

AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL

Flávia Félix BARBOSA*

RESUMO: O presente artigo discute a importância do Plano Real nas amplas transformações do setor bancário brasileiro no período de 1994 a 2007, sobretudo, no que diz respeito às mudanças na concentração e na rentabilidade deste segmento. Demonstra-se a complexa dinâmica do setor bancário brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990, bem como a evolução da concentração e da rentabilidade por efeito da perda da receita inflacionária, da adoção de medidas econômicas restritivas e liberalizantes e das reestruturações propostas pelas autoridades monetárias em face das dificuldades e do dinamismo dos bancos após a implementação do Plano Real. Sob a égide deste Plano de estabilização monetária, o setor bancário tornou-se mais concentrado e altamente rentável.

PALAVRAS-CHAVE: Bancos. Brasil. Plano Real. Concentração. Rentabilidade.

Introdução

A implantação do Plano Real, em julho de 1994, deflagrou uma crise bancária nos anos seguintes. A crise bancária exigiu o desenvolvimento de programas e medidas voltados ao saneamento e fortalecimento do setor no intuito de evitar uma ampla crise econômica. A contrapartida desse processo foram os impulsos de mudanças no próprio segmento bancário nacional a ponto de gerar uma reconfiguração do setor.

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.

* Universidade Federal de Uberlândia (Ufu), Instituto de Economia e Relações Internacionais, Uberlândia – MG – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia. Pesquisadora do Grupo de Estudos de Crítica da Economia Política GECEP/UFVJM. flavia.felixb@gmail.com.

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 artigo está dividido em quatro seções, a contar desta breve introdução. A segunda seção mostra os impactos na atividade bancária resultante da entrada em vigência do Plano Real e dos planos de reestruturação voltados ao setor em virtude das mudanças no contexto macroeconômico. A terceira seção trata os desdobramentos desse processo no que tange à concentração e a rentabilidade bancária no Brasil no período proposto. A quarta seção traz as considerações finais.

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 câmbio¹. 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.

¹ Para apreensão do papel da URV na estabilização monetária vide Bresser Pereira (1994), Carvalho (1994) e Sicsú (1996).

O Plano Real objetivava a estabilização dos preços mediante a utilização de dois principais sustentáculos: a “âncora cambial”² 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 nova moeda nacional, o Real, 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” e pelo aprimoramento da regulamentação e supervisão bancária no Brasil segundo os princípios internacionais do Acordo de Basileia³ (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.334). Com a queda abrupta da inflação, a renda real aumentou cerca de 20% nos primeiros doze 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

² Para maiores informações a respeito ver Belluzzo e Almeida (2002). Outros determinantes que viabilizaram a implantação do regime de âncora cambial no Brasil podem ser encontrados em Hermann (2005).

³ Em 1975, o Bank for International Settlements (BIS) instituiu o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, composto pelos países do Grupo dos Dez (G-10) para funcionar como fórum mundial no intuito de discutir e propor medidas de regulamentação bancária prudencial. 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. 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 (FREITAS, 2005; CARVALHO; VIDOTTO, 2007).

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.

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.

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 privados⁴.

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 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. Segundo 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.

⁴ “[...] 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, 1997, p.45).

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.

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)⁵.

Além disso, 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

⁵ 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*.

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, 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” (ARIENTI, 2007, p. 594).

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”, permitindo aos bancos aumentar concessão de crédito apesar do aumento dos compulsórios (COSTA, 2008, p.145).

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. 579-580) 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 Basileia, 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, 2001).

Segundo apuração de 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 empréstimos, principalmente com as empresas não financeiras coligadas ao banco. 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 implantar programas e medidas no sentido de reestruturar e

fortalecer as instituições do sistema financeiro nacional para dissipar a possibilidade de crise generalizada.

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).

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. Em 2002, o “Banco Central do Brasil (BC) transferiu para a União o saldo de R\$ 8,9 bilhões mantidos 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.

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 garantida⁶, em caso de insolvência, e, por conseguinte, de intervenção, liquidação ou de falência de instituição financeira.

⁶ 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, 2001).

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).

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 “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 intervenção⁷ do Banco Central ou ficando sobre o Regime de Administração Especial Temporária (RAET)⁸ 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 extrajudicial⁹, transferência de controle para o governo federal para fins de saneamentos prévios necessários à privatização e 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 privatizações¹⁰. 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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ “[...] a liquidação extrajudicial é medida mais grave e definitiva. Destina-se a promover a extinção da empresa quando ocorrerem indícios de insolvência irrecuperável 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”. (BACEN, 2001).

¹⁰ 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.

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 (2004, p.133), 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.

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.

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 Índice Razão de Concentração (RC2) 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 estrangeiro 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).

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, p. 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.

Os bancos federais também sentiram o peso da crise fiscal-financeira do governo central, 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.

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.

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, 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).

Elementos acerca da Concentração e da Rentabilidade Bancária

Sobre a égide do Plano Real ocorreram grandes transformações no setor bancário nacional. A perda dos lucros inflacionários e as políticas restritivas revelaram e 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 em virtude das dificuldades trazidas no bojo do Plano Real. Ademais, 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.

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 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.

A maior participação de bancos e capitais estrangeiros no setor bancário nacional contribuiu para o acirramento da concentração bancária. 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 nacional¹¹.

¹¹ 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.

AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL

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. 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 ativos¹². Por outro lado, os bancos nacionais, tanto públicos como privados, os bancos com participação estrangeira e as filiais de bancos estrangeiros sofreram redução consecutiva. 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.

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 no mercado. A tabela a seguir demonstra o quantitativo de bancos por origem de capital:

Tabela 1 - Quantitativo de Bancos pela Origem de Capital (1995-2007)

Bancos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Púb.	32	32	27	22	19	17	15	15	15	14	14	13	13
Priv.	210	198	190	182	175	175	167	152	150	150	147	146	143
PN ⁽¹⁾	144	131	118	105	95	91	81	76	78	82	82	81	77
PPE ⁽²⁾	28	26	23	18	15	14	14	11	10	10	8	9	10
PCE ⁽³⁾	21	25	33	43	50	57	61	56	53	49	49	48	49
PE ⁽⁴⁾	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

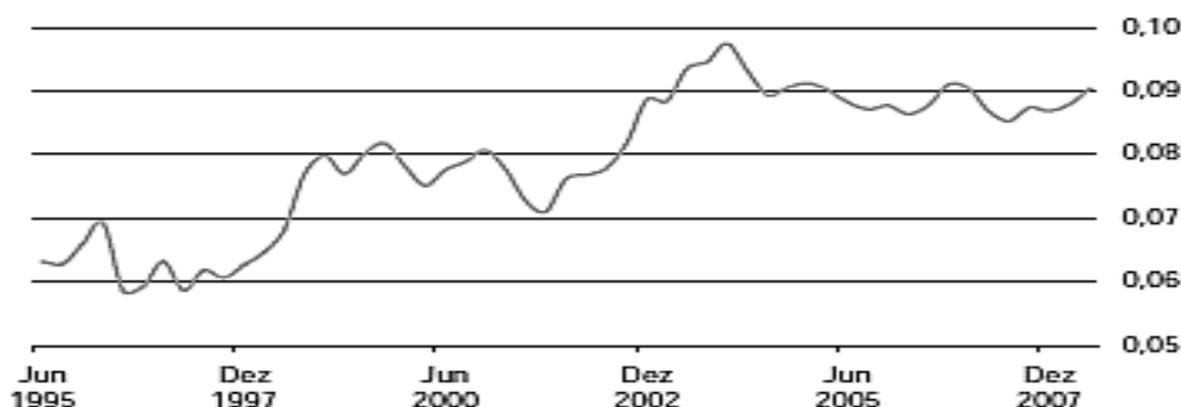
Nota: ⁽¹⁾ Privado Nacional; ⁽²⁾ Privado com Participação Estrangeira; ⁽³⁾ Privado com Controle Estrangeiro; ⁽⁴⁾ Filiais e sucursais.

Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2003, 2007).

¹² 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; PRATES, 2001). Além disso, o fato dos bancos estrangeiros terem apresentado relativamente menor rentabilidade que seus concorrentes nacionais, contribuiu para o movimento de retirada dos investimentos no setor bancário brasileiro.

A despeito dessa redução do número de bancos, fundamentalmente por atos de concentração, o principal indicador de concentração, o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)¹³ 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:

Figura 1- IHH - Ativos Totais (1995-2007)



Fonte: BACEN (2008, p.134).

¹³ 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 e Boff (2002), Jorge Neto, Araújo e Ponce (2005) ou nos Relatórios de Estabilidade Financeira do BACEN.

Figura 2 - IHH - Operações de Crédito (1995-2007)

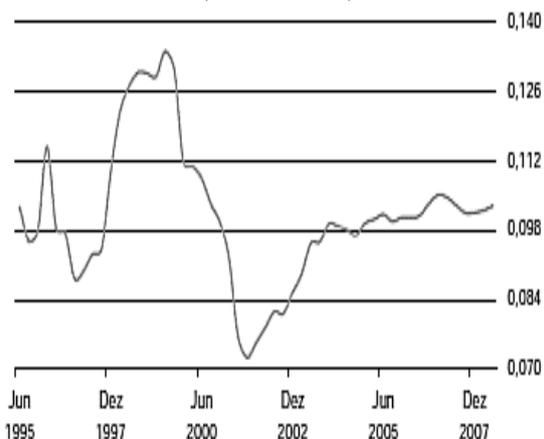
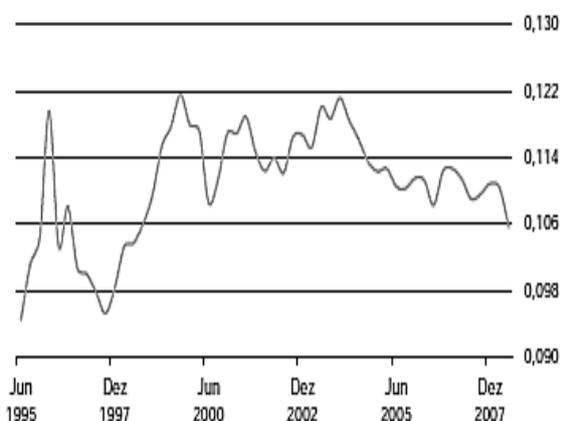


Figura 3 - IHH - Depósitos Totais (1995-2007)



Fonte: BACEN (2008, p.134).

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.

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. 582-583):

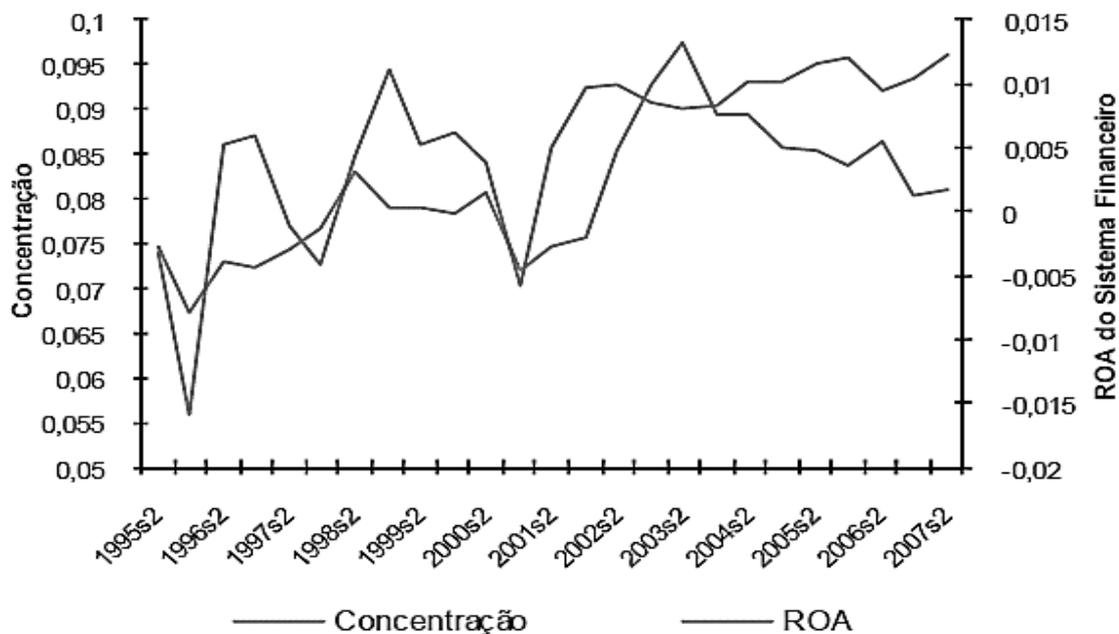
[...] a concentração bancária não é, em si, uma novidade no País. A grande novidade na década de 90 está no fato de que ela vem se realizando a partir de uma mudança de propriedade dos bancos, com

AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL

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.

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 adiante demonstra a evolução da rentabilidade e da concentração no setor bancário nacional:

Figura 4 - Evolução da Rentabilidade e da Concentração no Setor Bancário Nacional (1995-2007)



Fonte: Martins e Alencar (2009, p.10).

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.

No tocante a rentabilidade bancária, esta adquire 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 russa em 1998 e da deterioração da atividade economia interna e das contas do setor público. O processo de “bancarização”¹⁴ 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 bancário, 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. A Tabela abaixo traz o retorno médio sobre o patrimônio líquido (ROE) e o retorno médio sobre o ativo (ROA) dos 50 maiores bancos, classificados por ativo total, no período de 1995 a 2007 segundo a origem de capital:

¹⁴ 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).

AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR BANCÁRIO SOB A ÉGIDE DO PLANO REAL

Tabela 2 - ROE e ROA por Origem de Capital (1995-2007)

ROE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PF ⁽¹⁾	-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 ⁽²⁾	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 ⁽³⁾	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

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

Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2009).

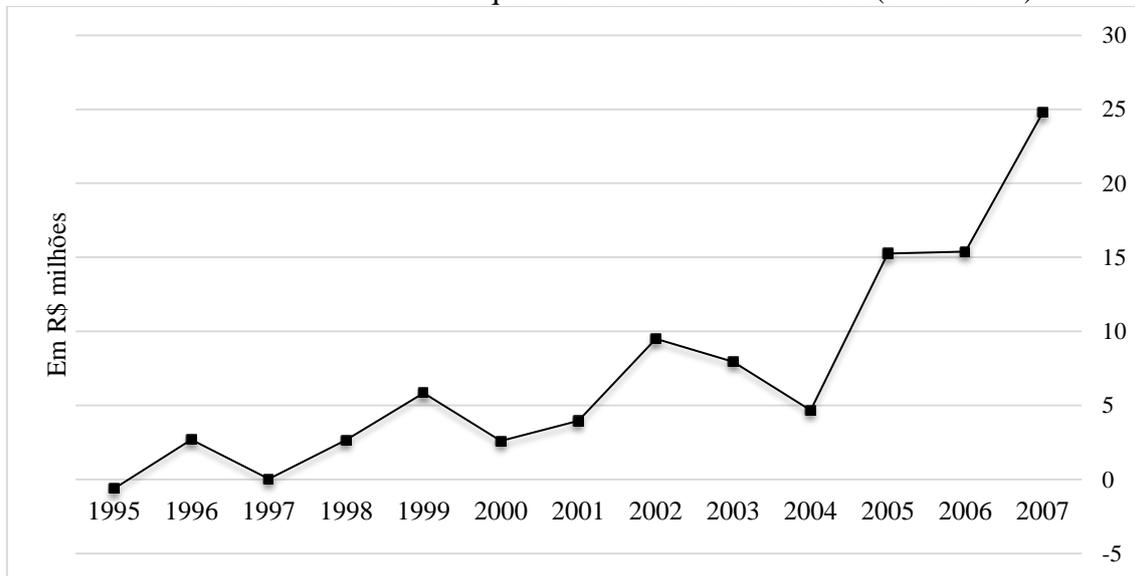
Fica explícito, por meio destes indicadores, que os bancos oficiais tiveram em média menor rentabilidade no período. Em 2001 e 2002 os bancos públicos experimentaram quedas expressivas de rentabilidade devido ao ajuste do capital regulatório após o PROEF, na obrigatoriedade de se adequarem aos princípios 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 1 - Lucro Líquido dos 50 Maiores Bancos (1995-2007)



Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2009).

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 outras investigações.

Considerações Finais

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.

THE TRANSFORMATIONS OF THE BANKING SECTOR UNDER THE STEP OF THE REAL PLAN

ABSTRACT: *This article discusses the importance of the Real Plan in the broad transformations of the Brazilian banking sector from 1994 to 2007, especially with regard to changes in concentration and profitability of this segment. The complex dynamics of the Brazilian banking sector from the second half of the 1990s is demonstrated, as well as the concentration and profitability evolution due to the loss of inflationary revenue, the adoption of restrictive economic measures and liberalization and the proposed restructuring by the monetary authorities in the face of the difficulties and the dynamism of the banks after the implementation of the Real Plan. Under the aegis of this monetary stabilization plan, the banking sector has become more concentrated and highly profitable.*

KEYWORDS: *Banks. Brazil. Real Plan. Concentration. Profitability.*

REFERÊNCIAS

- 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.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. Sistema Financeiro Nacional. Informações para análise econômico-financeira. **Base de Dados 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/n/infoanaecofinan>>. Acesso em: 24 jan. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, v.7, n.2, p. 1-174, nov. 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2008_11/refP.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, v.6, n.2, p. 1-171, nov. 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2007_novembro/ref200711c1p.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, v.2, n.2, p. 1- 169, nov. 2003. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2003_novembro/ref200310c1p.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL [BACEN]. **O Banco Central e as Novas Técnicas de Saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a Estabilização Monetária**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=artregesp>>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- 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**, São Paulo, v.14, n.4, out./dez. 1994.
- CAMARGO P. O. **A Evolução Recente do Setor Bancário no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- 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**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 121-153, 2005.
- CARVALHO, C. E.; 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. de. URV: o novo paradigma. **Revista Ciência Hoje**, São Paulo,

v. 17, n. 99, abr. 1994.

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

COSTA, F. N. da. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: EdUSP, 2014.

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

COSTA, S. P. **Crise Bancária no Brasil após o Plano Real**: uma análise a partir da falência de bancos privados varejistas. 2001. 116f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

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

FARIA, J. A. de; PAULA, L. F.; MARINHO, A. Fusões e Aquisições Bancárias no Brasil: Uma avaliação da Eficiência Técnica e de Escala. **IPEA: Textos para Discussão**, Brasília, n. 1233, nov. 2006.

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

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

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Sistema Financeiro**: Uma Análise a partir das Contas Nacionais: 1990- 1995. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Contas Nacionais, 1997.

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

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

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

1998.

NETO, P. M.; ARAÚJO, L. A. D. de; PONCE, D. A. S. Competição e Concentração entre os Bancos Brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. **Anais...** Natal: ANPEC, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A084.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

OLIVEIRA, G. C. de. **Estrutura Patrimonial e Padrão de Rentabilidade dos Bancos Privados no Brasil (1970-2008)**: teoria, evidências e peculiaridades. 2009. 562f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

PAULA, L. F. **Comportamento dos Bancos em Alta Inflação**: Teoria e experiência brasileira recente. 1997. 190f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

PAULA, L. F. 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.

PAULA, L. F.; 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, v. 3, n. 23, set./dez, 2013.

PUGA, F. P. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. **BNDES**: Textos para Discussão, Rio de Janeiro, n.68, mar. 1999.

RESENDE, M.; BOFF, H. Concentração Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **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, Brasília, 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**, São Paulo, v. 16, n. 2, abr./jun., 1996.

SILVA, G. J. C.; 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. São Paulo: Campus, 2007. v. 1. p. 191-220.

VIDOTTO, C.A. O PROER no Centro da Reestruturação Bancária Brasileira dos Anos Noventa. **Texto para discussão**, UFF, Niterói, n.172, maio 2005.