 151-154.

PUGA, F. P. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. BNDES. *Textos para Discussão*, n.68. Rio de Janeiro, mar., 1999.

REIS, M. O acordo de Basiléia III e a pró-ciclicidade da regulação financeira. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.25, n.3, p. 691-716, set.-dez., 2015.

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: Abreu, M. P. (Org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus;1992, p.213-231.

RESENDE, M; BOFF, H. Concentração Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, p. 55-65.

ROCHA, F. A. S. Evolução da Concentração Bancária no Brasil (1994-2000). *Notas Técnicas do Banco Central do Brasil* n. 11, nov., 2001.

SALVIANO Jr., C. *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. 152 p.

SICSÚ, J. A URV e sua Função de Alinhar os preços Relativos. *Revista de Economia Política*, v.16, n.2, abr.-jun., 1996.

SILVA, G. J. C. *Ensaio em Teoria da Firma Bancária: estratégia de localização, dinâmica do spread bancário e suas implicações em um modelo baseado em agentes*. Tese (Doutorado em economia) – CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, MG [s.n.], 2009.

\_\_\_\_\_; OREIRO, J. L. C.; PAULA, L. F. R. Spread Bancário no Brasil: Uma Avaliação

Empírica Recente. In: PAULA, L. F.; OREIRO J. L. (Org.). *Sistema Financeiro: uma Análise do Setor Bancário Brasileiro*. 1ª Ed. São Paulo: Campus, 2007, vol. 1, p. 191-220.

SOARES, R. P. Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma explicação. *Texto para Discussão*, n. 808, Brasília: IPEA, 2001.

SOBREIRA, R. Os Derivativos de Crédito e a Crise de Crédito. In: FERRAI FILHO; PAULA, L. F. (Orgs). *A Crise Financeira Internacional: Origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 69-74.

TAKEDA, T.; BADER, F. L. C.; M. KOYAMA. Tarifas Bancárias: comportamento da receita com serviços bancários básicos. In: BACEN. *Relatório de Economia Bancária e Crédito*, 2007, p.155-193.

TOBIN, J. *Commercial Banks as Creators of "Money"*. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University, nº 159, jul., 1963.

\_\_\_\_\_. The Commercial Banking Firm: A Simple Model. *Scand. J. of Economics* 84 (4): 495-530, 1982.

TROSTER, R. L. *Concentração bancária*. São Paulo: FEBRABAN, 2004.

VASCONCELOS, D. S. *Regulação bancária, liquidez e crise financeira: uma análise da proposta de regulação de liquidez em Basileia III*, 2014, 280f. Tese (doutorado) IE/UFRJ. Rio de Janeiro: [s.n], 2014.

VIDOTTO, C. A. *O Sistema Financeiro Brasileiro nos Anos 90: um balanço das mudanças estruturais*. Tese (Doutorado em economia) IE/UNICAMP. Campinas, São Paulo [s.n], 2002.

\_\_\_\_\_. O PROER no Centro da Reestruturação Bancária Brasileira dos Anos Noventa. *Texto para discussão*, n.172, mai., 2005.

WALDERY, R. J. *et al.* Regulação Financeira. In: SALGADO, L. H; FIUZA, E. (Orgs.) *Marcos Regulatórios no Brasil: revendo o papel do Estado após a crise financeira*, Rio de Janeiro: Ipea, 2010, p.86-126.

WRAY, L. R. Basileia II e a Estabilidade Financeira: Uma abordagem Minskyana. In.: MENDONÇA, A. R. R.; ANDRADE, R. P. (Orgs.). *Regulação Bancária e Dinâmica Financeira: evolução e perspectivas a partir dos Acordos de Basileia*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2006, p. 145-176.