

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
ATUÁRIA

A crise bancária de 1995 e o Proer: precedentes, diagnóstico e consequências

André Garbin Zacarias de Almeida

Entrega final de Monografia apresentada ao Curso de Economia, Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Economia.

Orientador: Professor Doutor Alexandre M. Saes

Coordenador: Professor Doutor Rafael de Vasconcelos Xavier Ferreira

São Paulo

2022

André Garbin Zacarias de Almeida

A crise bancária de 1995 e o Proer: precedentes, diagnóstico e consequências

Entrega final de Monografia apresentada ao Curso de Economia, Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção da graduação em Economia.

Orientador: Professor Doutor Alexandre M. Saes

Coordenador: Professor Doutor Rafael de Vasconcelos Xavier Ferreira

São Paulo

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Almeida, André

A crise bancária de 1995 e o Proer: precedentes, diagnóstico e consequências – São Paulo, 2022.

76 páginas.

Área de concentração: Economia Brasileira, História Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre M. Saes.

Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

1. Quebra de bancos; 2. Proer; 3. intervenção do Banco Central.

Dedico este trabalho:

À minha mãe Márcia, por todo amor e apoio que me possibilitaram chegar até aqui;

Aos meus avós Dércio e Margarida, com carinho e muitas saudades;

À Bruna, que é o brilho nos meus olhos e dá sentido a tudo.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	4
LISTA DE ABREVIATURAS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	8
OBJETIVOS E HIPÓTESES	10
METODOLOGIA	11
CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO DA ECONOMIA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990, OS PRECEDENTES DA CRISE BANCÁRIA E SUAS INTERPRETAÇÕES NA LITERATURA.	12
1.1 Contexto da economia brasileira na década de 1990	12
1.2 Sistema Financeiro Nacional e precedentes da crise bancária	17
1.3 Fatos iniciais e interpretações da crise	22
CAPÍTULO 2 - DA CRISE BANCÁRIA ÀS AÇÕES DO BC: A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL APÓS O PLANO REAL.....	26
2.1 O sistema bancário após o Real e estado dos principais bancos privados em crise	26
2.2 Bancos comerciais, insolvência e risco sistêmico	34
2.3 Mecanismos existentes e a formulação do Proer	39
CAPÍTULO 3 - CONSEQUÊNCIAS E RESULTADOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO ...	55
3.1 Proes: a extensão do Proer aos bancos públicos estaduais	55
3.2 Redução do número de instituições no sistema e a concentração bancária	58
3.3 Melhorias do SFN	60
3.4 A internacionalização do sistema bancário brasileiro	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produto Interno Bruto do Brasil (PIBpm) no período de 1990 a 1994.....	15
Tabela 2 – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).....	16
Tabela 3 – Receitas inflacionárias/PIB.....	19
Tabela 4 – Evolução do Índice de Inadimplência Após o Plano Real.....	30
Tabela 5 – Insolvência do Banco Nacional.....	33
Tabela 6 – Impacto Potencial das Características do Sistema Financeiro no Risco	37
Tabela 7 - Número de instituições bancárias	59
Tabela 8 - Principais aquisições no varejo por instituições estrangeiras	64

LISTA DE ABREVIATURAS

Banerj – Banco do Estado do Rio de Janeiro

Bandepe – Banco do Estado de Pernambuco

Banespa – Banco do Estado de São Paulo

Banestado – Banco do Estado do Paraná

BE – Banco Estadual

BC – Banco Central do Brasil

Cetip – Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados

Compe – Sistema de Compensação de Cheques e Outros Papéis

F&A – Fusão & Aquisição

HSBC – *Hong Kong and Shanghai Bank*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IF – Instituição Financeira

PND – Programa Nacional de Desestatização

PIBpm – Produto Interno Bruto a preços de mercado

Proef – Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais

Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Proes – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SIFI – *Systemically Important Financial Institution* (Instituição Financeira Sistemicamente Importante)

Sisbacen – Sistema de Informações Banco Central

URV – Unidade Real de Valor

RESUMO

O presente trabalho busca identificar e discutir os fatores responsáveis pela crise bancária no contexto da estabilização monetária do Plano Real e da avaliação qualitativa das condições microeconômicas dos principais bancos privados com problemas de liquidez e solvência. Além disso, é feito o diagnóstico do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), principal mecanismo desenvolvido pelo poder público para enfrentar a fragilização do sistema bancário. Por fim, busca-se auferir as principais implicações do período de crise do setor e do processo de reestruturação do sistema para o sistema financeiro e a economia nacional. Para tanto, a pesquisa se baseia no estudo bibliográfico de artigos e publicações concernentes ao tema, bem como a utilização de relatórios oficiais, fontes documentais e cobertura jornalística.

Palavras-chave: quebra de bancos, Proer, intervenção do Banco Central.

Classificação JEL: E58, G21, G33, N26.

ABSTRACT

The work hereby presented aims to identify and discuss the main factors responsible for the banking crisis in the context of the Real Plan's monetary stabilization and the qualitative analysis of the microeconomic conditions of the main private banks with liquidity and solvency problems. Moreover, a diagnosis is made of the Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), the main mechanism the government developed to face the weakening of the banking system. Finally, it seeks to assess the main implications of the sector's crisis period and the system's restructuring process for the country's financial system and national economy. Therefore, the work is based on the bibliographic study of articles and publications concerning the theme, as well as the use of official reports, documentary sources and journalistic coverage.

Key words: bank failure, Proer, Central Bank intervention.

JEL Codes: E58, G21, G33, N26.

INTRODUÇÃO

O Plano Real, capítulo fundamental da história econômica brasileira recente, teve impactos sobre diversos aspectos da realidade econômica do país. O estudo visa aprofundar a compreensão sobre o contexto do sistema bancário imediatamente após a estabilização. A reestruturação ocorrida na década de 1990 lançou as principais bases sobre as quais está assentado o Sistema Financeiro Nacional, o mais complexo da América Latina na atualidade.

A monografia aqui apresentada se propõe a investigar os eventos da crise bancária ocorrida no Brasil a partir de 1995. Para isso, inicia-se o trabalho com uma descrição sintética da economia brasileira nos primeiros anos da década de 1990 e o funcionamento das instituições bancárias no período de inflação alta que antecedeu o Plano Real. Até a realização do Plano, os bancos contavam com receitas específicas provenientes do regime de alta inflação e, por isso, condicionavam toda sua operação para a obtenção desses valores. A partir de 1994, contudo, os bancos tiveram de lidar com novo ambiente que se impôs ao setor a partir estabilização monetária do país.

Enquanto boa parte dos bancos privados brasileiros conseguiu realizar a transição para o novo contexto macroeconômico, houve casos de instituições de grande porte que enfrentaram diversas dificuldades e passaram a representar um risco para o funcionamento do sistema como um todo. A partir disso, estudam-se as interpretações sobre a situação do Sistema Financeiro Nacional e a discussão acerca da real dimensão dos problemas existentes: houve uma crise bancária com possibilidade de impactar o funcionamento das demais instituições do setor ou tratavam-se apenas de casos isolados e sem repercussão generalizada? Em síntese, os posicionamentos existentes na literatura dividem-se nesses dois campos.

Dada a devida descrição, da conjuntura econômica e das condições do sistema bancário previamente ao Plano Real, o trabalho passa a se dedicar aos primeiros acontecimentos da crise e estado dos principais bancos privados implicados tendo em vista a obtenção das causas responsáveis pela crise. Na sequência, o trabalho descreve os bases do funcionamento dos bancos comerciais e os principais riscos envolvidos na atividade bancária, sobretudo o risco sistêmico.

O ponto principal do estudo presente é aprofundar o entendimento sobre os meios utilizados pelo Banco Central para tratar dos bancos em crise e da reestruturação do sistema bancário. Para isso, é fundamental volver aos instrumentos de intervenção já existentes no momento da fragilização dos bancos após o Plano Real e, a partir de então, as novas políticas elaboradas para a resolução dos problemas. Após a intervenção no Banco Econômico, em

agosto de 1995, e a decretação do Raet, em novembro do mesmo ano, o governo pôs em prática um conjunto de normas que estabeleceram o Proer, plano de ação para a reestruturação do sistema bancário privado por meio da ação do Banco Central, cisão patrimonial dos bancos problemáticos e transferência do controle para outra instituição. Foi dessa maneira que os casos de Econômico, Nacional, Bamerindus e demais bancos de menor expressão tiveram resolução.

As intervenções financeiras facilitadas pela criação do Proer foram pensadas para evitar o efeito-contágio e impedir a perda de recursos dos depositantes. Não obstante, por tais ações terem utilizado recursos públicos no saneamento de entidades privadas, o diagnóstico e o escrutínio do Proer são de evidente interesse para a sociedade, uma vez que se faz mister realizar um balanço de seu custo social, suas virtudes e seus equívocos. Por fim, pretende-se compreender as consequências desse processo de ajuste. Ficará claro que o sistema bancário profundamente modificado e o trabalho indica alguns dos principais resultados da crise bancária dos bancos privados para o restante do setor. Este trabalho, portanto, busca apresentar contribuições para, de alguma forma, aclarar a compreensão desse período da história econômica brasileira.

OBJETIVOS E HIPÓTESES

A monografia aqui apresentada tem por objetivo a identificação dos fatores responsáveis pela crise bancária partindo do contexto macroeconômico da estabilização monetária fundamentada pelo Plano Real e da análise qualitativa das condições microeconômicas dos principais bancos privados envolvidos. Outrossim, realiza-se a descrição e o diagnóstico do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), principal instrumento criado e utilizado pelo governo federal diante da fragilização de instituições privadas do sistema bancário. Por fim, pretende-se compreender as principais consequências do período de crise do setor e do processo de reestruturação para o sistema financeiro e a economia nacional.

Para a construção do trabalho, e baseando-se na literatura existente sobre o tema, parte-se da hipótese de que a perda das receitas de *floating* decorrente da estabilização monetária, o estado de fragilidade operacional de alguns dos principais bancos do país e as políticas monetárias restritivas, conjuntamente, culminaram na crise bancária de 1995 e na necessidade de um processo profundo de reestruturação do sistema financeiro nacional. Por fim, avalia-se se o Proer, programa de governo para fortalecer o sistema financeiro e proteger os depositantes, cumpriu com os seus objetivos de dar estabilidade e solvência ao setor bancário.

METODOLOGIA

Para a efetivação do estudo, propôs-se sua realização com uma abordagem qualitativa, lançando mão de uma revisão bibliográfica das principais produções disponíveis na literatura sobre o contexto da economia brasileira na década de 1990, a situação do setor bancário, a crise bancária propriamente dita, o Proer e as consequências do processo de reestruturação do sistema financeiro nacional.

O método histórico aqui assinalado também contará com o emprego de relatórios oficiais da Comissão Parlamentar de inquérito do Proer, fontes documentais, depoimentos e dados financeiros relevantes das instituições. Complementarmente, utilizam-se também os registros de veículos de comunicação, sobretudo dos meios impressos e das colunas especializadas no tema.

CAPÍTULO 1

O CONTEXTO DA ECONOMIA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990, OS PRECEDENTES DA CRISE BANCÁRIA E SUAS INTERPRETAÇÕES NA LITERATURA

1. Contexto da economia brasileira na década de 1990

O início dos anos 1990 é marcado por uma série de desafios impostos à sociedade brasileira. Naquele momento, o país retornava ao regime político democrático com a promulgação da Constituição de 1988. Já no primeiro governo da Nova República, porém, apresentam-se as primeiras turbulências, com o processo de impeachment e a destituição de Fernando Collor de Mello. Na esfera econômica, por sua vez, persistia o problema da hiperinflação, corroendo o valor da moeda e distorcendo os preços relativos da economia brasileira há anos, além de comprometer a produtividade do país. Nesse primeiro capítulo da monografia, passa-se pelo contexto geral e os principais elementos econômicos relevantes desde o governo Collor até o Plano Real. Posteriormente, aborda-se a conjuntura do Sistema Financeiro Nacional, descrevendo a trajetória dos bancos até a estabilidade monetária, com ênfase na questão das receitas inflacionárias e as mudanças operacionais decorrentes do fim destas. Por fim, tem-se o relato inicial dos fatos da crise bancária, a partir de 1995, com interpretações da literatura.

O início do governo Collor é indissociável do “Plano Brasil Novo”, que ficou conhecido como Plano Collor, a reforma monetária do novo governo para o controle da inflação. A primeira tentativa do plano, apresentada já em março de 1990, determinou: a substituição do Cruzado Novo pelo Cruzeiro, nova unidade monetária do país; o bloqueio de depósitos à vista e a prazo e de ativos financeiros que superassem Cr\$ 50.000,00, os quais seriam devolvidos corrigidos em 18 meses; congelamento de preços e salários nos primeiros 45 dias de governos; e demais reorganizações administrativas. (CARVALHO, 2003)

Para Carvalho (2003), o Plano Collor foi concebido tomando como base três vertentes do debate econômico brasileiro da década de 1980. Em primeiro lugar, o desafio de lidar com a política monetária face ao ritmo da remonetização da economia após os programas anti-inflacionários do período. Uma segunda questão era a elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada moeda indexada¹, fonte de obstáculos relevantes para o controle da oferta de moeda.

¹ Ativos financeiros de curtíssimo prazo, com indexação garantida (formalmente ou não) e liquidez assegurada pelo BC, reunindo, portanto, o atributo de liquidez plena (a custo desprezível ou nulo) com uma proteção confiável contra a desvalorização inflacionária. (CARVALHO, 2000)

Por fim, havia a inquietação com o crescimento da dívida interna, a qual contava com uma estrutura precária de refinanciamento no mercado monetário.

Em que pese a ausência de uma versão oficial sobre os objetivos do bloqueio, o que se justifica com a supracitada inexistência de base teórica única, o confisco de depósitos e ativos financeiros tinha por buscava uma rápida correção da inflação. A opção pelo bloqueio de liquidez, ao invés de um congelamento de preços, visava sobretudo impedir a retomada imediata e o fortalecimento das pressões inflacionárias que seguem as desinflações abruptas.

Contudo, as medidas provocaram uma ameaça imediata de crise no sistema bancário em decorrência dos sérios problemas de liquidez nas instituições depositantes. Devido à desorganização dos registros, era impossível estimar o grau do problema de liquidez nos bancos. As instituições bancárias tinham disponibilidades insuficientes em cruzeiros para atender a parcela do seu passivo convertida nessa moeda e colocada à disposição dos depositantes. Diante disso, o Banco Central teve de financiar os bancos de acordo com suas demandas logo após os primeiros dias de anúncio das medidas como forma de atenuar os receios do não atendimento aos saques do público. Tratou-se de um fator incontornável de monetização colocado em prática para evitar a paralisação do sistema bancário e o início de uma crise bancária. Com as medidas desordenadas de monetização da economia, frustrou-se a ideia de o plano assegurar uma lenta e organizada expansão da liquidez – o Banco Central não conseguiu retomar o controle da oferta de moeda, o que redundou no fracasso da primeira tentativa de estabilização do governo. (CARVALHO, 2003)

Após o este fiasco inicial, houve um interregno de acomodação antes da apresentação do Plano Collor II a 31 janeiro de 1991. Propôs-se: novamente o congelamento de preços e salários; o fim de todas as formas de indexação praticadas e do *overnight* contingenciamento dos gastos públicos; ajuste de tarifas e preços públicos. A segunda edição do plano, entretanto, também falhou. (O ESTADO DE S. PAULO, 1991)

Para fins de análise do setor bancário, a forte redução da dívida pública em mercado após o Plano Collor e o fim das aplicações overnight no Plano Collor II diminuíram as receitas bancárias de operações com títulos. Trata-se de um dos fatores que a literatura menciona para o salto nas concessões de crédito² na primeira metade da década (CARVALHO, 2003).

A reedição de novas propostas para o combate à inflação na gestão Collor foi refreada após a eclosão de um escândalo de corrupção, seguido do processo de impeachment que tirou Fernando Collor do poder ainda no ano de 1992 e alçou Itamar Franco à Presidência da

² As operações de crédito receberão uma análise mais detalhada posteriormente, sobretudo para a investigação das causas da crise bancária de 1995.

República para cumprir o restante do mandato. O primeiro governo civil eleito por sufrágio universal após 30 anos teve um fracasso retumbante no combate à inflação, mas o desfecho positivo da questão não tardaria. Durante os dois anos finais da presidência de Itamar, as medidas que compuseram o Plano Real engendraram uma estabilização monetária exitosa, como se verá a seguir.

Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda em meados de 1993 como o quarto ministro a ocupar a pasta no governo Itamar. Não sendo um quadro técnico da área econômica³, ele contou com uma equipe que iniciou os trabalhos do ministério com uma medida econômica conservadora – o Programa de Ação Imediata. A partir disso, pautou-se o ajuste fiscal do setor público, visando destarte atacar uma das causas identificadas da inflação no Brasil. Argumentava-se que o fenômeno da inflação permitia o equilíbrio fiscal, dado que os impostos eram protegidos da inflação, enquanto orçamento estava estipulado em termos nominais. Por conseguinte, a inflação não só propiciava um imposto inflacionário para o setor público, mas também reduzia o gasto real previsto em orçamento, caracterizando-se um “efeito Oliveira-Tanzi às avessas”. (BACHA, 2012)

A equipe do ministério chegou a uma proposta de plano para o combate à inflação em setembro de 1993, o qual continha uma alternativa de reforma monetária baseada naquela de Arida e Lara Resende (1986). Esta propunha um sistema bimonetário provisório, com paridade fixa da moeda nova com o dólar estadunidense; e a conversão de novos contratos à nova moeda mediante o progressivo abandono das cláusulas de indexação. Feita a conversão completa dos contratos, a antiga moeda seria abandonada e a nova se tornaria a única moeda nacional.

Sobre a estrutura de fato adotada no Plano Real, versa Bacha (2012, p. 142):

O Plano Real foi um programa de estabilização preanunciado em três estágios, cuja natureza sequencial foi apresentada ao país por Fernando Henrique em 7 de dezembro de 1993 (ver Plano [1994]). O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta na nova moeda do país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar.

³ Egresso naquele momento do Ministério das Relações Exteriores para ocupar a pasta da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso é doutor em Sociologia, área acadêmica em que obteve proeminência. Além disso, fora Senador pelo estado de São Paulo e um dos relatores da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8.

As mudanças orçamentárias, que respondem pelo primeiro estágio citado, foram aprovadas como uma emenda à constituição (sob o nome de Fundo Social de Emergência) e permitiram o corte de 20% de gastos para os anos de 1994 e 1995. De acordo com Bacha (2012), a etapa fiscal visava garantir a capacidade de o governo cumprir com o orçamento sem depender dos montantes próprios de um contexto hiperinflacionário.

Em março de 1994, o governo introduziu uma unidade de conta estável, a Unidade Real de Valor, de valor ao par com o dólar, o que configurava o segundo estágio do programa de estabilização. Impôs-se a conversão da maioria dos contratos de salários e de preços para a nova unidade de conta. Após quatro meses de conversões contratuais, a URV mudou de denominação e passou a ser emitida como a nova e única moeda, o Real, cuja unidade provinha da conversão de CR\$ 2.750,00. Trata-se do terceiro estágio, o momento significativo da transição monetária bem-sucedida do Plano Real e o fim de uma das mazelas econômicas nacionais mais longevas.

A 30 de março de 1994, com algumas semanas de existência da URV, o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso deixou o posto para oficializar sua candidatura à Presidência. Trata-se de um fato determinante para a política de estabilização com o Real: a eleição do ministro da Fazenda e fiador político do Plano dava um horizonte mais definido para a continuidade e a complementação necessárias à consolidação da estabilidade dos preços. Fernando Henrique foi eleito no primeiro turno da eleição presidencial de outubro de 1994, fato considerado como evidência política da aprovação popular do Plano Real.

Em linhas gerais, o quinquênio 1990-4 apresentou um crescimento do produto da ordem de 10%, mesmo com a ocorrência de dois anos de recessão: 1990 (-4,3%) e 1992 (-0,8%). O crescimento mais robusto concentrou-se em 1993 e 1994, pois já se encaminhava para o controle do nível de preços no qual o imposto inflacionário fora fortemente suprimido. Houve, dessa forma, a recuperação do poder de compra das famílias mais carentes que, no contexto inflacionário, tinham acesso restrito ou inexistente a produtos financeiros que as protegessem da perda incontrolável do valor real da moeda.

Tabela 1 – Produto Interno Bruto (PIBpm) do Brasil no período de 1990 a 1994

Ano	PIB - Base: 1980 = 100	Variação anual (%)
1990	117,1	-4,3
1991	117,5	0,3
1992	116,5	-0,8
1993	121,4	4,2
1994	128,7	6

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

O período possui outro destaque – a abertura comercial, iniciada no governo Collor e efetivada no restante da década, com a queda de barreiras tarifárias e a fundação do Mercosul, que se tornou um fator importante para fins maior inserção do país no cenário do comércio internacional. Entre os anos de 1990 e 1994, a importância das exportações brasileiras para países do bloco de comércio praticamente foi triplicada, alcançando 13,6% das exportações totais brasileiras em 1994. A reversão de décadas de estritas barreiras comerciais foi acompanhada pela tendência de redução da influência do setor público sobre a economia. Procurou-se diminuir o predomínio de empresas de controle estatal, algumas das quais foram inclusive submetidas ao processo de privatização durante o governo FHC.

Conforme descrito anteriormente, a realização mais significativa da primeira metade da década de 1990 se refere ao controle do processo inflacionário com êxito do Plano Real. No início do período, a inflação mensal chegou a ser de 82,39% (mar/1990), número que contrasta fortemente com a média de 2,9% a.m. dos últimos seis meses de 1994, primeiro semestre de vigência do novo padrão monetário adotado no país.

Quanto a isso, podem-se identificar dois momentos bem definidos: de 1990 a 1993, o período de grande oscilação nas taxas de inflação decorrente das tentativas de estabilização que, falhas, eram seguidas de reaceleração do aumento no nível de preços. A segunda fase dá-se a partir do fim de 1993, com o anúncio das primeiras medidas do Plano Real e o aumento da inflação denominada em Cruzeiros Reais, moeda que seria abandonada em julho de 1994. A partir de então, adotou-se o Real como nova unidade monetária e teve fim a inflação alta. Em 1995, primeiro ano integral do real modo moeda, registrou-se a menor taxa da série histórica do IPCA/IBGE, cujo cômputo foi iniciado em 1980.

Tabela 2– Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Ano	Preços – IPCA (% a.a.)
1990	1972,91
1991	1620,97
1992	472,7
1993	1119,1
1994	916,46
1995	22,41

Fonte: IBGE - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2. Sistema Financeiro Nacional e precedentes da crise bancária

Viu-se até agora o contexto geral da economia brasileira no período prévio à crise bancária. A compreensão mais detalhada do setor, no entanto, passa pela revisão mais aprofundada da conjuntura do sistema financeiro nacional e suas características até aquele momento.

O Sistema Financeiro Nacional chega à década de 1990 em uma condição econômica muito privilegiada. O setor auferiu ganhos extraordinários nos anos 1980: além das receitas inflacionárias, os bancos foram favorecidos pela política econômica voltada a enfrentar a grave crise externa. Tais políticas protegeram o rentismo e ampliaram as oportunidades de ganhos para os bancos, além de haver uma redução substancial dos riscos naquele momento de crise. (CARVALHO, 2005)

Entre 1981 e 1987, os bancos brasileiros foram recordistas em performance na América Latina, segundo constatou o Banco Mundial (MORRIS, 1990). Dada essa rentabilidade singular, e contrariando o observado no restante do continente no período, as instituições financeiras do Brasil não atravessaram uma crise bancária nos anos 1980, havendo apenas liquidações pontuais em 1985.

Como resultado desse quadro favorável de ampliação de lucros e da ausência de crises no setor, o sistema bancário teve condições de reorganizar suas atividades antecipando-se às questões latentes da conjuntura macroeconômica, em especial às consequências dos planos de estabilização posteriores.

Ao adentrar a nova década, os bancos mais frágeis se deparam com os desafios e o acirramento da competição que aquele momento lhes apresentava. Carvalho e Oliveira (2002) identificam, inclusive, uma maior propensão de essas instituições atuarem agressivamente tendo em vista a proteção de suas posições de mercado, como de certa forma foi o caso de Nacional, Econômico e Bamerindus. Os riscos provindos da alavancagem eram claros, e suas consequências se fariam notar já no segundo semestre de 1994, a partir da queda brusca da inflação.

Concomitantemente, o quinquênio de 1990-4 representa a fase incipiente do processo de liberalização financeira no Brasil. O novo modelo visava estabelecer: i.) a desregulamentação do setor financeiro, com redução dos controles às operações e a substituição da fragmentação financeira pelo modelo de bancos universais; ii.) a ampliação do grau de abertura do mercado financeiro, com o fluxo de recursos externos e a entrada de instituições estrangeiras. Para tanto, o primeiro incentivo se deu com a Resolução 1.524 de setembro de

1988, que permitiu a formação de bancos múltiplos no país. (CARDIM DE CARVALHO, 1997; CINTRA; FREITAS, 1998 apud HERMANN, 2010)

A “política de repressão financeira”, de base intervencionista e que vigia desde os anos 1950, consistia em ações concernentes à redução do custo de financiamentos para investimentos. Pautavam-se políticas de crédito para setores considerados prioritários na economia; atuação direta dos bancos públicos; e limites para as taxas de juros do crédito privado (HERMANN, 2010)

Segundo seus críticos, essa política financeira produzia distorções setoriais, elevados déficits públicos e tributação excessiva. Portanto, caberia à liberalização fomentar o desenvolvimento financeiro no país por meio da ampliação e da difusão de ativos no mercado. Segundo a tese de seus propositores, a nova organização financeira, acompanhada de políticas macroeconômicas adequadas, i.e., estabilização dos preços, ajuste das contas públicas, abertura comercial e privatizações, engendraria conjuntamente o desenvolvimento financeiro e econômico do país.

A atração de capitais externos foi ampliada decisivamente com a adoção de juros reais elevados a partir de 1992. Essa política de juros durante o governo Itamar também coincide com a entrada do Brasil no Plano Brady⁴, marcando o fim do processo de renegociação da dívida externa brasileira. Por fim, ressalta-se também a adesão ao Acordo de Basileia, que corresponde a uma série de medidas para a regulamentação prudencial do funcionamento bancário e o controle dos riscos inerentes a essa indústria.

Segundo Puga (1999), o número de instituições financeiras no sistema saltou de 166, em dezembro de 1988, para 274, em junho de 1994. Tal proliferação de bancos e instituições financeiras foi evidente consequência das rentabilidades recordes na década de 1980, da liberalização provida com a regulamentação dos bancos múltiplos e, sobretudo, dos ganhos inflacionários no contexto de hiperinflação durante a primeira metade dos anos 1990.

É mister, portanto, descrever do que se tratavam os ganhos inflacionários dos bancos. A convivência com a inflação permitia ganhos suntuosos às instituições bancárias com as receitas inflacionárias (ganhos de passivos sem encargos ou receitas de *floating*), provindas dos recursos de obrigações não remuneradas. Estes, a exemplo dos depósitos à vista, podem ser aplicados

⁴ “Em resposta à crise da dívida na América Latina na década de 1980, esse plano, batizado em homenagem a Nicholas Brady, então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, permitiu aos países trocar seus empréstimos de bancos comerciais por títulos garantidos por papéis do Tesouro americano, pondo fim a um período turbulento que poderia ter tido consequências sistêmicas para o sistema bancário mundial à época. Numa abordagem inédita até então, os bancos concordaram em oferecer um alívio da dívida extremamente necessário — a redução média foi de 35% — em troca de instrumentos negociáveis sem risco.” (IMF, 2019)

pelos bancos em crédito ou títulos, obtendo retornos a partir de taxas de juros que incluem a inflação esperada. Ou seja, tratam-se de um rendimento específico dos bancos, provindo da perda de valor real de recursos depositados. O depositário não recebe valor que lhe compense integralmente a corrosão ocasionada pela elevação do nível de preços no período – a correção conforme a inflação, imposta ao tomador do empréstimo, é auferida pela instituição depositante. (CARVALHO; OLIVEIRA, 2002).

Em tempo: os ganhos de passivos sem encargos em muito se aproximam do imposto inflacionário colhido pela autoridade monetária quando da desvalorização da moeda emitida. Receita inflacionária e imposto inflacionário, somados, compõem o que se nomeia transferências inflacionárias brutas do setor não-bancário da economia. O beneficiário último dessas transferências é justamente o setor bancário, nomeadamente o Banco Central e os bancos comerciais. (CARVALHO, 2005)

Assim que se atingiu a estabilidade de preços, as instituições financeiras foram confrontadas pela drástica redução das receitas inflacionárias, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 3 – Receitas inflacionárias/PIB

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receitas inflacionárias/PIB (%)	4	3,9	4	4,2	2	0

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

No comparativo das receitas brutas para o sistema bancário privado, as estimativas de Cysne e Costa (1997) indicam uma perda de US\$3.381 bilhões. Muito em razão desse encolhimento repentino de receitas, houve uma significativa diminuição no número de bancos em operação no país, com a saída daqueles que dependiam quase que exclusivamente das receitas de *floating*. (HERMANN, 2010)

Ainda sobre os ganhos com a inflação, expõe Vidotto (2005, p.4):

O fim das receitas inflacionárias é reconhecido como o fator primário da fragilização das instituições que não se adequaram ao novo regime macroeconômico, fosse cortando custos, fosse ampliando as receitas de crédito ou de tarifas. Era o caso de um conjunto de instituições de pequeno porte, dependentes do interbancário, e também da maioria dos bancos estaduais, cujos empréstimos concentravam-se no próprio controlador.

A conjuntura de expectativas para mais um plano de estabilização, e a possibilidade de

seu êxito, incentivou as instituições financeiras a engajarem em ajustes de suas estratégias, de forma que estivessem mais alinhadas com o contexto macroeconômico esperado. A partir de 1992, houve uma ampliação geral e profunda na disponibilização de crédito no mercado, a que Carvalho e Oliveira (2002, p. 74) atribuem três fatores:

O primeiro era a queda da receita nas operações com títulos, decorrente da forte redução da dívida pública em mercado no Plano Collor, de março de 1990, e do fim das aplicações overnight no Plano Collor II, de janeiro de 1991. O segundo fator era o cenário econômico mais favorável, com a volta dos recursos externos em 1992 e a retomada do crescimento econômico. O terceiro era a perspectiva de queda da inflação, o que recomendava ampliar de imediato o crédito para não ter que fazê-lo sob as previsíveis restrições da fase inicial de um futuro programa de estabilização.

A estratégia de forte aumento dos créditos explicita uma situação favorável da maioria dos bancos até aquele momento. Não obstante, as instituições bancárias mais frágeis também embarcaram na crescente de empréstimos, bem como na diversificação de investimentos em áreas produtivas (como foi o caso das operações do Banco Bamerindus no setor de papel e celulose). A postura agressiva desses bancos na tentativa de defender e expandir suas posições os expôs a riscos que suas posições patrimoniais não tinham condições de enfrentar.

Rodrigues de Paula, Alves Junior e Marques (2001) tratam a ampliação de crédito como uma prova do otimismo do setor bancário para os anos de 1994 em diante. Segundo o artigo, o aumento da alavancagem indica uma postura financeira mais agressiva e arriscada, que períodos de boas perspectivas macroeconômicas e setoriais podem comportar. Tal observação é coerente com o contexto de crescimento do produto, que em 1994 engajou o segundo ano de forte alta, como das perspectivas do setor bancário, que conseguiu manter seu patamar médio de lucratividade em que pese o fim da inflação alta.

Além da ampliação das operações de crédito, Carvalho (2005) acrescenta mais dois caminhos utilizados para contrabalancear a perda das receitas inflacionárias: a cobrança de serviços e as operações lucrativas com moeda estrangeira. No caso daquela, as tarifas bancárias foram rápida e eficientemente adotadas como instrumento de reposição de receitas dos bancos: Cysne e Costa (1997) calcula que se registrou um aumento de 93% das receitas de serviços em comparação com o ano de 1993. Em 2002, noticiava-se que as tarifas já cobriam praticamente todo o gasto que os bancos tinham com pessoal. (BARROS, 2002)

Paralelamente, as operações com moeda estrangeira deram lucros significativos àquelas instituições que anteciparam a política de juros altos e apreciação da taxa de câmbio, âncora adotada para proteger o real nos seus primeiros anos.

Apesar de a rentabilidade dos bancos ter sido, no geral, recomposta, os efeitos da nova conjuntura macroeconômica rapidamente se fizeram sentir no sistema bancário. Ainda no fim de 1994, o Banco Central interveio na diretoria dos dois maiores bancos estaduais, Banerj e Banespa, colocando-os no regime de administração especial temporário (Raet), uma modalidade mais branda de intervenção que permite a continuidade do funcionamento regular da instituição mediante entrada de uma nova diretoria designada pelo BC. (VIDOTTO, 2005). Como relata Lundberg (1999), tratava-se de um instrumento legal desenvolvido pela autoridade monetária em 1987 para lidar com os problemas de liquidez que alguns bancos estaduais apresentaram após as eleições estaduais do ano anterior, no contexto do Plano Cruzado.

No decorrer de todo o primeiro semestre de 1995, o Banco Central já estava a par do quadro crítico do Banco Econômico, cuja crescente crise de liquidez despontaria para um estado sério e irreversível de insolvência. Após as tentativas de solução negociada para o banco realizadas ainda na gestão de Persio Arida à frente do BC, o Econômico sofreu intervenção em agosto de 1995. De um lado, houve uma ruidosa reação política regida pelo senador baiano Antônio Carlos Magalhães, posto que o Banco Econômico tinha grande importância regional na Bahia, e seu fechamento implicaria grandes agruras no estado, sobretudo para o setor comercial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019). De outro, o receio dos agentes econômicos diante do elevado grau de incerteza com a ameaça de uma crise sistêmica pouco mais de um ano após a controle inflacionário conquistado com o Real.

A 3 de novembro de 1995, o governo publicou a Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, que em conjunto fundamentaram a implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Com o Programa, o Banco Central munuiu-se de um instrumental que lhe permitisse a atuação preventiva e recuperadora de instituições financeiras diante de questões organizacionais ou problemas de liquidez (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020).

Duas semanas após a edição dos instrumentos jurídicos do Proer, o Regime de Administração Especial Temporária do Banco Nacional foi decretado pelo Banco Central. Ocorre a nomeação de um novo conselho diretor dotado de poderes legais para agir na venda de ativos e ativos para outras instituições, mas sem interromper o funcionamento do Nacional. O banco seria posteriormente cindido e, o “banco bom”, que reunia os melhores ativos da instituição, foi vendido e incorporado ao Unibanco.

A última grande intervenção em banco privado é realizada em março de 1997, com a questão do Banco Bamerindus, cujo controle foi repassado ao banco inglês HSBC. Adiante, tem-se o episódio da transferência do Banco Excel Econômico para o grupo espanhol BBV, em meados de 1998. Tal fato encerrou o ciclo de intervenções e aquisições dos grandes bancos privados na década de 1990.

3. Fatos iniciais e interpretações da crise

Vista, sumariamente, a ordem cronológica dos principais eventos no sistema bancário a partir do Plano Real, segue-se para a parte das interpretações do período. Há na literatura duas correntes sobre o contexto da intervenção, liquidação e incorporação de instituições bancárias insolventes.⁵ Uma delas é a visão de que os eventos descritos correspondem à gravidade de uma crise bancária, em que o risco sistêmico de fato ameaçou o funcionamento das demais instituições. Trata-se da interpretação oficial, compartilhada por alguns técnicos do governo à época e autores. A segunda visão relativiza o risco difundido no sistema e considera o conjunto dos eventos apenas como uma fragilização do sistema bancário, ou mesmo uma fragilização restrita às instituições diretamente afetadas, configurando apenas uma ameaça de crise.

A síntese da visão oficial está em Lundberg (1999) e Banco Central (2001). Ambos os textos descrevem a intervenção no Banco Econômico, ocorrida em agosto de 1995 como um ponto incontornável da instabilidade no mercado financeiro, configurando a partir de então um estágio inicial de crise bancária que obrigaria o poder público a tomar medidas mais enérgicas para aplacar a grave situação de algumas instituições. Isso realizou-se a partir da intervenção de outro grande banco, o Nacional, com a adoção de medidas que compreendem o Proer.

As ideias do Banco Central do Brasil (2001) são um apologético das medidas do BC e do governo federal no contexto da crise, ressaltando os resultados das medidas tomadas, celebrando a ampliação da fiscalização preventiva e prevendo o crescimento do SFN e a oferta de crédito a custos menores para a população. Esta, entretanto, não se cumpriu: mesmo no contexto macroeconômico favorável observado durante os anos 2000, a taxa real de juros e os spreads bancários praticados eram muito elevados, o que desabona as expectativas criadas por essa versão.

Gustavo Loyola, presidente do BC de 1995 a 1997, relata no livro *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil* (2019) que, no início de sua gestão havia um acalorado

⁵ A compreensão da existência dois grupos interpretativos na literatura coincide, em linhas gerais, com a divisão da literatura que Vidotto (2002) propõe quanto às razões para a criação do Proer.

debate interno sobre qual caminho tomar para a questão cambial. No entanto, tais discussões ficaram no plano secundário, pois o foco prontamente passou a ser a crise bancária. Naquele momento de 1995, conta Loyola, Banerj e Banespa estavam sob intervenção, e o Banco Econômico já figurava entre as preocupações da diretoria do BC. O governo encarou frontalmente aqueles eventos, tendo em vista evitar uma crise bancária de grandes proporções, a exemplo daquela que estava em curso na Venezuela, responsável por danos políticos e econômicos àquele país.

Vidotto (2002) também compartilha da interpretação da crise bancária, muito embora entenda que esta tenha sido suscitada por motivos estruturais (e não sistêmicos). O autor descreve que a causa inicial da fragilização foi a perda das receitas inflacionárias, visto que muitas instituições, sobretudo de as pequena escala, não foram aptas a se adequarem rapidamente ao novo contexto. Outrossim, a política monetária restritiva levou a uma elevação da inadimplência das empresas no varejo. Também houve, sob a situação de apreensão e desconfiança no mercado, uma migração de recursos para instituições maiores, vistas como mais sólidas. Estes fatores, somados ao estado anterior de fragilidade patrimonial de alguns dos bancos, configuraram o estado conjuntural de uma crise bancária, que forçaria a atuação do Banco Central.

Na mesma linha, o texto de Corazza (2000) diagnostica a ocorrência de uma crise em meados dos anos 1995. Ele aponta que o impacto do Plano Real, cujo impacto se deu pela supressão dos ganhos inflacionários, e o estado de vulnerabilidade microeconômica de muitas instituições, em especial os três grandes que sofreriam intervenções – o Econômico, o Nacional e o Bamerindus – como responsáveis pela vulnerabilidade do sistema. Com a desaceleração da economia em 1995, os juros altos e carteiras de crédito de composição duvidosa, engendrou-se “[...] uma crise que se afigurava muito mais grave do que todas as crises bancárias anteriores, devido à dimensão desses bancos [Econômico e Nacional], o 4º, o 3º no ranking nacional”. (CORAZZA, 2000, p.5)

O outro enfoque do debate corresponde àqueles autores que evitam descrever o processo do sistema bancário como exatamente uma crise e adotam um entendimento cético sobre a possibilidade de risco sistêmico. De início, aborda-se o trabalho de Carvalho e Oliveira (2002). Os autores relatam que os bancos mais vulneráveis foram justamente aqueles levados a agir com mais agressividade no mercado, visando dessa forma proteger suas posições frente aos demais. Quando da queda da inflação, tais instituições não só estavam mais alavancadas como também carregavam carteiras de crédito de qualidade inferior às de seus concorrentes. Nesse

sentido, Econômico e Nacional já vinham de alguns anos de dificuldades, estado que recrudescer após com o advento do Plano Real.

A guinada recessiva do começo de 1995 foi o suficiente para agravar irreversivelmente a situação dos três grandes bancos. Contudo, os autores discorrem que Econômico e Nacional já estavam insolventes meses antes da intervenção do Banco Central, posto que se mantiveram em operação mediante financiamento e auxílio da autoridade monetária.⁶ Dessa forma, escolhe-se a denominação de “fragilização”, uma vez que as ações do BC são decisivas na determinação da ocorrência e do momento da quebra. O conceito de fragilização, concluem, caracteriza o processo microeconômico envolvido, ao passo que a quebra vai além, pois inclui o risco sistêmico, o quadro externo e o contexto político como fatores determinantes.

Outro trabalho com a mesma orientação de classificar o contexto bancário como fragilização é Hermann (2010). A autora sempre trata o processo nos termos de fragilização bancária e, assim como Cardim de Carvalho (1997), rechaça a ocorrência de uma crise bancária sistêmica. No artigo, reconhece-se a causa macroeconômica dos eventos, mas estabelece-se que os problemas de liquidez e solvência bancária do período não foram difundidos pelo sistema. Os bancos mais impactados, argumenta, foram os públicos estaduais e federais, pois carregavam uma dependência das receitas de *floating* desde os anos 1980 e tinham amiúde taxas de inadimplências mais elevadas que as dos bancos privados.

Entrementes, somente três grandes bancos comerciais privados foram gravemente tocados no contexto. Estes casos de Nacional, Econômico e Bamerindus, não obstante, compartilham a indelével marca de problemas financeiros prévios e irregularidades de governança, secundando a debilidade patrimonial que os eventos econômicos ulteriores tão somente agravaram.

Por meio da análise do contexto e da literatura disponível, é possível verificar que a crise (ou fragilização) bancária foi gerada a partir de uma confluência de fatores que afetaram um número restrito, mas significativo entre as principais instituições bancárias privadas. A análise tem, a princípio, como a questão fundamental da perda dos proventos inflacionários. Até o contexto do Plano Real, os bancos somavam anos de convivência com a inflação, o que em certos casos promoveu a permanência de instituições com alto grau de dependência das receitas de *floating*. Quando da estabilização, as receitas inflacionárias rapidamente passaram a zero e houve diversos bancos pequenos irreversivelmente afetados, levando-os ao ponto de encerrarem suas operações.

⁶ Após a quebra do Nacional, o Banco Bamerindus igualmente passou a contar com o amparo do BC.

Outrossim, viu-se a questão da acelerada expansão de crédito, que deixou alguns bancos expostos a riscos desproporcionais a suas condições patrimoniais já fragilizadas, o que gerou impactos relevantes ao setor durante a restrição monetária e a perda de liquidez dos bancos impactados, ambas em 1995.

Por fim, verifica-se também o caso de problemas quanto à administração e à falta de transparência quanto a situação patrimonial das instituições financeiras. No caso do Banco Nacional, a ocultação de sua real situação por meio de fraudes e artifícios contábeis não só agravou a situação patrimonial do banco como gerou riscos a todo o sistema bancário em decorrência de sua grave crise de liquidez e de solvência, que levou o Banco Central a declarar seu Regime de Administração Especial Temporária em novembro de 1995. O Nacional foi dividido em “banco bom” e “banco ruim”, sendo o “banco bom” posteriormente incorporado ao Unibanco.

A análise mais detalhada dos principais bancos privados impactados, a categorização da crise bancária, os mecanismos de intervenção do Banco Central e as ações tomadas pelo poder público serão matéria de estudo do capítulo que se segue.

CAPÍTULO 2

DA CRISE BANCÁRIA ÀS AÇÕES DO BC: A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL APÓS O PLANO REAL

O processo de fragilização do sistema bancário, cuja magnitude corresponde, para alguns autores, àquela de uma crise bancária propriamente dita, carrega pontos de discussão indeléveis para a investigação dos fatores preponderantes aos acontecimentos. Sabe-se que a perda súbita das receitas inflacionárias e as novas circunstâncias macroeconômicas do país produziram enormes adversidades para muitas instituições bancárias, sobretudo as pequenas, e as médias/grandes que tinham posições enfraquecidas (e/ou casos de fraude nos valores apresentados em balanço). Cabe, nesse momento, voltar o estudo às causas que levaram ao reordenamento de determinados bancos privados.

Este capítulo propõe em sua primeira seção o aprofundamento sobre a expansão das operações de crédito no processo de transição da economia brasileira de uma hiperinflação para a estabilidade da moeda, a situação geral dos bancos privados no país após o Plano Real e sua adaptação ao cenário de estabilidade monetária, dando ênfase às três maiores instituições privadas a sofrerem intervenção no país: Econômico, Nacional e Bamerindus.

Na segunda seção, volta-se à atenção para a compreensão da atividade bancária, bem como que os problemas que impactam o setor e o chamado risco sistêmico. A terceira seção trata dos mecanismos de intervenção existentes no país antes da eclosão da crise bancária de 1995 e, por fim, a nova política do BC para conter a crise dos bancos privados, o Proer.

1. O sistema bancário após o Real e estado dos principais bancos privados em crise

A estabilização introduzida pelas medidas do Plano Real teve um impacto importante no funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Atendo-se, contudo, o presente capítulo às instituições bancárias privadas, pode-se afirmar que o controle da inflação impactou em especial um ponto fulcral das operações do setor: as receitas inflacionárias. Estas, conforme já introduzido previamente, referem-se aos lucros específicos auferidos pelos bancos no contexto de elevadas taxas de inflação, pois obtêm-se com a aplicação dos recursos de obrigações não remuneradas, que geram retornos com taxas de juros que incluem a inflação esperada, ao passo que o depositante de tais recursos não recebe remuneração de acordo com o rendimento fixado na inflação.

A forte redução desses ganhos repercutiu no funcionamento dos bancos, instando que tais instituições reorientassem seus negócios de forma a recompor suas receitas naquele novo

estágio da economia brasileira. Isso se deu preponderantemente por meio do aumento das operações de crédito e da cobrança de tarifas bancárias.

Em primeiro lugar, é fundamental notar a posição destacada que a literatura atribui às operações de crédito na transição do sistema bancário após o Plano Real. O trabalho de Mendonça de Barros e Almeida Júnior (1997) é um expoente disso, no qual afirma-se que, diante da recente supressão de uma fonte de receitas tão expressiva como as transferências inflacionárias, os bancos recorreram à expansão das operações creditícias como forma de compensação. Inclusive, houve uma subida nos percentuais de recolhimento de compulsórios, indicando a antecipação do Banco Central ao cenário de aumento na concessão de crédito. Puga (1999) também partilha da compreensão de que os bancos recorreram às operações de crédito nos primeiros meses do Plano Real, movimento que se inseria naquele contexto de crescimento econômico e otimismo alçados pelo controle da inflação.

Menciona-se ainda a visão apresentada em Rodrigues de Paula, Alves Júnior e Marques (2001). Em um primeiro momento, o trabalho foca sua atenção para o referencial teórico pós-keynesiano, discorrendo que a atividade bancária se dá mediante o *trade-off* entre liquidez e rentabilidade. Em momentos de otimismo, as operações bancárias privilegiam a rentabilidade à liquidez, o que fica patente na opção por prazos mais alongados e ativos de maior risco. Este sendo o caso dos bancos privados após a estabilização, engajou-se num crescimento acentuado das operações de crédito.

Em momentos de maior pessimismo, a exemplo do que sucedeu na economia brasileira a partir de 1995, a incerteza passa a ser alta, levando os bancos a apresentarem preferência pela liquidez, o que implica a escolha de ativos que, embora menos lucrativos, são mais líquidos. Esta estratégia bancária mais conservadora foi adotada, segundo explica o trabalho, como consequência de fatores adversos presentes na economia, tais como: i.) o “Efeito tequila”, nome pelo qual descrevem-se os impactos da crise cambial mexicana de 1994/5 disseminados nos demais países do continente⁷; ii.) a própria crise bancária, cuja repercussão já não podia ser ignorada a partir da intervenção do Banco Econômico, em agosto de 1995. Vê-se que estes fatores impactaram a economia contribuindo, portanto, para a adoção de uma política creditícia ainda mais restritiva, a ocorrência da redução do consumo e do nível geral de atividade econômica já no segundo trimestre de 1995. (RODRIGUES DE PAULA, ALVES JÚNIOR E

⁷ De forma sucinta, a crise cambial mexicana se deu a partir de dezembro de 1994, ano em que a escalada do déficit em conta corrente forçou o governo mexicano a liberar a cotação do peso mexicano, cuja depreciação atingiu 60% em duas semanas. Acompanhada de uma inevitável fuga de capitais e reservas cambiais do país, a crise mexicana gerou desconfiança generalizada nas demais economias da América Latina. (LÍRIO, 1997).

MARQUES, 2001)

Embora a interpretação da expansão das operações de crédito na década de 1990 seja uma visão difundida e predominante na literatura, é válido apresentar aqui a ponderação realizada em Soares (2002). Ao revisar a evolução das concessões de crédito de 1989 a 1999, o estudo infere que o crédito total teve tendência de estabilidade no período de 1994 a 1999, contrastando com o verificado nos outros trabalhos. A expansão creditícia que de fato teria ocorrido sucedeu especificamente para o setor privado. Antes do Plano Real, favoreceu-se particularmente o setor de serviços, ao passo que após o Plano, as instituições bancárias ampliaram sobretudo o crédito às pessoas físicas, o que é coerente com a expansão do consumo ocorrida no segundo semestre de 1994.

O processo de adaptação dos bancos também lançou mão das cobranças de serviços e tarifas operacionais. Com relação a essa nova fonte de receitas, constata-se sua íntima relação com a supressão quase total dos ganhos inflacionários. Os valores correspondentes às receitas inflacionárias são postos como valores brutos, pois para a consideração deles em termos líquidos, seria necessário realizar a complexa distinção entre o que compreende as despesas administrativas e os custos envolvidos na captação dos depósitos não remunerados. A existência de ganhos tão elevados com a inflação é a justificativa para que diversos custos, tais como os operacionais e de serviços, não fossem cobrados à época. Nesse sentido:

A cobrança generalizada de tarifas por serviços representa a explicitação de custos operacionais embutidos na captação de recursos sem juros ou com juros abaixo da média do mercado. Com inflação alta, o custo administrativo destes recursos para os bancos é muito inferior aos rendimentos obtidos; com inflação baixa, ele se torna relativamente bem mais pesado e os bancos procuram repassá-lo para os clientes. Na sequência de outros planos de estabilização aconteceu a mesma coisa, mas desta vez os bancos foram drásticos, com tarifas muito altas e cobrança automática por todos os serviços, com forte redução da alçada dos gerentes para fazer exceções. Alguns bancos varejistas de porte médio conseguiram elevar de 10% para 35% a parcela de sua receita bruta originada de cobrança de tarifas. (CARVALHO, 2005, p. 10)

Após a liberação das tarifas por parte do Banco Central em julho de 1996, a nova política quanto a cobranças de serviços bancários foi coberta atentamente pelos meios de comunicação. Em matérias do jornal O Estado de S. Paulo no mês de agosto de 1996, vê-se desde um levantamento que indica o aumento de até 182% com receitas de tarifas entre os anos de 1993 a 1995, uma pesquisa do Sindicato de Bancários de São Paulo estimando receitas de ao menos R\$ 6,5 milhões por ano e até a revolta dos paulistanos com as cobranças, em que quase 80%

dos entrevistados pela InformEstado consideraram altas as tarifas aplicadas. O tema chegou inclusive à presidência – em setembro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou medidas para impedir os abusos dos bancos nas cobranças. Por conseguinte, o pacote básico de serviços passaria a ter uma fiscalização mais atuante por parte do BC. (BITTENCOURT, 1996; CAMPO, 1996; CAMPOS, 1996; COSTA, 1996)

Ademais, pode-se aludir a outros mecanismos utilizados na recomposição de receitas das instituições bancárias. No empenho em otimizar suas operações visando a redução de custos, empregou-se nos bancos uma crescente informatização, processo este mais restrito às principais instituições de varejo do país. Por fim, as operações com moeda estrangeira representaram no período uma fonte de receita extraordinária não desprezível. Uma vez que a maioria dos bancos fez a avaliação correta de que o novo padrão se introduziria acompanhado de juros altos e valorização real do câmbio, houve ganhos elevados com a valorização do real firmada pela âncora cambial da Plano. (CARVALHO, 2005)

Apesar do novo contexto de mercado que se instaurou a partir do controle da inflação, a maioria dos bancos foi capaz de manter padrões de lucratividade após o Real. Os fatores que foram aprofundados nas páginas anteriores explicam os meios adotados pelas instituições bancárias para contrabalancear a perda das receitas de *floating*. Essa constatação é relevante para compreender a dimensão da crise bancária a ser tratada. A boa condição do conjunto dos bancos no que se refere à rentabilidade foi importante para que, diante das dificuldades localizadas que algumas instituições apresentaram, a crise pudesse ser controlada antes de alcançar o estágio de uma crise sistêmica no setor.

Embora tenha havido a manutenção da rentabilidade bancária durante a transição para a economia estabilizada, sabe-se que o setor não passou incólume pela ajustamento no SFN ocorrido a partir do Plano Real. A vulnerabilidade no sistema se elevou pois, além da perda das receitas inflacionárias, os bancos tiveram de lidar com uma guinada recessiva em 1995 acompanhada de uma dura política monetária tendo em vista o controle da demanda agregada e a preservação do plano de estabilização, bem como um ambiente externo adverso, em meio à crise cambial mexicana que propagou desconfiança para as demais economias latino-americanas.

Na esteira desses acontecimentos, a expansão creditícia imprudente dos bancos nos meses anteriores desencadeou a visível piora nos níveis de inadimplência. Na tabela 4, observa-se a tendência crescente da taxa de inadimplência das pessoas físicas, mormente entre o primeiro e o segundo semestre de 1995. Diante disso, o quadro crítico que já havia se instaurado em alguns bancos estaduais, a exemplo do Banespa, cuja intervenção ocorreu em dezembro de

1994, doravante se notaria em instituições privadas de pequeno porte e, com maior potencial de perturbação do sistema bancário, em alguns dos principais bancos privados do país.

Tabela 4 – Evolução do Índice de Inadimplência Após o Plano Real

Períodos	Pessoas Físicas			Total		
	Total	Atraso	%	Total	Atraso	%
1º Semestre/1994	5.432	312	5,74%	161.878	12.411	7,67%
2º Semestre/1994	12.209	535	4,38%	181.950	14.305	7,86%
1º Semestre/1995	15.644	1.222	7,81%	221.205	19.011	8,59%
2º Semestre/1995	15.601	2.685	17,21%	235.609	29.043	12,33%
1º Semestre/1996	15.801	3.389	21,45%	264.108	36.958	13,99%

Fonte: Banco Central – Fevereiro (1996, *apud* Cysne e Faria 1997, p.8)

A crise do Banco Econômico foi o capítulo inicial de um processo profundo e desgastante de reestruturação do sistema bancário brasileiro. O Econômico, o Nacional e o Bamerindus foram os três maiores dos 32 bancos privados que sofreram intervenção do Banco Central após o Plano Real. Os casos específicos das demais 29 instituições não serão aqui tratados, visto que estas não representavam sequer 1% em participação agregada do mercado bancário. (MOURA, 1998)

O Banco Econômico S/A fora até aquele momento a instituição financeira privada mais antiga da história do Brasil – em 1994, o banco de sede em Salvador completara 160 anos, período no qual teve suma importância para a economia baiana, embora sua presença fosse nacional à época. Em 1995, o presidente do Econômico era o ex-ministro da Indústria e Comércio e do Desenvolvimento Regional, Ângelo Calmon de Sá. A administração de Calmon de Sá nesta sua terceira passagem dele pelo banco foi marcada por desmandos na realização de empréstimos volumosos para empresas sem que estas tivessem garantias adequadas. (FGV CPDOC, 2022)

No convívio com a inflação alta, os equívocos da administração do Banco Econômico ficavam encobertos, já que a instituição aproveitava das receitas extraordinárias existentes naquele contexto. Quando da adoção do conjunto de ações para conter a inflação, contudo, cessaram os lucros da instituição, que passou a se deparar reiteradamente com desequilíbrios e o agravamento de dificuldades já existentes antes da vigência do Real.

O Econômico chega altamente vulnerável ao contexto da estabilização: sua problemática carteira de crédito e a inadequação de suas operações colocavam-no numa situação crítica. As condições eram pouco favoráveis para que o banco fizesse frente à

concorrência e reagisse diante de flutuações macroeconômicas. Destarte, não é de se espantar que o contexto restritivo da economia brasileira em 1995 tenha agravado de forma importante o estado em que se encontrava o banco baiano.

Em demonstrações financeiras do Banco Econômico divulgadas ao mercado a 30 de junho de 1995, apontaram-se quedas significativas nas receitas de intermediação financeira e de créditos em relação aos números do ano anterior. Apesar do crescimento dos ganhos com passivos e encargos e a observância de lucro no semestre, o balanço patrimonial do banco baiano apresentou um ativo circulante de R\$ 4,781 bilhões; em contrapartida, o passivo circulante era de R\$ 6,436 bilhões; disso, extrai-se que o índice de liquidez corrente⁸ do Banco Econômico caracterizava sua incapacidade de cobrir dívidas de curto prazo.

A dificuldade nas operações do Banco Econômico precedia em vários meses a divulgação dos resultados patrimoniais preocupantes relatados acima. Desde 1994 o banco utilizava-se da linha de redesconto do BC para fechar caixa. Em outras ocasiões, recorreu-se ao socorro de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, em montantes que somavam até R\$ 1bi em um mesmo dia. Simultaneamente à crise de liquidez da instituição, existiam no Econômico irregularidades operacionais, como a concessão de empréstimos da ordem de R\$ 131 milhões para empresas do próprio grupo controlado por Calmon de Sá. Só este descumprimento das normas bancárias, averiguado em março de 1994, já teria sido suficiente para a intervenção por parte do Banco Central, que naquele momento evitou a medida, pois receava seus impactos no Plano Real e no restante do sistema financeiro (ALENCAR; CRISTINO, 1995)

Nos meses que se seguiram, a continuidade operacional do Econômico passou a ser inexecutável, mobilizando seu banqueiro Ângelo Calmon de Sá a buscar alternativas para o futuro do banco. Como a posição calamitosa da instituição já de conhecimento do Banco Central, o presidente da autoridade monetária à época, Pêrsio Arida aventou uma “solução de mercado”: rumando o Banco Econômico à insolvência, o único meio factível para se evitar a intervenção do BC seria a transferência do controle para outros bancos a um valor simbólico. A priori, Calmon de Sá resistiu à ideia, mas aderiu a ela e passou inclusive a negociar a operação com alguns bancos. Não obstante, diante da dificuldade das negociações e a pressão de Arida, Calmon de Sá preferiu recorrer à ação política de Antônio Carlos Magalhães, senador e amigo pessoal seu. Com a saída de Pêrsio Arida do BC em junho de 1995, ACM ganhou tempo e

⁸ Liquidez corrente = Ativo circulante / Passivo circulante. O ativo circulante é o conjunto de bens e direitos de uma empresa no prazo de um ano. Por outro lado, o passivo circulante representa as obrigações da empresa com terceiros no período de até um ano.

contou com o economista Daniel Dantas no desenho de um socorro financeiro que partiria de grandes grupos industriais baianos. (HORITA, 1995)

A proposta de Dantas para o socorro ao Econômico foi até apresentada ao BC, mas este não a considerou viável, pois dependeria da absorção de prejuízos do banco por parte do Tesouro Nacional. Em seguida, veiculou-se na imprensa que Daniel Dantas estaria arquitetando uma operação de salvamento para o Econômico, de modo que a crise de liquidez da instituição acelerou-se. (CALDAS, 1995)

Apesar da existência outras propostas para o salvamento, o Banco Central, notando a realização massiva de saques e a intensificação das demandas pelo redesconto, deixou de protelar e interviu no Banco Econômico a 11 de agosto de 1995. O *distress* no sistema bancário arrebatava a primeira instituição privada de grande porte. No contexto da intervenção do Econômico, o BC compreendeu que o caso era apenas o início de uma transformação mais aguda no Sistema Financeiro Nacional.

O Banco Nacional foi fundado em maio 1944 pela família Magalhães Pinto em Belo Horizonte e foi eternizado no imaginário brasileiro pela associação de sua marca a Ayrton Senna⁹. A instituição figurava entre os dez maiores bancos brasileiros em 1995, ano de sua inserção no Regime de Administração Especial Temporária (Raet) pelo Banco Central.

O estudo de Barbosa (2007) constitui uma análise significativa para a compreensão do caso do Banco Nacional. Durante a intervenção no Nacional, o Banco Central identificou a existência de 652 contas de crédito bancário na contabilidade paralela do banco. As referidas “Contas 917” somavam 75% das operações de crédito e foram manipuladas durante anos, constituindo uma fraude não identificada pela auditoria externa da KPMG ou pela fiscalização bancária do Banco Central.

Entre 1988 e 1995, as operações de crédito do Nacional contabilizaram um crescimento de 1.800%, magnitude que contrasta com o aumentos das carteiras dos bancos Itaú e Bradesco, respectivamente de 367% e 511% (CUPERTINO, 2006). O prejuízo nesses empréstimos concedidos disparou, redundando na insolvência do Nacional ainda em 1990, conforme mostra a Tabela a seguir:

⁹ Piloto tricampeão mundial de automobilismo e garoto-propaganda do Banco Nacional.

Tabela 5 – Insolvência do Banco Nacional

Mês/Ano	Contas de Natureza 917/ PL (%)
Dezembro/1988	1
Dezembro/1989	55
Dezembro/1990	123
Dezembro/1991	217
Dezembro/1992	306
Dezembro/1993	353
Dezembro/1994	383
Dezembro/1995	581

Fonte: Processo 51.408.6 (1997, Vol. 82, p. 12820 *apud* Barbosa 2007, p. 99)

A ocorrência da significativa elevação da inadimplência permitiu que o Nacional montasse uma esquema de contabilidade fictícia por meio das contas de natureza 917. O procedimento correto a se adotar teria sido o reconhecimento dos créditos em liquidação e prejuízo; posteriormente, seria necessária a capitalização da instituição ou transferência de seu controle. Optou-se, no entanto, pela estratégia arriscada de ocultar a real situação patrimonial do banco, de modo que administração pudesse tentar reduzir o patrimônio líquido negativo por meio de lucro nos exercícios ulteriores. Diante da incapacidade de recuperação, já que o patrimônio negativo continuou a crescer, o Nacional sofreu intervenção do Banco Central em 11 de novembro de 1995, ampliando o cenário delicado do sistema bancário após o Plano Real.

O terceiro maior banco privado a ser gravemente impactado pela crise foi o Bamerindus. A tradicional instituição paranaense passou a ter problemas operacionais a partir da intervenção do Econômico, em agosto de 1995. Passou-se a desconfiar da situação financeira do Bamerindus, que até o final daquele ano perdeu R\$ 7 milhões em saques diários. Com o intuito de reverter a deterioração progressiva, a administração do banco engajou em um ajuste patrimonial do banco que contou com a venda de capital e a transferência de participações. (CONGRESSO NACIONAL, 2002)

Não suficientes as movimentações para conter os problemas no Bamerindus, o banco passou a recorrer diariamente ao empréstimo de liquidez do Banco Central a partir de julho de 1996. Quando da decretação da intervenção, a 26 de março de 1997, o Bamerindus somava um passivo a descoberto de cerca de R\$ 3,5 bilhões. Na descrição feita pela fiscalização do BC sobre o estado do Banco Bamerindus, listaram-se as justificativas para a intervenção realizada: insuficiência de capital, excesso de mobilização, baixa rentabilidade do grupo de ativos, custos excessivos e perda na capacidade de captação de recursos. A ação do Banco Central se fazia premente, uma vez que o Bamerindus incorria em prejuízos mensais de grande banco e a

tendência era de recrudescimento das dificuldades já presentes. (CONGRESSO NACIONAL, 2002)

2. Bancos comerciais, insolvência e risco sistêmico

Antes de tratarmos dos mecanismos de intervenção e os programas de saneamento do sistema bancário, convém fazer uma breve descrição sobre a atividade dos bancos e suas funções. Em seguida, pretende-se discutir de forma geral e as crises inerentes à natureza bancária e as definições existentes para o risco sistêmico.

Uma definição geral é encontrada em *Microeconomics of banking*, de Xavier Freixas e Jean-Charles Rochet.

Banking operations may be varied and complex, but a simple operational definition of a bank is available: a bank is an institution whose current operations consist in granting loans and receiving deposits from the public. This is the definition regulators use when they decide whether a financial intermediary has to submit to the prevailing prudential regulations for banks. This legal definition has the merit of insisting on the core activities of banks, namely, deposits and loans. (FREIXAS; ROCHET, 2008, p.1)

Os autores ressaltam a importância de empréstimos concedidos e depósitos recebidos, já que estes, em conjunto, representam a essência do funcionamento dos bancos comerciais. Tais instituições realizam uma fatia relevante de seus empréstimos a partir de valores provindos dos depósitos à vista do público. Eis, portanto, a principal justificativa para a fragilidade do setor bancário e a necessidade de regulação de suas atividades.

No contexto local brasileiro, os bancos comerciais fazem parte de uma estrutura convencionalmente denominada como Sistema Financeiro Nacional. O SFN é composto por instituições das funções mais variadas. Para simplificar a compreensão, Assaf Neto (2018) divide o SFN em dois subsistemas. De um lado, o subsistema normativo compreende o conjunto de instituições responsáveis pelo bom funcionamento do SFN. Visando tal fim, as instituições normativas, a exemplo da CMN, do Banco Central e da CVM, trabalham na elaboração e na execução de regras gerais de funcionamento do sistema financeiro. O outro subsistema engloba as instituições responsáveis pela intermediação financeira entre os agentes superavitários e deficitários do sistema. Aqui inserem-se os bancos comerciais e múltiplos que, como visto, atuam como intermediários financeiros. Não obstante, uma prerrogativa diferencia

substancialmente a atividade bancária das atividades financeiras não bancárias: a capacidade de criação de moeda.

Os bancos comerciais e múltiplos com carteira comercial são instituições que influenciam nos meios de pagamento da economia. Mediante a captação de depósitos à vista junto ao público, o banco tem a possibilidade de emprestar parte dos recursos captados. Se, num primeiro momento, há em circulação apenas o montante que foi depositado, a operação de empréstimo do banco promove uma elevação nos meios de pagamento. Tal ciclo pode ser repetido outras vezes, de forma a propagar o aumento de volume de moeda na economia.

Desta forma, nota-se a importância das operações de crédito e empréstimo para o negócio dos bancos comerciais. O spread bancário, isto é, a taxa de juros cobrada nos empréstimos subtraída da taxa de juros recebida pelos aplicadores, representa a principal fonte de receitas dos bancos comerciais. Contudo, essa delicada operação de criação de moeda escriturária implica riscos relevantes para o funcionamento da instituição bancária.

Conforme a definição de Assaf Neto (2020, p. 490), o risco de crédito: “Pode ser entendido como a possibilidade de o banco não receber integralmente, na data pactuada, o principal e os juros do crédito concedido a seus clientes. É também denominado de ‘risco de inadimplência’”.

Como discutido anteriormente, a crescente nas operações de crédito para a recomposição de receitas na década de 1990 se deu em detrimento da qualidade das carteiras, o que expôs parte dos bancos a maiores dificuldades quando se verificou um aumento dos níveis de inadimplência em 1995. Portanto, houve uma escalada do risco de liquidez, para a qual alguns bancos não estavam preparados.

Voltando para o âmbito mais geral da atividade dos bancos comerciais, o risco de liquidez refere-se à situação de indisponibilidade de caixa para que o banco honre os credores no momento em que estes demandarem o resgate de seus depósitos. Este risco expressa-se sobretudo quando do descasamento entre fluxos de pagamentos e de recebimentos, com reflexos nos compromissos firmados pelas instituições bancárias. A questão da iliquidez no sistema bancário não é de todo anômala – inclusive, há mecanismos dos bancos para o fechamento do caixa entre si, bem como a possibilidade de operações de redesconto entre o banco sem liquidez e o BC. Outrossim, uma das características fundamentais do funcionamento bancário é a alta alavancagem, isto é, um elevado grau de financiamento com recursos de terceiros. Contudo, uma ocorrência reiterada de problemas de liquidez deve consternar a administração do banco, a autoridade monetária e os demais participantes deste mercado, já que o reiterado estado de iliquidez pode ser indicativo de uma ineficiência operacional crônica no âmago da atividade bancária. (ASSAF NETO, 2020)

Outro aspecto de grande relevância no funcionamento da estrutura bancária é a solvência, situação operacional existente quando a companhia possui patrimônio líquido positivo, estado patrimonial que reflete a capacidade de a instituição cumprir com suas obrigações de longo prazo. Portanto, o cenário de insolvência tecnicamente é descrito quando o valor de mercado dos passivos de uma empresa ou instituição supera o total do valor de mercado de seus ativos (ROSE; FRASER, 1988 apud ASSAF NETO, 2020)

Existe uma diferença significativa na insolvência de empresas não bancárias e empresas bancárias. Caprio Jr. e Klingebiel (1996) descrevem que insolvência das empresas não bancárias normalmente lhes impede o acesso a recursos, dificulta novos investimentos e obriga a realização da venda de ativos. O roteiro comum destas empresas é lidar com a insolvência via redução dos passivos e do patrimônio líquido de acordo com a disponibilidade menor de ativos. Em contrapartida,

When banks become insolvent, many of these adverse consequences can be deferred. The most important factor accounting for this difference is that the output and production processes of nonfinancial firms often are more transparent than those of banks, reflecting both the information-intensive nature of banking and its intertemporal quality—most bank products or services include a promise to pay in the future, meaning that it can take time for a bank's inability to fulfill its contracts to become evident. Banks can conceal problems by rolling over bad loans or by raising more deposits and increasing the size of their balance sheets. Especially when depositors enjoy explicit or implicit protection, banks often can attract new depositors with the promise of high interest rates so as to increase their bets with current clients; look for new, high-risk, high-return areas; or work a Ponzi scheme. (CAPRIO JR; KLINGEBIEL, 1996, p.3)

Caprio Jr. e Klingebiel (1996) também propõem uma classificação das insolvências, a saber: i.) insolvência limitada a um ou poucos bancos; ii.) corridas bancárias manifestas; iii.) a forma silenciosa de *distress* financeiro. Para o primeiro caso, vê-se que são ocorrências isoladas que claramente não afiguram proporção sistêmica. O segundo caso é o mais pronunciado e súbito: há pânico bancário, os depositantes demandam em grande escala a conversão imediata de seus recursos em dinheiro. Por fim, o caso do *distress* financeiro, descrito pelos autores como a forma mais perniciosa de insolvência, dá-se quando uma parcela significativa do sistema está insolvente, mas segue em funcionamento. Este estado pode persistir por anos, mormente quando há má supervisão, regulação insuficiente e ardis operacionais por parte dos banqueiros.

Um último conceito a ser abordado, embora não menos importante, é o de risco sistêmico. A literatura sobre risco sistêmico é extensa, contudo, não há consenso sobre a

definição desse fenômeno. Aqui toma-se como base o estudo feito em Smaga (2014), que provê uma boa base para o prosseguimento da análise. O autor realiza uma revisão de múltiplas conceituações e relata que as primeiras ocorrências de definição sobre risco sistêmico foram em meados dos anos 1990, conquanto havendo uma disseminação de produções a partir da eclosão da crise financeira global de 2007-8. Por outro lado, os bancos centrais furtam-se de publicar suas próprias visões sobre o tema e, quando o fazem, propõem definições restritas e sucintas, ponderando que o risco sistêmico é a ameaça ao funcionamento ao sistema como um todo ou indicando trata-se da incapacidade de cumprir com as obrigações no sistema de pagamentos. (OOSTERLOO; DE HAAN, 2003 apud SMAGA, 2014)

Após a análise, Smaga (2014, p. 13) propõe uma definição contendo as mais importantes características descritas na literatura:

Systemic risk is the risk that a shock will result in such a significant materialization of (e.g., macro-financial) imbalances that it will spread on a scale that impairs the functioning of the financial system and to the extent that it adversely affects the real economy (e.g., economic growth). Adopting a too broad systemic risk definition reduces the chances of effectively managing it, while narrowing its scope (to a domino effect) allows disregarding (Solarz, 2008). In case of systemic risk, we have to deal with the uncertainty concerning the occurrence and timing of the systemic event.

Outra caracterização importante no trabalho mencionado refere-se ao efeito contágio, um ponto fundamental do risco sistêmico. Na materialização do risco sistêmico, relata o autor, o contágio é o mecanismo principal por meio do qual a instabilidade se espalha ao ponto de a crise alcançar o patamar sistêmico. Além do efeito contágio, a propagação da crise se dá por outros dois meios: conectividade (ou interligação) e correlação.

Tabela 6 – Impacto Potencial das Características do Sistema Financeiro no Risco Sistêmico

Característica do sistema financeiro	Direção do impacto	Impacto potencial no risco sistêmico
Concentração	Aumento	Aumento (crescimento de SIFIs)
Desequilíbrios Macroeconômicos	Acúmulo	Aumento
Financiamento pelo mercado interbancário	Aumento	Aumento (exposição ao colapso do mercado)
Globalização/ integração financeira/ fluxos de capital	Aumento/ Desenvolvimento	Inconclusivo (exposição a choques externos - aumento; diversificação - diminuição)
Condições econômicas	Melhora/piora	Aumento/diminuição

(Continua)

Homogeneidade das operações das instituições	Aumento	Aumento (exposição a choque simétrico)
<i>Shadow banking</i>	Desenvolvimento	Aumento
Viés doméstico (para títulos soberanos)	Aumento	Aumento (fortalecimento do nexo com o banco soberano)
Tamanho do sistema financeiro	Aumento	Aumento (no caso de tamanho excessivo)
Nível de competição	Aumento	Inconclusivo
Liquidação de transações via CCP	Aumento	Inconclusivo (diminuição para certa instituição, acumulação no CCP)
Prociclicidade	Aumento	Aumento
Taxa de câmbio	Aumento/diminuição	Inconclusivo
Taxa de juros	Aumento/diminuição	Inconclusivo
Liquidez	Aumento/diminuição	Inconclusivo/aumento
Inovação financeira	Desenvolvimento	Inconclusivo
Concessão de crédito	Aumento/diminuição	Aumento/aumento
Mudança no preço dos ativos	Aumento	Excessivo (se a taxa de crescimento superar os fundamentos)

(Conclusão)

Fonte: Smaga (2014, p.17)

Tradução nossa.

A tabela acima compreende as mudanças de características e fatores do sistema financeiro que impactam o risco sistêmico. Com base nela, podemos trazer agora a discussão do risco sistêmico para o caso de 1995. Quais fatores que podem gerar aumento do risco sistêmico estavam presentes durante a crise bancária brasileira? De imediato, identifica-se que os fatores de “desequilíbrios macroeconômicos”/“condições econômicas” e “fluxo de capitais” tiveram mudanças no período da crise e, portanto, ocasionaram impactos na saúde do sistema. Para o primeiro ponto, referimo-nos à instabilidade macroeconômica resumida pela retração da atividade desde os primeiros meses de 1995, enquanto que o segundo ponto tem relação com o cenário adverso da crise cambial mexicana, que promoveu desconfiança nos países latino-americanos e a fuga de capitais destes. Além disso, verificava-se até aquele momento a existência de um mercado financeiro superdimensionado pelo contexto da inflação, o que contribuía para uma potencial crise sistêmica.

Em tempo, houve um aumento nas operações de crédito, mas como já constatado, isso não se deu de forma excessiva e igualmente arriscada no sistema como um todo. O mesmo pode-se dizer dos financiamentos crescentes por meio do interbancário – é inegável que isso aconteceu, embora tenha sido frequente apenas nas pequenas instituições e nos bancos de

grande porte que sofreram intervenção. Portanto, estes dois fatores não se aplicam ao SFN como um todo, mas apenas aos casos particulares de algumas instituições, de forma que não devem ser considerados como potenciais geradores de risco sistêmico.

3. Mecanismos existentes e a formulação do Proer

O poder público adentra a década de 1990 com um conjunto limitado e insuficiente de instrumentos para a resolução de problemas no sistema bancário, mormente aqueles relacionados à liquidez e insolvência de instituições. A parca existência dessas ferramentas explica-se pela baixa ocorrência de casos de intervenção no contexto brasileiro prévios à crise bancária de 1995 e pela decisão mais comum para os problemas nas instituições ser a de socorrer e livrar os bancos implicados¹⁰.

A medida legislativa pioneira para regulamentar as ações do governo federal em instituições financeiras quando da anormalidade de seus negócios decretou-se sob a forma da lei 6.024 de 13 de março de 1974. A lei discorre sobre o mecanismo de intervenção, liquidação extrajudicial, e dos seus respectivos processos, os quais serão aplicados se:

“I - a entidade sofrer prejuízo, decorrente da má administração, que sujeite a riscos os seus credores; II - forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização”. (BRASIL, 1974, p.1)

O texto da Lei regulamenta que o período da intervenção é de seis meses, com possível prorrogação por mais seis meses se assim decidir o Banco Central. O BC também é responsável por nomear um interventor, que se encarregará da gestão e da elaboração de um relatório contendo a situação-econômico financeira da instituição, as omissões e atos danosos desta e uma proposta de providências para a instituição. A partir do relatório apresentado, o BC poderá:

¹⁰ O decreto-lei 1.342 de 28 de agosto de 1974 abonou a aplicação dos recursos da reserva monetária na recomposição do patrimônio de instituições financeiras, com o saneamento dos ativos e passivos da entidade, assim como o pagamento parcial ou integral dos passivos de instituição financeira cuja intervenção e/ou liquidação tiver sido decretada. Segundo Lundberg (1999), “A autorização do uso de recursos públicos para recompor o patrimônio de instituições financeiras visava dar condições ao Banco Central promover ‘soluções de mercado’, ou seja, a assumir prejuízos de reestruturações realizadas com base no modelo da aquisição de bancos insolventes.”

encerrar a intervenção; manter a instituição sob intervenção pelo período de seis meses adicionais; ou decretar a liquidação extrajudicial da instituição.

A decretação da Liquidação Extrajudicial, por sua vez, será tomada:

- a) em razão de ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência;
- b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;
- c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários;
- d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores. (BRASIL, 1974, p.3)

Para o encerramento da liquidação extrajudicial, segundo a lei, depende-se da decisão do BC, mediante alguma das seguintes hipóteses: o pagamento integral dos credores quirografários; a mudança do objeto social para a realização de atividade econômica não compreendida pelo SFN; a transferência do controle acionário; exaustão do ativo mesmo que não tenha sido completado o pagamento total de créditos; difícil realização do ativo remanescente na instituição; decretação da falência da instituição. Esta fórmula de intervenção para instituições financeiras foi aplicada, alguns meses depois de sua edição, para a resolução do caso do Banco Halles, grande conglomerado financeiro que foi fortemente impactado pela redução da liquidez no contexto da queda das reservas cambiais logo após o primeiro choque do petróleo.

A intervenção nas instituições financeiras representa um importante poder dispensado ao Banco Central, que fica responsável pelas medidas discricionárias no caso de insolvência, má administração e/ou descumprimento das normas de funcionamento das instituições financeiras. Deve-se ter em vista, no entanto, que sua realização afeta enormemente o sistema e a população. A intervenção de um banco ou instituição financeira é a medida mais severa entre os regimes especiais, pois causa a suspensão dos passivos e afeta o funcionamento normal da companhia. A inflexibilidade inerente ao regime de intervenção será o ponto de origem para a formulação do regime de administração especial temporária (Raet).

No contexto dos problemas de liquidez encontrados em alguns bancos estaduais após o fracasso do Plano Cruzado e a reaceleração inflacionária dele derivada, formulou-se um regime que pudesse ser utilizado para sanear os bancos oficiais em dificuldade. Assim, o decreto-lei 2.321 de 25 de fevereiro de 1987 propôs o regime de administração especial temporária (Raet), modalidade de regime especial mais flexível e branda que a intervenção. A formulação do Raet deu mais margem de atuação para o BC, que o aplicou no Banerj e em mais três bancos oficiais somente naquele ano.

Dessa maneira, o Raet denota avanços no conjunto de poderes que o Banco Central possui para lidar com bancos em dificuldades. Esta modalidade atenuada de intervenção, com poderes para imposição do regime especial também em bancos estaduais, permitiu que a autoridade monetária atuasse nas instituições comprometidas sem a interrupção do curso normal de funcionamento destas e com maior flexibilidade para a sua duração, sendo que esta, diferentemente da modalidade de intervenção, não estaria limitada ao máximo de um ano. (BRASIL, 1987)

Lundberg (1999), estudo que realiza um retrospecto sobre as medidas de saneamento do SFN, propõe um balanço do uso da Reserva Monetária para o saneamento dos bancos em meados da década de 1980. Como aspecto positivo, o cita a experiência acumulada pelo BC em matéria de intervenções e liquidações. Os bancos de menor expressão e os de maior relevância passaram por reestruturações a fim de preservar o sistema. Por outro lado, o autor expõe que houve envolvimento de recursos públicos no processo, o que ocorreu de forma automática e com pouca transparência. Outra questão possível ser diagnosticada é a do *moral hazard*¹¹, derivado de os banqueiros sempre contarem com uma política de resgate, tenha a instituição apenas problemas de liquidez e solvência ou fraudes e irregularidades. Essa expectativa de ações para que grandes bancos sejam salvos a qualquer custo, própria da *too-big-to-fail policy*, é danosa e tende a criar custos de eficiência à economia. (ENNIS; MALEK, 2005)

Entre 1988 e 1994, as questões bancárias que necessitassem de saneamento por parte do BC rarearam, muito em decorrência de um cenário de aceleração inflacionária em que as receitas dos bancos tiveram aumentos extraordinários, deixando ocultas as ineficiências operacionais. A estabilização inflacionária a partir de meados de 1994, contudo, deu origem a um processo profundo de transformações do Sistema Financeiro Nacional e, sob a perspectiva

¹¹ Termo com origem na literatura sobre seguros, o *moral hazard* (ou risco moral) é normalmente entendido como a falta de incentivos ao agente para evitar a assunção de risco quando ele não tem de arcar com as consequências danosas de suas ações.

mais específica deste trabalho, dos bancos comerciais e múltiplos privados em operação no país. Tendo em vista a estruturação do sistema no contexto inédito de inflação, uma das disposições seguidas foi a regulação prudencial dos Acordos de Basileia¹².

A partir do final de 1994, veem-se os primeiros reflexos das perdas das receitas inflacionárias: os dois principais bancos estaduais, Banespa e Banerj. Mesmo após assistências de liquidez via operações de redesconto, os dois bancos chegaram aos últimos dias de 1994 inaptos a fazer face às suas obrigações ao final do dia 29 de dezembro. O decreto do regime de administração especial temporária nestes bancos estaduais foi recebido de forma positiva pelo mercado, que já possuía uma percepção de insolvência nestes e noutros bancos estaduais. Os governadores-eleitos de Rio e São Paulo, Mário Covas e Marcelo Allencar, também respaldaram o ato do BC. O principal descontentamento ficou por parte dos governadores ainda em exercício, Fleury Filho e Nilo Batista, que encararam as medidas como “decisões políticas e covardes” por parte do Banco Central. As declarações de Pedro Malan, presidente do BC, se deram no sentido de acalmar os depositantes sobre a continuidade do funcionamento das instituições afetadas e afirmou ao mercado que a ação posta em prática não representava qualquer sintoma de instabilidade do sistema bancário do país. Esta última afirmação, no entanto, foi contradita posteriormente quando da reincidência de casos de insolvência e a necessidade das medidas de reestruturação bancária.

A intervenção do Banco Econômico em 11 de agosto de 1995 se deu meses após intensas movimentações de grupos políticos e econômicos ligados à operação do banco. O Banco Central, ciente desde o começo do ano acerca da deterioração patrimonial do Econômico, já havia feito proposições de uma transferência de controle acionário a fim de contornar a intervenção. Como já relatado anteriormente, essa saída foi preterida pelo banqueiro Ângelo Calmo de Sá, que recorreu a meios políticos para elaborar planos de salvamento que, no entanto, resultaram infrutíferos. Após meses de protelação e espera por soluções dentro do Econômico, BC decidiu pela intervenção.

A crítica à ação do BC no Econômico é composta por dois pontos. O primeiro deles questiona a demora da autoridade monetária para agir. Carvalho (2005) sinaliza que as dificuldades do Econômico já eram discutidas abertamente nos veículos de imprensa semanas antes da intervenção. Para o autor, a opção feita pelo Banco Central no sentido de procurar por

¹² “O Acordo de Basileia I (1988) estabeleceu recomendações para as exigências mínimas de capital para instituições financeiras internacionalmente ativas para fins de mitigação do risco de crédito. Em 1996, essas recomendações foram aprimoradas com a incorporação de requerimentos para a cobertura dos riscos de mercado no capital mínimo exigido das instituições financeiras.” (BANCO CENTRAL, 2022)

uma saída negociada fez com que a questão do Banco Econômico se arrastasse por meses, culminando em prejuízos consideráveis tanto para os depositantes como para o setor público. As perdas dessa magnitude poderiam ter sido evitadas caso o BC tivesse agido com maior prontidão em 1995 ou mesmo em 1994, como fizera com os bancos estaduais.

Com relação à tempestividade da atuação do Banco Central no caso do Banco Econômico, existe a especulação de que a autoridade monetária tenha aguardado para agir porque receava as reações de Calmon de Sá, sobretudo tendo em mente a relação conflituosa entre BC e Econômico tinham há anos. Dessa forma, sugere-se, o Banco Central protelou a intervenção até que esta se tornasse incontestável do ponto de vista da deterioração patrimonial do banco (VIDOTTO, 2002).

O outro lado da crítica à intervenção feita pelo BC questiona a escolha pelo modelo de intervenção no Econômico. A utilização do decreto-lei 2.321 de intervenção produziu a paralisação no funcionamento da instituição, quando havia a possibilidade de se adotar o regime de administração especial temporária, método mais flexível de intervenção que permite a continuidade do funcionamento do banco durante as ações do BC. Essa diferença de tratamento entre o Econômico e os estaduais Banespa e Banerj, que foram submetidos ao Raet em dezembro de 1994, foi pretexto para as fortes falas do senador Antônio Carlos Magalhães e da elite empresarial da Bahia, que queriam a inclusão do Econômico no regime de administração especial temporária, com as mesmas garantias ofertadas aos depositantes de Banespa e Banerj.

Em nota, a diretoria do Banco Central elucidou que: “No momento e nas atuais circunstâncias não se justifica a adoção do Regime de Administração Especial Temporária. [...] Esta possibilidade já não se afigurava tecnicamente viável antes do estabelecimento da intervenção face à deterioração progressiva da situação do banco”. (O ESTADO DE S. PAULO, 1995, B15)

Com a forte repercussão do Caso Econômico, houve a princípio na imprensa a informação de que o fim da intervenção era iminente. Os supostos acordos entre o governo federal, ACM e o governador da Bahia indicavam que, a partir de uma suposta desapropriação do banco, este teria seu controle transferido ao governo da Bahia. Essa saída, portanto, sugeria que o Banco Econômico seria estatizado para então ser submetido ao mesmo regime de Banespa e Banerj. Contudo, o governo federal desmentiu que tivesse feito quaisquer acordos do gênero.

Resistida à pressão da bancada baiana, o BC condicionou o fim da intervenção no Econômico ao oferecimento de “garantias sólidas” no montante de R\$ 3 bilhões. A exigência gerou novo descontentamento em ACM, cuja proposta requisitava que o BC arcasse com todo o ônus da intervenção do Econômico. Além do impasse gerado pela contenta pública entre Fernando Henrique e ACM, a situação implicou até mesmo o presidente da Câmara dos

Deputados, Luís Eduardo Magalhães, filho de ACM. A resolução do Econômico se arrastou por meses e a negociação que firmou a venda da parte boa da instituição para o Banco Excel só foi concluída em 1996, após o aparecimento das questões no Banco Nacional e a instituição do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

Muito além da pugna política entre o governo Fernando Henrique e a bancada baiana, a intervenção do Banco Econômico foi um marco temporal: os problemas no setor bancário desde o Plano Real alcançavam o status de crise ao atingir a primeira grande instituição bancária privada. Passou-se a reconhecer que a necessidade do ajuste bancário estava longe de ser restrita a bancos estaduais e pequenas instituições. O caso Econômico constituía uma ameaça de proporções desconhecidas ao funcionamento regular do SFN.

Nos meses seguintes, o BC teve de injetar recursos no sistema financeiro, que passou a conviver com uma instabilidade permanente desde o colapso do Econômico em agosto. A recompra de títulos da dívida pública, em que pese sua contrariedade aos princípios do Plano Real, foi realizada a fim de aplacar a crise de confiança que pairava sobre o mercado e o risco de mais casos de insolvência. Tal redução do nível de confiança entre as instituições participantes do sistema e a diminuição dos depósitos bancários foram fatores que recrudesceram os problemas de liquidez de alguns bancos, sobretudo os mais dependentes do de recursos do interbancário. (FERNANDES, 1995)

A 3 de novembro daquele ano, realiza-se a publicação de duas normas que iniciam a concepção dos meios de reestruturação do SFN. A resolução 2.208 do Banco Central e a medida provisória 1.179 instituíram o Proer. O programa, de acordo com as redações jurídicas supracitadas, foi elaborado com o objetivo de garantir a liquidez e a solvência do SFN, bem como resguardar os interesses de depositantes e investidores. A proposta do plano era efetivar reorganizações administrativas, operacionais e societárias visando a proteção do sistema e englobava também as instituições sob intervenção ou regime de administração especial temporária. A Resolução 2.208 do Banco Central lista mais especificamente o conjunto de medidas compreendidas pelo Proer, a saber:

- I - linha especial de assistência financeira;
- II - liberação de recursos do recolhimento compulsório/encaixe obrigatório sobre recursos à vista para aquisição de Certificados de Depósitos Bancários (CDB) de emissão de instituições participantes do PROER;
- III - flexibilização do atendimento dos limites operacionais aplicáveis às instituições financeiras;

IV - diferimento dos gastos relativos aos custos, despesas e outros encargos com a reestruturação, reorganização ou modernização de instituições financeiras. (BANCO CENTRAL, 1995, p. 1)

A formulação de política para reestruturação bancária compreendida pelo Proer é uma importante atualização das ações disponíveis para o BC em casos de deterioração de instituições do sistema financeiro. Ao contrário das medidas que criaram os mecanismos de intervenção e de regime de administração especial temporária, utilizadas para bancos específicos do sistema, o Proer funcionou como meio de ajuste para todo o SFN, muito embora sua formulação tenha sido realizada como medida emergencial durante a deterioração do Nacional e, sobretudo, como forma de conter os diversos problemas desta instituição. Requisitavam-se, portanto, atualizações para cenário de latente aprofundamento da crise iniciada com os bancos estaduais e o Econômico.

A edição das medidas iniciais sobre o Proer foram sucedidas pela ação do BC no Banco Nacional. Em seguida a esta, ocorreu a edição da MP 1.182 (transformada posteriormente, passando a ser a Lei 9.447 de 15/03/1997), que facultou novos poderes de intervenção ao Banco Central relacionados às intervenções, liquidações e regimes de administração especial, como também lhe concedeu prerrogativas para a realização de capitalização, transferência de controle acionário, cisão e fusão de sociedades. Além disto, as intervenções do BC em uma instituição passavam a implicar a indisponibilidade imediata dos bens do controlador, o que caracteriza a responsabilização deste diante de má gestão e prejuízos de sua instituição.

A respeito de como lidar com o saneamento dos bancos, a política do Proer propunha o modelo de cisão. Neste, a instituição submetida à atuação do BC é dividida em duas partes, o “banco bom” e o “banco ruim”. Os ativos do “banco bom” referem-se ao conjunto de bens e direitos com valor de mercado e de recuperação mais factível, somados a passivos de mesmo montante. Esta estrutura patrimonial sadia e com potencial de ganhos é negociada com o propósito de realizar uma fusão ou incorporação a outro banco. Tendo em vista a minimização dos riscos da operação, o banco incorporador recebe incentivos para assegurar o êxito futuro da operação. O “banco ruim” segue sob o Raet com uma massa patrimonial comprometida – ativos de difícil recuperação e obrigações de ordem financeira, trabalhista e judicial. O Banco Central demandava garantias que representassem valores 20% acima dos recursos engajados no saneamento. Uma das garantias mais comumente oferecidas eram os títulos do Fundo de

Compensação de Variações Salarias (FCVS)¹³. A destinação do “banco ruim” após a administração do BC é o regime de liquidação extrajudicial, método já aludido neste capítulo.

A aplicação do método “*good bank/bad bank*” foi uma ação inédita do Proer para os casos de intervenção de bancos no Brasil. Quando da fragilização de grandes bancos, a regra até aquele momento havia sido a adoção do modelo de *purchase and assumption*, em que se realiza a intervenção, o saneamento e a venda da instituição (ou mesmo sua estatização). Neste processo, o comprador assume a responsabilidade integral das questões do banco incorporado, o que exime o controlador anterior dos prejuízos da instituição. A principal crítica do modelo de *purchase and assumption* é a falta de responsabilização do ex-controlador, caracterizando, portanto, o caso de *moral hazard*.

A inclusão do Banco Nacional no regime de administração especial temporária a 18 de novembro de 1995 foi noticiada em conjunto com as informações sobre a negociação de sua incorporação sua pelo Unibanco, a sexta maior instituição privada do país. Seguindo o modelo de cisão no âmbito do Proer, o Banco Nacional foi separado em dois grupos patrimoniais. A parte boa foi rapidamente negociada com o Unibanco, que assumiu, já em 20 de novembro, o lado patrimonial sadio e a operação do banco incorporado. O Nacional-Raet seguiu sob administração do BC até sua inclusão no regime de liquidação extrajudicial, em 1996.

Após a operação de cisão e venda do Nacional, as atenções do BC e do mercado voltaram-se ao Banco Econômico. O tradicional banco baiano estava sob intervenção desde agosto de 1995 e aguardava uma solução. O Econômico foi incorporado pelo Banco Excel durante o ano de 1996, mas não sem conturbações ao longo do processo: primeiramente, causou diversos questionamentos o fato de o banco incorporador ser significativamente menor e menos reputado que o incorporado. No momento da operação do Econômico, o Banco Excel acumulava somente seis anos de funcionamento, sem relevância que o alçasse inquestionavelmente ao posto de adquirente. Houve também um longo período de impasses quanto à avaliação patrimonial do banco a ser incorporado e a pressão da classe política, que atuou ativamente contrária ao acordo.

Não obstante, o fator precípua de agitação decorreu de suspeitas de irregularidades em operações do Excel com remessas de dólares ocorridas em 1990 e 1991, tendo na figura do então senador Eduardo Suplicy o principal denunciante. Suplicy demandava que os o processo administrativo do BC sobre as irregularidades fosse levado a cabo e que as negociações Excel-Econômico fossem suspensas pois, segundo o senador, a denúncia comprometia o banco

¹³ Os títulos do FCVS passaram a ser considerados como moeda podre após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986.

incorporador no tocante a sua idoneidade e a reputação, sendo estes predicados necessários para a incorporação de uma instituição da relevância do Econômico. Apesar destes ruídos, a transferência foi concluída e em maio de 1996 foram abertas as agências de um novo banco, o Excel Econômico.

Ao longo dos primeiros meses de 1996, houve o reconhecimento de que o Bamerindus precisava de reestruturação para se adaptar ao novo ambiente econômico do país. Em abril daquele ano, o rebaixamento da nota de classificação em uma agência de risco foi outro indício inicial de problemas à vista para a instituição. E de fato, a partir da suspensão das negociações de suas ações em bolsa, o Bamerindus empenhou-se em uma reestruturação patrimonial voluntária, medida anunciada em julho de 1996. No entanto, a movimentação frustrou as expectativas do mercado, cujos analistas diagnosticavam o banco paranaense com problemas passíveis de serem resolvidos por meio da injeção de liquidez, e não apenas com melhorias de ordem contábil e patrimonial. (O ESTADO DE S. PAULO, 1996)

Para o desequilíbrio financeiro no Bamerindus, nomeadamente suas dificuldades na administração de recursos em caixa, concebeu-se a proposta de venda da carteira de crédito imobiliário para a Caixa Econômica Federal, cujos recursos de pagamento da operação capitalizariam o banco em dificuldade. Andrade Vieira, àquele momento ex-ministro do governo FHC e controlador do Bamerindus, contava com a solução, mas resistia à condição de vender o banco para que BC destinasse recursos do Proer à venda da carteira imobiliária.

A questão de liquidez, a perda de grandes investidores e a crescente desconfiança sob a resiliência do Bamerindus afetaram enormemente seus resultados no exercício de 1996, quando o banco teve prejuízo da ordem de R\$ 250 milhões¹⁴ e a redução do patrimônio líquido em 26%. No final do primeiro trimestre de 1997, o Banco Bamerindus sofreu intervenção do BC, foi incluído no Proer e teve a transferência de parte de seus ativos (“*good bank*”) para o Hong Kong and Shanghai Bank (HSBC), instituição global que já possuía uma participação minoritária. Neste caso específico do Bamerindus realizou-se uma múltipla cisão, com sua carteira imobiliária negociada junto à CEF mediante uma linha de financiamento do Proer com valores módicos; o Banco do Brasil reclamou para si as operações no exterior e o Finame Rural, transações estas financiadas com as moedas podres do FCVS. Outrossim, o caso Proer-Bamerindus se distingue dos demais previamente citados em razão de ter sido feita a utilização

¹⁴ Em destaque, o prejuízo advindo das operações da empresa de papel e celulose do grupo, a Inpapel, que teve o resultado negativo de mais de R\$ 65 milhões. Outras áreas de diversificação de negócios do grupo também incorreram em prejuízo no exercício.

do recém-estabelecido Fundo Garantidor de Crédito¹⁵ no processo de venda do patrimônio sadio para o HSBC. A massa patrimonial ruim do banco também contou com recursos do FGC, além da comum utilização de moedas podres como colateral. (CAMPO, 1997)

Por fim, a transação Bamerindus – HSBC marca não somente o terceiro e último episódio da atuação do BC para sanear grandes bancos privados, mas também representa uma mudança de orientação que o Estado brasileiro tinha com relação à presença do capital estrangeiro no setor bancário nacional. Com relação ao primeiro ponto, a decretação do Raet no Bamerindus e a rápida transferência de sua parte sadia teve por como consequência o esmaecimento das instabilidades que pairavam sob as instituições bancárias privadas desde a intervenção do Banco Econômico. Sobre o segundo ponto, trata-se do caso inédito no Brasil em que uma instituição estrangeira assumiu o controle de um banco local.

Para Vidotto (2005), a crise desencadeou dois movimentos distintos nos ajustes do SFN. A princípio, a atuação do BC beneficiou e reforçou o capital privado nacional, o que está contido no programa de estímulo e na concentração bancária a partir das transferências de controle dos bancos Nacional e Econômico. A segunda etapa de operação, na qual está inserido o caso Bamerindus e as privatizações dos bancos estaduais, reflete um momento de crescente fragilidade externa do país, o esgotamento do Proer como mecanismo de solução da crise bancária com o favorecimento das instituições locais e a própria inaptidão destes bancos para incorporar outro em dificuldade. Eis, destarte, a transformação do Proer em agente central do processo de desnacionalização bancária. Esgotadas as alternativas de injeção de liquidez nos bancos e, posteriormente, a reestruturação destes no âmbito do mercado doméstico, passou-se a contar com o capital estrangeiro para aplacar os focos de vulnerabilidade no SFN. Em adição ao processo de criação do HSBC-Bamerindus, houve a transferência do Excel Econômico para o espanhol Banco Bilbao Vizcaya, ainda que sem o acesso ao Proer.

Tendo em vista a realização do diagnóstico do processo de saneamento do SFN e, especificamente, do Proer, volta-se à sua descrição e discussão na literatura. Segundo Maia (1999, p. 112) esta é a caracterização do Programa e seu funcionamento:

The basic principles of the PROER can be summarized as safeguarding the payments system and penalizing bad banking policies. Safeguarding the payments system means that deposits are protected and can be claimed at any time. The sanction applied is that

¹⁵ Tema do FGC a ser tratado no próximo capítulo.

shareholding control of the troubled bank is transferred to new (reputable) owners. Hence the risk of moral hazard from bail-out operations is reduced.

A visão “oficial” sobre o Proer e as intervenções nos bancos está disseminada nos artigos, entrevistas e depoimentos de técnicos do governo envolvidos no contexto. Tome-se de partida o ponto de vista o posicionamento de Gustavo Jorge Laboissière Loyola, presidente do Banco Central em todo período de atuação do Proer. Em sua gestão à frente do BC, conforme este relata, as questões mais prementes provinham do sistema bancário. Em suas palavras: “Um processo que praticamente dominou minha gestão foram as preocupações em torno de como resolver o problema dos bancos estaduais, o problema dos bancos privados em crise e como recapitalizar os bancos federais, porque tudo isso guardava forte relação com a questão da dívida dos estados.” (BANCO CENTRAL, 2019, p. 69)

Isto posto, o Proer foi a medida inicial e focada na reestruturação dos bancos privados em adversidade. Segundo a visão de Loyola, o Proer, o Proes e o Proef tinham o objetivo comum de fazer fortalecer o sistema bancário nesse cenário de transição entre uma economia hiperinflacionária para o ambiente macroeconômico mais estável. Diante do proposto, sua avaliação do processo é positiva: o BC escolheu preservar as atividades bancárias, estruturou um arcabouço legal para a responsabilização de acionistas e controladores e estabeleceu mecanismos para que tais casos não tivessem reincidência no sistema. (BANCO CENTRAL, 2019)

Sobre o custo do Proer, Loyola apontou que os recursos utilizados pelo Banco Central no saneamento dos Bancos provinha dos valores em depósito compulsório, e não representava dinheiro do Tesouro. Além disso, as linhas de financiamento, aponta, foram concedidas mediante a existência de títulos públicos como garantias. Na hipótese de essas garantias se provarem insuficientes, recorre-se primeiro aos recursos da massa liquidanda, posteriormente junto ao controlador e aos acionistas e, somente em último caso, o Banco Central tem de arcar com o prejuízo advindo dos bancos, tendo a cobertura do Tesouro. Por fim, o ex-presidente do BC ressaltou a importância das demais fontes de recursos empregados, como por exemplo o FGC e os investimentos performados por bancos estrangeiros ingressantes no SFN. (CONGRESSO NACIONAL, 2002)

Em estudo que faz um paralelo entre o Paeg e o Plano Real, Moura (1998) explicita suas avaliações sobre o processo de ajuste do SFN da década de 1990. Dada a posição do autor

naquele contexto¹⁶, considera-se que sua visão também está ligada ao discurso oficial. Moura aponta que a reestruturação da década de 1990 foi mais profunda e tinha maior potencial de desestabilização do sistema. Após o Real, descreve, o setor bancário passou por ajustes de duas sortes: o involuntário, compreendido pelas intervenções e liquidações do BC a partir do diagnóstico de iliquidez e insolvência nas instituições; e o voluntário, em que banqueiros e agentes tomaram a decisão pela consolidação do sistema bancário, o que se deu por meio de aquisições, fusões e incorporações. Com o ajuste involuntário, portanto, desenvolveram-se novas normas legais, mecanismos, ações preventivas para o funcionamento do sistema financeiro. Em especial, o Proer e o FGC foram mudanças representativas da ampliação da rede de segurança do mercado. Dessa forma, conclui, as ações do BC evitaram uma crise bancária generalizada e seus impactos sob o restante da economia.

Uma última análise que parte do ponto de vista oficial está contida em Lundberg (1999). O estudo, voltado para a compreensão das experiências de saneamento do BC, reconhece que o Proer teve uma repercussão muito negativa na sociedade, em que pese seu êxito em ser proteger os depositantes e em garantir estabilidade ao SFN. A principal crítica reside na falta de habilidade do Banco Central em defender e dar transparência às ações de saneamento realizadas. Isso à parte, sua avaliação sobre o Proer aponta um programa que teve custo baixo *vis-à-vis* a experiência internacional, com recursos oriundos do próprio sistema financeiro (e não haveres fiscais), e bons resultados no objetivo de mitigar as vulnerabilidades no sistema financeiro por meio da reorganização dos bancos implicados, a responsabilização de seus controladores e a recapitalização das instituições mediante a venda da composição patrimonial sadia destas instituições.

A atuação do Banco Central durante a crise bancária de 1995 e o diagnóstico do Proer também estão presentes em demais artigos especializados, na mídia impressa e no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, que descreve o escrutínio pelo qual o Proer passou na Câmara dos Deputados. A síntese destas demais perspectivas está apresentada a seguir.

O ponto de vista em Vidotto (2005) constrói um argumento de questionamento e crítica aos benefícios outorgados aos bancos incorporadores. O autor identificou que as condições oferecidas pelo BC, tais como financiamento, dispensa de compulsório por um determinado período de tempo e possibilidade de devolução de ativos indesejado extrapolavam o necessário e inclusive representavam um favorecimento às instituições adquirentes. Por outro lado, o estudo questiona a versão oficial quando esta rechaça que tenha havido a utilização de recursos

¹⁶ Alkimar R. Moura foi diretor de Política Monetária do Banco Central entre 1994 e 1997.

públicos. Para Vidotto, as alegações da autoridade monetária são compreensíveis, mas quase a totalidade das garantias que o Programa usou eram moedas podres, o que caracterizaria a participação do erário público como fiador final do processo de saneamento.

Em linhas gerais, a avaliação de Vidotto descreve a realização de uma contenção da crise bancária baseada na extensão do papel de prestador de última instância do BC e na participação setor público. Não obstante, o autor expressa:

[...] é forçoso reconhecer que o Proer carrega como fracasso não ter proporcionado uma estrutura bancária estável, tendo consistido numa "ponte" entre a situação anterior e seus desdobramentos, a internacionalização do sistema financeiro e a subsequente etapa de consolidação do sistema. (VIDOTTO, 2002, p. 149)

Debruça-se, enfim sobre as conclusões obtidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Proer. Por um lado, o relatório questiona a inclusão de instituições de relevância limitada no SFN, pois a quebra delas não geraria receios de risco sistêmico: “Não se justifica o uso do programa quando a quebra de um banco não possa afetar o sistema como um todo porque, de qualquer maneira, no final, é toda a sociedade quem paga”. (CONGRESSO NACIONAL, 2002, p. 156) Além disso, as conclusões da CPI responsabilizam o Banco Central por não haver detectado com agilidade os casos de má gestão, deterioração patrimonial e fraude. Atribui-se ainda ao Poder Legislativo sua parcela de culpa pela não regulamentação até aquele momento do dispositivo constitucional concernente ao sistema financeiro.

Há, no entanto, o reconhecimento da postura ativa do poder público para intervir no sistema como forma de coibir uma crise de proporções ainda maiores. O texto também abona o resultado final das ações do BC por terem sido exitosas em conter as instabilidades do sistema bancário mediante uso restrito de recursos públicos, face às possíveis consequências no caso de inação. Por fim, a CPI constatou como fato relevante a priorização dos interesses dos depositantes, em detrimento dos controladores, os quais foram submetidos à responsabilização solidária pelos prejuízos constatados.

Findo o conjunto de visões sobre o Proer e a atuação do BC ao longo da desestabilização do setor bancário, este trabalho propõe sucintamente um diagnóstico próprio da reestruturação dos bancos, bem como de suas características e resultados. A atuação do Banco Central se justifica de acordo com as funções delegadas ao Conselho Monetário Nacional, do qual o BC

faz parte. É de responsabilidade do CMN zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras. (BRASIL, 1964)

Com relação à decretação de intervenções, regimes de administração especial temporária e regimes de liquidação extrajudicial, vê-se que a atuação do poder executivo era inevitável e imprescindível. Diversas instituições bancárias pequenas e oriundas do contexto hiperinflacionário, o qual lhes permitia ganhos com os recursos não remunerados de depositantes, tiveram a continuidade de suas atividades colocada em xeque uma vez que a inflação foi estabilizada. Assim sendo, a liquidação destes bancos foi uma consequência previsível do Plano Real, dada a súbita redução da participação do setor bancário na composição do PIB a partir de 1994. A nova realidade macroeconômica brasileira não mais comportava um sistema bancário superdimensionado, e tampouco o setor poderia seguir com um número tão elevado de bancos irrelevantes e ineficientes.

Ao longo deste capítulo, priorizaram-se os casos dos três grandes bancos privados impactados pela crise bancária após o Real. A atuação do Banco Central nos casos de Econômico, Nacional e Bamerindus teve cobertura diária nos grandes meios impressos do país, em vezes havendo mais atenção para as contendas de cunho político e retórico do que a apuração equilibrada e informativa dos fatos. Em vista disso, é possível que a opinião pública tenha sido induzida a uma visão errônea, pois a atuação do BC ficou estigmatizada como “política de salvação dos banqueiros”, versão que não condiz com os fatos já apresentados e que, de certa forma, deixa em segundo plano as diversas críticas necessárias às ações da autoridade monetária.

Tendo em vista os casos de Econômico, Nacional e Bamerindus, entende-se que o Banco Central agiu no sentido de proteger os depositantes e a totalidade do SFN face à crise que se apresentava. Os bancos implicados apresentavam questões operacionais graves, reiteradas situações de iliquidez, existência de passivos a descoberto caracterizando situação patrimonial falimentar e até fraudes. Coube ao Banco Central buscar soluções para as instituições que suscitavam risco ao sistema. Conquanto, é mister ponderar que nestes casos a tomada de decisão do Banco Central não dependeu tão somente da avaliação técnica e imparcial, mas envolveu amiúde questões políticas, o que seguramente afetou a tempestividade das medidas tomadas. Vê-se, por exemplo, a preocupação do governo incumbente em proteger o Plano Real de choques e instabilidades. Além disso, os controladores dos três principais bancos dispunham de grande força política, tanto no poder legislativo nacional como no governo federal. A partir deste ponto, questiona-se a atuação da fiscalização da autoridade monetária e a demora em agir mais incisivamente nos casos de deterioração previamente conhecidos.

O Banco Excel apresentava problemas em sua estrutura de ativos e passivos ao menos desde 1994, além de irregularidades em operações. Este quadro já permitia que o BC intervisse durante 1994 ou início de 1995. No entanto, a intervenção só aconteceu em agosto de 1995, após a frustração de longa negociações com a direção do banco. Protelaram-se as medidas até o momento em que se configurou um estado flagrante de iliquidez. A falta de celeridade neste caso pode ter sido um fator agravante para o estado dos demais bancos do sistema, culpabilidade a ser atribuída ao Banco Central.

No que concerne o Banco Nacional, sua fragilização remonta ao final da década de 1980, momento a partir do qual adotaram-se carteira de créditos e novas técnicas de controle que, em conjunto, possibilitaram a realização de fraudes na instituição¹⁷. Diante do exposto, cometeram-se crimes no cerne das operações do Banco Nacional, assim como houve falha e/ou negligência da fiscalização do Banco Central e das companhias de auditoria externa. O passivo a descoberto do Nacional expandiu-se ao longo de anos sem a percepção dos funcionários do BC e dos auditores independentes.

Terceiro e último grande banco privado a ser submetido à administração do BC, o Bamerindus representa um caso distinto, sem prévia deterioração patrimonial, problemas de liquidez ou fraudes. A derrocada até sua inclusão no Raet e sua transferência quase que instantânea ao HSBC teve origem na perda de confiança diante dos demais participantes do mercado, bem como no reconhecimento de crescente prejuízos gerados pelas empresas não-financeiras do grupo. O impacto no Bamerindus provém, portanto, da instabilidade permanente no setor desde a intervenção do Banco Econômico e dos malogros que o banco teve em sua estratégia de diversificação patrimonial. A ação do Banco Central no caso Bamerindus teve celeridade e uma solução (a cisão do banco e sua venda para o HSBC) pôde estancar os problemas dos bancos privados. Sem embargo, as condições oferecidas ao banco estrangeiro são motivos para questionamento.

Por fim, avalia-se a questão do custo e do financiamento do Proer. O Banco Central concedeu cerca de R\$ 20 bilhões de reais por meio do programa. Partindo da estimativa contida em Goldfajn, Hennings e Mori (2003), o Proer teve impacto equivalente a 0,88% do PIB até junho de 2002. Embora estes valores envolvidos sejam provenientes de recursos monetários, vê-se que o setor público teve de se assumir custos para a contenção da crise. Claramente não se trata do cenário ideal, pois a situação do sistema bancário já não se resolveria com regulação prudencial e tampouco com acesso a linhas de liquidez. Quando em uma crise, cabe ao Banco

¹⁷ Contas de "Natureza 917"

Central, como ente do poder público, sair em defesa dos depositantes e do sistema de pagamentos. Deste modo, o BC cumpriu com as suas obrigações e pôde resguardar o SFN com o empenho de um montante não elevado de recursos, sobretudo comparando-se com o custo dos programas de reestruturação do sistema financeiro nos demais países.

CAPÍTULO 3

CONSEQUÊNCIAS E RESULTADOS PARA O SISTEMA FINANCEIRO

1. Proes: a extensão do Proer aos bancos públicos estaduais

A execução do Plano Real e a subsequente crise no setor bancário privado brasileiro em meados da década de 1990 deram ares de transformação no Sistema Financeiro Nacional. Como visto no capítulo anterior, foi profundo o ajuste realizado pelo Banco Central em três das maiores instituições bancárias privadas do país. Portadores de diversas questões que impediam a continuidade regular de suas operações sem deterioração funcional do restante do sistema, Nacional, Econômico e Bamerindus foram os principais bancos de uma extensa lista de instituições financeiras privadas que tiveram suas atividades interrompidas ou impactadas pelo BC, cujos atos tiveram apoio do Proer, programa de financiamento, fusões e aquisições dos bancos sob alguma forma de administração especial, com o objetivo de promover uma rápida consolidação do setor.

Após a experiência como Proer e os bancos privados, contudo, a acomodação do sistema ainda não estava completa, pois ainda persistiam as questões dos bancos estaduais, que possuíam peso importante no conjunto de bancos comerciais. dentre os BEs, Banespa e Banerj haviam sido submetidos a regime especial ainda em dezembro de 1994.

Instituições financeiras estabelecidas na maior parte das vezes ao longo do século XX, os bancos estaduais tinham, por um lado, a sua razão de ser pautada pela função de força motriz do financiamento e do desenvolvimento das economias locais. Entrementes, no contexto de hiperinflação, a outra importância dessas instituições era a de apropriar os lucros inflacionários gerados a partir de depósitos à vista. Esta era, inclusive, a principal fonte de receita dos BEs na primeira metade da década de 1990: segundo o trabalho de IBGE/Andima (1995, p. 46), 50% das receitas inflacionárias eram obtidas pelos bancos públicos, enquanto que o setor privado auferia 26% do total.

Uma fonte relevante para a compreensão da atividade bancária estadual é o trabalho de Salviano Junior (2004), cuja produção focou na realização da crônica do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes). O banco público estadual, segundo relata o estudo, possui características intrínsecas à sua natureza: diferente dos demais, não têm a obtenção de lucro como objetivo-fim de suas atividades. Seus propósitos são aqueles definidos por seu controlador, o governo estadual. Esta particularidade inevitavelmente coloca os bancos estaduais em uma clara contradição, pois estes, apesar de suas funções públicas, ainda

assim são empresas e, portanto, têm de responder por resultados financeiros.

Outra característica específica dos BEs é a determinação política de seus diretores e administradores. Este ponto restringe o horizonte de projetos, resultados e processos ao tempo do mandato do poder executivo, se tanto. Tal descontinuidade gerencial é altamente danosa para o estabelecimento de práticas que favoreçam a eficiência da empresa pública bancária e acaba por gerar *moral hazard* uma vez que o gestor malicioso ou inapto muito provavelmente não mais estará no cargo quando da manifestação dos resultados negativos provenientes de seus atos danosos à instituição.

Por fim, vê-se que os bancos estaduais possuem uma relação íntima de dependência de recursos de governo e de sujeição aos interesses de seu controlador. Diferente dos bancos privados, é facultado ao banco público que este tome mais riscos, uma vez que suas eventuais dificuldades serão cobertas pelo estado. No entanto, como explica Junior, estas instituições ficam subjugadas aos interesses do governo estadual, o que na maioria dos casos se deu na forma de empréstimos ao controlador ou a empresas públicas estaduais. Os governos estaduais usavam das operações de seus bancos para extrapolar seus limites orçamentários e financiar suas gestões. Essa prática implicava a falta de transparência nas operações, risco excessivo nas carteiras creditícias e deterioração dos orçamentos estaduais. Conforme explica Puga (1999):

Apesar da existência de limites legais sobre os empréstimos que as instituições financeiras podiam fazer para seus controladores, tal restrição não costumava ser respeitada no caso dos bancos estaduais. Assim, o abuso no endividamento terminava por levar a uma situação em que os fluxos de caixa dos estados se tornavam insuficientes para atender aos serviços da dívida. Com os estados ficando inadimplentes, seus bancos acabavam tendo problemas de liquidez. Nesse caso, as pressões políticas dos governadores faziam com que o Banco Central fosse chamado a socorrer essas instituições, oficialmente, através do redesconto ou de um empréstimo de liquidez ou, por via indireta, injetando liquidez no mercado. Como consequência, havia emissão de moeda, dificultando a condução da política monetária e a estabilização da economia. (PUGA, 1999, p. 423)

A partir da implementação do Plano Real, os problemas crônicos dos bancos estaduais voltaram a ficar em evidência. Os problemas destas instituições se amontoavam: empréstimos aos controladores e desmandos fiscais nos estados, práticas ineficientes na concessão de crédito, ineficiências operacionais e a perda definitiva das receitas de *floating*. Esta última teve um vasto impacto negativo, pois envolvia uma parte relevante do conjunto de receitas dos bancos estaduais. Ao longo do segundo semestre de 1994, o estado de insolvência se repetia em

diversos BEs ao redor do país, tornando imprescindível a utilização massiva de empréstimos interbancários e das linhas de liquidez do Banco Central.

Alcançado o limite da deterioração financeira de Banespa e Banerj, o Banco Central decreta em ambos o Raet em dezembro de 1994, o que representou a ruptura com uma década de práticas paliativas concernente aos bancos estaduais, conforme aponta Junior (2004). Uma vez decretada a administração especial nesses bancos, procedia-se para a busca de uma solução definitiva de seus casos, como por exemplo a privatização. Este caminho teve a rápida adesão do governador do Rio de Janeiro, Marcello Alencar, com relação ao Banerj. Em contrapartida, o governador de São Paulo, Mário Covas, e o legislativo de seu estado foram mais reticentes, o que adiou os acordos iniciais para 1996. Então, o executivo federal criou a resoluta proposta do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), presente na medida provisória Nº 1.514 de 6 de agosto de 1996. Como explicitado no próprio nome do programa, seu objetivo era sanear o sistema financeiro público estadual por intermédio da privatização dos BEs.

De adesão voluntária, o Proes garantia o financiamento federal de 100% do custo de saneamento mediante extinção dos bancos, a privatização ou a transformação destes em instituições não-financeiras/agências de fomento. Havia ainda a modalidade em que o estado poderia manter o controle de seu banco, caso para o qual o financiamento do saneamento se limitaria a 50%. Cabia aos estados apresentar as devidas garantias reais sob a forma de patrimônio, ações de estatais e contas depositárias. Este novo conjunto instrumentos facilitou os acordos entre o governo do Estado de São Paulo e a União. Junior (2002) relata alguns pontos fulcrais para a obtenção do consenso, tais como o governo paulista ter aceitado se submeter a metas fiscais determinadas e permissão lhe conferida de manter a Nossa Caixa como instituição estadual.

Durante a vigência do programa, os prazos para a adesão e a duração dos regimes de administração especial temporária foram amiúde alongados objetivando um maior número de aderidos. Não obstante, como expõe Leite (2000, apud Junior 2002), os estados optaram por adiar continuamente uma decisão a fim de que obter melhores condições. O Banerj, cuja adesão às propostas foi precoce, passou a ser administrado pelo Banco Bozano Simonsen após a realização de licitação. No final de 1996, o BC realizou a cisão patrimonial do Banerj para a futura privatização do “banco bom”, o que constituía o mesmo método utilizado no Proer. O “banco bom” do Banerj, denominado “Banco Banerj S.A.”, foi vendido ao Itaú em meados de 1997 naquela que foi a primeira privatização de um banco estadual no Brasil.

Meses depois, as movimentações entre o governo paulista e o executivo federal

culminaram na venda de 51% das ações do Banespa para a União, transação que teve o valor de R\$ 343,3 milhões. Esta etapa concretizou a federalização do Banespa, que foi posto no Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo federal¹⁸. Foi somente em 2000 que o Banespa foi vendido para o Banco Santander com um ágio de 281% do valor mínimo determinado, encerrando a solução para o maior banco estadual do país. Para Vidotto (2002), o episódio da privatização do Banespa foi o desfecho necessário para o reconhecimento do êxito do Proes, bem como foi o fator decisivo para a assimilação política do programa.

A autoridade monetária e o governo FHC tiveram êxito na realização do Proes: das 27 unidades federativas, apenas duas (Distrito Federal e Paraíba) não quiseram integrar o programa¹⁹. Conforme detalhado na tabela 6, foram 10 as privatizações de bancos estaduais no período de 1997 a 2002. As transações de maior relevância foram a de Banespa e Banestado. Ao final do período, o valor total com o processo de privatização destes bancos superou R\$ 11 bilhões.

Com isso, com o custo equivalente a 5,68% do PIB de 2002, o Proes pôde sanar a questão dos bancos públicos estaduais. Da crise bancária e das ações do BC via Proes decorreu uma profunda transformação dos entes subnacionais brasileiros: a maior parte dos bancos estaduais deixou a esfera pública, seja via privatização ou extinção. Desse modo, contribui-se para o processo de ajuste fiscal dos estados, o qual foi consolidado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000).

2. Redução do número de instituições no sistema e a concentração bancária

A transição da economia brasileira da convivência com a inflação crônica para a condição de estabilidade gerou uma série de mudanças para o SFN, como já foi debatido. A redução do número de instituições no sistema e a concentração bancária ocorreram em boa medida em função da crise bancária e das medidas de reestruturação aplicadas às instituições

¹⁸ O Programa Nacional de Desestatização (PND) teve por finalidade: “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente por meio da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial dos diversos setores da economia, inclusive mediante concessão de crédito; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por meio do acréscimo da oferta de valores monetários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o programa.” (BANCO CENTRAL, 2019, p. 38)

¹⁹ Mato Grosso do Sul e Tocantins não possuíam quaisquer instituições bancárias.

problemáticas no sistema.

O estudo de Paula e Marques (2006) oferece uma boa interpretação sobre a consolidação bancária brasileira. Do artigo, depreende-se que as características do ajuste bancário dos anos 1990 equiparam a consolidação brasileira àquela de seus pares emergentes, sobretudo os latino-americanos. Em síntese, a redução e a concentração bancária neste conjunto de países reuniram os seguintes aspectos em comum: fusões e aquisições (F&As) entre fronteiras, i.e., o crescimento da participação de IFs estrangeiras nos mercados domésticos emergentes; consolidação bancária como forma de resolver crises financeiras; andamento da consolidação bancária dirigido pelo governo. Sobre a redução do número de bancos derivada desse processo, os autores identificam dois momentos da queda do número de instituições bancárias, sendo o primeiro com o fim da inflação alta em 1994, e o segundo com as F&As bancárias a partir de 1997. Na tabela 7, tem-se a evolução do número de instituições financeiras bancárias:

Tabela 7 – Número de instituições bancárias

Tipos de instituição	Dez./1988	Jun./1994	Dez./1998
Bancos públicos federais	6	6	6
Bancos públicos estaduais	37	34	24
Bancos privados nacionais	44	147	106
Filiais de bancos estrangeiros (comerciais)	18	19	16
Bancos com controle estrangeiro	7	19	36
Bancos com participação estrangeira	5	31	23
Bancos de investimentos	49	17	22
Total do sistema bancário nacional	166	273	233

Fonte: Puga (1999, p. 428)

Entre dezembro de 1988 e junho de 1994, identifica-se o aumento no número total de instituições bancárias e em quase todas os tipos de instituição. Este primeiro período refere-se ao crescimento descontrolado do nível de preços que categorizou a hiperinflação e, dessa forma, favoreceu o aparecimento de bancos cujo objetivo era explorar as receitas de *floating*. Os dados referentes a junho de 1994 são a fotografia do sistema bancário no momento anterior à adoção do novo padrão de valor monetário. Posteriormente, entre 1994 e dezembro de 1998, há uma reversão de tendência: o total do sistema bancário nacional cai, bem como o número de bancos privados nacionais e os públicos estaduais. Com a estabilização, as instituições de pequeno porte voltadas à apropriação dos ganhos inflacionários foram suprimidas. Segundo o BC (2001), liquidaram-se 32 bancos desse porte entre o segundo semestre de 1994 e 1998.

Além disso, este segundo período abrange a vigência de Proer e o Proes e suas políticas

orientadas à redução do número de instituições do sistema. O primeiro contribuiu para a fusão e incorporação de instituições privadas tendo em vista o controle da crise nos bancos, enquanto que o segundo atuou no sentido de suprimir ou privatizar bancos estaduais, conjunto de instituições que apresentavam problemas crônicos reiteradas vezes. Houve, assim, a redução de bancos privados nacionais e de públicos estaduais ao passo que o número de instituições estrangeiras aumentou no período.

A justificativa para tendência de concentração bancária no Brasil tem um consenso na literatura. Os trabalhos normalmente relatam a estabilização, a crise bancária e a entrada dos bancos estrangeiros no mercado nacional como sendo fatores de ordem macroeconômica, ao passo que o aprimoramento das regras prudenciais, o desenvolvimento de novos produtos, os avanços tecnológicos e a forte reação dos bancos nacionais face à entrada dos estrangeiros posam como as motivações microeconômicas que levaram à consolidação bancária. (SAMPAIO ROCHA, 2001; DE PAULA; MARQUES, 2006)

A partir do Plano Real configurou-se, portanto, uma tendência de concentração bancária e no Brasil. Findos os ajustes no sistema, os 10 maiores bancos brasileiros acumulavam 70,1% do ativo total do SFN em 2000. Para dados do mesmo ano, os bancos públicos detinham 41,5% dos ativos do sistema bancário, enquanto bancos privados nacionais e bancos estrangeiros possuíam 32,6% e 25,9%, respectivamente. (BANCO CENTRAL, 2002)

3. Melhorias do SFN

A partir da década de 1990, o Sistema Financeiro Nacional passou pela transformação profunda que combinou a intervenção em diversas IFs, o ajuste do sistema bancário privado e a privatização de boa parte dos bancos públicos estaduais. Este processo foi acompanhado ou estimulou outras melhorias para o sistema, a exemplo da criação do Fundo Garantidor de Crédito, a crescente adoção de novas práticas de regulamentação prudencial.

Previamente à crise bancária de 1995-7, os depositantes do sistema bancário contavam com as garantias do Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias. Instituído em 1967, o FGDLI tinha por finalidade a garantia dos valores depositados em caderneta de poupança, segundo as diretrizes do CMN, contra a possibilidade de insolvência dos bancos. (BANCO CENTRAL, 2003)

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VI – Do Sistema Financeiro Nacional, dispôs em lei complementar sobre “VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor,

vedada a participação de recursos da União” (BRASIL, 1988). A elaboração de lei complementar no tocante à criação de um seguro de depósitos, no entanto, não foi a origem do Fundo Garantidor de Crédito. O FGC teve sua criação autorizada pelo CMN em 1995 a partir das Resoluções 2197 de 31 de agosto de 1995 e a 2211 de 16 de novembro de 1995, como parte das ações do poder público para a mitigação da crise bancária e do risco sistêmico. Associação civil, privada e sem fins lucrativos, o FGC tem seu funcionamento pautado pela adesão compulsória de toda instituição financeira atuante no país e pelo recolhimento de 0,025% dos diversos passivos sob sua cobertura. Avalia-se, portanto, o Fundo Garantidor de Crédito como um legado positivo e duradouro para a proteção dos interesses de depositantes e investidores do SFN.

O fortalecimento de medidas de regulamentação prudencial e a adoção de novas práticas administrativas também foram um dos melhoramentos do sistema financeiro no Brasil após a instabilidade bancária. Nesse sentido, Hermann (2010) identifica que os esforços tinham a finalidade de munir o país contra a possibilidade de crises sistêmicas futuras, uma vez que a estrutura de supervisão de setor eram insuficientes e se encontravam em estado precário de funcionamento.

Além das modificações nos mecanismos de instauração dos regimes especiais, já tratadas no capítulo anterior, a autora lista: a responsabilização das empresas de auditoria contábil em casos de irregularidades nas instituições financeiras, de modo que a auditoria comunique o órgão supervisor do sistema bancário sempre que houver a identificação de irregularidades (MP 1.334, 13/03/96; Res. 2267/96; Lei 9.447/97); a criação da Central de Risco de Crédito (Res. 2390, 22/05/97); a elevação das exigências de capital de acordo com a regra de Basileia, de 8% para 10% (Res. 2399, 25/06/97) e de 10% para 11% (Circular 2.784, 27/11/97); estipulação de comprometimento máximo de 25% do capital com um único cliente (Res. 2474, 26/03/98). A constar ainda que novas medidas foram editadas ao longo dos anos seguintes, já no contexto da crise cambial.

Por fim, com eventos da crise bancária, voltou-se à atenção ao funcionamento dos meios de transferência de recursos e ativos no SFN. Até abril de 2002, o sistema de pagamentos vigente era composto por Selic, Cetip, Sisbacen Câmbio e Compe, quatro câmaras de compensação. Tratava-se de um sistema cujas funcionalidades eram pautadas pelas necessidades de uma economia com inflação elevada, de modo que a utilização de novos recursos tecnológicos se voltava para melhorias na velocidade de processamento das transferências. Para o novo contexto macroeconômico do país e, sobretudo, após uma crise relevante no sistema bancário, fazia-se mister uma reformulação do sistema de pagamentos.

(BANCO CENTRAL, 2004)

O Sistema de Pagamentos Brasileiro na concepção atual iniciou seu funcionamento em abril de 2002. Com o objetivo de fazer correções e cobrir deficiências do sistema anteriormente existente, o objetivo da estruturação do SPB foi a supressão de riscos. O novo sistema trouxe inovações à operacionalização dos pagamentos, monitoramento em tempo real das contas de reservas bancárias e criação da Transferência Eletrônica Disponível, que permite a realização de transferência de valores elevados de forma instantânea. (TRICHES; BERTOLDI, 2006)

Somadas a demais funcionalidades acrescidas com o SPB, estas mudanças geraram resultados positivos sob a forma de maior solidez para o sistema financeiro e a menor exposição ao risco sistêmico. A partir da avaliação de Triches e Bertoldi (2006, p. 319):

[...] a reestruturação do sistema de pagamentos, de forma global, apresentou vantagens e desvantagens ao sistema financeiro. No que se refere às vantagens, observa-se: (i) a liquidação plena das ordens de pagamentos; (ii) a redução do tempo decorrido entre o início da transação e sua liquidação final; (iii) a adoção de práticas internacionais, oferecendo maior segurança ao investidor estrangeiro; e (iv) o surgimento de novas oportunidades de negócios para as instituições financeiras. Por outro lado, as desvantagens do novo sistema referem-se ao alto custo de implantação e ao custo adicional de manter reservas bancárias.

4. A internacionalização do sistema bancário brasileiro

A entrada dos primeiros bancos estrangeiros no mercado brasileiro remonta à década de 1910, quando da chegada do Banco Ítalo-Belga e do City Bank of New York. Ao longo das sete décadas subsequentes, houve o ingresso contínuo de novas instituições bancárias do exterior. Contudo, o apogeu do ingresso de bancos estrangeiros no Brasil se deu como uma das principais consequências da conjuntura econômica brasileira da década de 1990, como veremos a seguir.

Com relação ao intervalo verificado entre o início das operações dos primeiros bancos estrangeiros no sistema bancário local e a entrada massiva destas instituições após o Plano Real, pode-se, num esforço de síntese, dividi-lo em três subperíodos, de acordo com o tratamento legal dispensado a tais instituições. Em um primeiro momento, predominava o livre acesso dos bancos estrangeiros ao mercado nacional, conforme a permissão contida na Constituição de 1946. Porém, a partir dos anos 1960 o investimento bancário estrangeiro no Brasil passou a ser condicionado pelo tratamento dos bancos brasileiros na matriz daquele, o que configura a adoção do princípio de reciprocidade para os bancos estrangeiros no Brasil. A promulgação da

Constituição de 1988 introduziu uma nova postura do Estado brasileiro: por um lado, a presença das instituições estrangeiras passou a ser virtualmente proibida, norma relativizada nas Disposições Constitucionais Transitórias, pois a proibição excetuava-se no caso de favorecimento do interesse nacional, reciprocidade a outro país ou existência de acordos internacionais firmados. (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007)

O poder executivo utilizou-se da primeira das exceções supracitadas para consentir com a entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro. Para tal fim, a Exposição de Motivos Nº 311 do Ministro da Fazenda, datada de 23 de agosto de 1995, pontuou a necessidade de novos investimentos, dada a escassez de capitais nacionais, e a importância de adotar novas tecnologias nas operações bancárias como formas de aumentar a qualidade dos serviços e incrementar a competitividade no setor. (FREITAS, 1999 apud CORAZZA; OLIVEIRA, 1999)

A manifestação feita pelo Ministério da Fazenda, posteriormente aprovada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, é fruto do contexto do qual fazia parte: naquele mesmo agosto de 1995, o Banco Central havia intervindo no Banco Econômico, ato que marcou o início da instabilidade entre os bancos do SFN. A Exposição de Motivos Nº 311 já tencionava a possibilidade de a autoridade monetária recorrer a instituições estrangeiras ao longo do processo de reestruturação bancária que se mostrava basilar. Portanto, esta ampla abertura do setor bancário nacional para o ingresso de instituições estrangeiras revelou que as autoridades econômicas brasileiras consideravam o capital bancário externo como um possível meio de financiamento para a recuperação do sistema. Entrementes, o setor bancário brasileiro despertava atração no capital internacional, pois tratava-se de uma conjuntura de baixa nos juros internacionais, redução nas taxas de crescimento dos países desenvolvidos, resolução da questão inflacionária no Brasil, superação da desconfiança dos agentes estrangeiros sobre a crise da dívida externa brasileira da década anterior e a possibilidade de ingresso em um setor particularmente lucrativo dos países em desenvolvimento. (VIDOTTO, 2002)

O principal meio de entrada de bancos estrangeiros no mercado bancário brasileiro foi com a participação do processo de saneamento do SFN. A participação do capital estrangeiro no processo de ajuste do setor privado foi o meio pelo qual a autoridade monetária conseguiu dar celeridade às transferências patrimoniais de bancos problemáticos, pois os bancos locais reduziram seus ímpetus como adquirentes nas fusões e aquisições. Em um primeiro momento, os bancos estrangeiros ampliaram sua presença local com as incorporações de bancos privados. Em seguida, o BC condicionou a entrada do capital estrangeiro à participação no processo de privatização dos bancos estaduais com o Proes. Na tabela 8, listam-se as principais aquisições estrangeiras de bancos brasileiros.

Tabela 8 – Principais aquisições no varejo por instituições estrangeiras

Instituição	Comprador	Data
Banco Bamerindus	HSBC	02/04/1997
Banco Geral do Comércio	Santander	22/08/1997
Banco Boavista	Espírito Santo e Crédit Agricole	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
Banco Meridional	Santander	18/05/2000
Banespa	Santander	20/11/2000

Fonte: Corazza; Oliveira (2007, p. 166-167)

Entre dezembro de 1994 e dezembro de 2000, a participação dos bancos com controle estrangeiro no sistema financeiro nacional saltou de 9,6% para 28,3%. Com este processo, o governo brasileiro esperava um acréscimo de tecnologia nas operações bancárias, melhora da qualidade dos serviços no setor, ganhos de eficiência e ingresso de novos capitais produtivos. No entanto, não se esperava a reação dos bancos líderes locais, visando recobrar a fatia de mercado perdida pelos bancos locais. A partir do ano 2000, as instituições locais voltaram a crescer na distribuição, o que foi possível em virtude de melhores resultados nos primeiros anos de convívio com a concorrência estrangeira. (DE PAULA; MARQUES, 2004 apud CORAZZA; OLIVEIRA, 2007)

Os bancos locais possuem conhecimento do mercado brasileiro, mais capitalização e até mesmo eficiente lhes permitiu uma postura ativa na competição pelo mercado brasileiro, enquanto que os bancos estrangeiros pareciam ter dificuldade em implementar seus projetos de atuação no Brasil, de sorte que, em um primeiro momento, ficaram aquém a eficiência e os resultados consistentes deles esperados.

Para completar a análise da internacionalização do sistema bancário brasileiro, é relevante notar quais foram as interpretações de autores sobre o processo. Corazza e Oliveira (2007) concluem que, entre as mudanças esperadas com a abertura bancária para as instituições estrangeiras se concluíram apenas parcialmente. Para eles, o sistema de fato ganhou em solidez e estabilidade, para que também concorrem a regulação prudencial e a supervisão da autoridade monetária. Por outro lado, frustraram-se os objetivos de melhorias significativa dos

serviços bancários, expansão da população bancarizada e aumento significativo da oferta de crédito. O estudo conclui que, no quadro do setor bancário brasileiro, destacam-se a alta concentração e a baixa participação na oferta de crédito.

O trabalho de Puga (1999), que escreve durante o processo de assimilação do controle dos bancos locais pelo capital estrangeiro, atesta a contribuição das instituições estrangeiras para a solidez e eficiência do setor. Ele ressalta a importância do capital externo no processo de ajuste, tendo o Bamerindus como o exemplo pioneiro no Brasil de falência bancária resolvida por meio de transferência de controle para um banco estrangeiro. Por fim, ele identifica a existência de incertezas quanto à capacidade de os bancos brasileiros enfrentarem a nova concorrência. Para ele, contudo, os bancos locais têm totais condições de competir, uma vez que apresentam solidez e estão reagindo ao ingresso estrangeiro através de mudanças objetivando ganhos de eficiência.

Por último, Vidotto (2002) escreve que o processo aqui exposto configura uma desnacionalização bancária, i.e., obtenção estrangeira do controle de parte dos bancos nacionais. Ele argumenta que este processo culminou da conjunção de fatores externos e fragilização bancária no âmbito brasileiro. O autor ainda reitera a reação dos principais conglomerados nacionais face à internacionalização do mercado bancário brasileiro. Por fim, a crítica reside não às consequências negativas da abertura, uma vez que estas não estariam identificadas, afora a partir dos posicionamentos de representantes do capital bancário nacional. A maior justificativa para críticas provém da incapacidade de o setor bancário proporcionar, a partir da reestruturação realizada, resultados positivos aos depositantes e clientes – na verdade, conclui, houve tão somente a consolidação das características previamente existentes do setor bancário.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs a realização de um aprofundamento sobre o sistema bancário brasileiro em meados da década de 1990, mais especificamente tratando do estado do setor antes do Plano Real, as transformações impostas pela estabilização, os impactos do novo contexto macroeconômico sobre as operações e de que forma reagiram os bancos privados para recompor suas receitas após a supressão dos ganhos de *floating*. Quanto a isso, foi possível constatar que, no geral, os bancos se adaptaram bem às novas condições apresentadas. Contudo, alguns bancos específicos aprofundaram suas dificuldades já previamente existentes e geraram o ambiente de crise no setor bancário.

Dessa forma, é possível entender que a crise dos bancos privados teve como fatores a perda das receitas inflacionárias, as operações de crédito sem devida apuração de risco, política monetária restritiva em 1995 e, sobretudo, a má administração das instituições e a ineficiência encoberta durante os anos de inflação. Para os casos do Banco Econômico e do Banco Nacional, mencionam-se ainda irregularidades no âmago de suas operações, em que são simbólicas as fraudes do Nacional para a ocultação da ocorrência de passivos a descoberto. Para o Bamerindus, foi preponderante a ocorrência de prejuízos elevados de empresas não-financeiras do grupo e a desconfiança generalizada após os dois primeiros bancos sofrerem ação do Banco Central.

Estes casos de três grandes bancos privados em dificuldade aumentou consideravelmente a vulnerabilidade sobre o sistema bancário brasileiro. Percebe-se que, sendo três instituições de grande porte e presença relevante no setor, a descontinuidade de suas operações teria impactos severos sobre o funcionamento do sistema como um todo. Isso exposto, pode-se afirmar que o Banco Central agiu com correção, visto que é sua atribuição preservar o bom funcionamento do sistema bancário, bem como proteger os depositantes. A inação poderia ter causado a difusão dos casos de iliquidez e solvência entre os bancos sadios, o que compreenderia um risco sistêmico de alta gravidade para o SFN, mas também para o restante da economia brasileira.

Instado a agir, o Banco Central usou de início os meios já existentes, a saber: intervenção, regime de administração especial temporária e regime de liquidação extrajudicial. Estes instrumentos provinham de casos prévios de ação do BC para sanear bancos problemáticos. Não obstante, a ocorrência reiterada de dificuldades em um curto espaço de tempo (Banco Econômico em agosto de 1995 e Banco Nacional em novembro do mesmo ano) levou o Banco

Central a formular uma política inédita tendo em vista a solução da crise dos bancos privados. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) englobou os novos procedimentos e normas jurídicas utilizadas pelo BC no caso de bancos fragilizados. O Proer propôs a cisão dos bancos sob administração especial tendo em vista a negociação da porção patrimonial sadia e a liquidação extrajudicial da massa falida. Foi dessa maneira em que se procedeu nos casos de Econômico, Nacional e Bamerindus. O ajuste do sistema embasou-se, portanto, nesse processo de fusões e aquisições das “partes boas” dos bancos implicados.

O saneamento do sistema não ocorreu sem equívocos, mas é possível atestar a sua eficiência em reduzir a vulnerabilidade do setor bancário, aplacar a desconfiança de depositantes, e conter a crise sem que esta alcançasse estágios muito avançados. O restante do grupo de bancos privados não foi afetado severamente e as operações do sistema financeiro não foram impactadas. Em consequência do êxito do Proer, o governo federal elaborou uma política análoga para a questão dos bancos públicos estaduais. O Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes) objetivou a resolução das questões dos bancos estaduais, seja por meio da extinção, da privatização ou da transformação de tais bancos em instituições não-financeiras. Proer e Proes, em conjunto, resultaram na redução do número de bancos e no processo de concentração bancária durante toda a década após o Plano Real. Verificaram-se também melhorias para o sistema bancário, seja na forma da adoção de novos padrões gerenciais (Acordos de Basileia), seja na reformulação do Sistema de Pagamentos Brasileiro, o que resultou na supressão de riscos e na diminuição do tempo para liquidação das operações.

Um efeito final observado foi a internacionalização do setor bancário brasileiros. É bem verdade que bancos e instituições financeiras estrangeiras estiveram presente no Brasil durante praticamente todo o século XX, mas a participação do capital externo assumiu um posto mais relevante após a crise bancária de 1995: a reestruturação arquitetada pelo Banco Central contou com a transferência do controle de bancos privados (Proer) e de bancos públicos estaduais (Proes) para diversas instituições estrangeiras. Esta presença mais marcante de bancos estrangeiros no mercado nacional também tinha o propósito de aumentar a competitividade e a eficiência locais, o que não se concretizou de imediato, uma vez que os bancos locais tiveram poder de reação face aos novos concorrentes.

Outrossim, realiza-se a descrição e o diagnóstico do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), principal

instrumento criado e utilizado pelo governo federal diante da fragilização de instituições privadas do sistema bancário. Por fim, pretende-se compreender as principais consequências do período de crise do setor e do processo de reestruturação para o sistema financeiro e a economia nacional.

Para a construção do trabalho, e baseando-se na literatura existente sobre o tema, parte-se da hipótese de que a perda das receitas de *floating* decorrente da estabilização monetária, o estado de fragilidade operacional de alguns dos principais bancos do país e as políticas monetárias restritivas, conjuntamente, culminaram na crise bancária de 1995 e na necessidade de um processo profundo de reestruturação do sistema financeiro nacional. Por fim, avalia-se se o Proer, programa de governo para fortalecer o sistema financeiro e proteger os depositantes, cumpriu com os seus objetivos de dar estabilidade e solvência ao setor bancário.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, S; CRISTINO, V. BC tinha razões para intervir desde março de 94. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.197, 22 ago. 1995. Economia & Negócios, B4.

ASSAF NETO, A. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

BACHA, E. **Belíndia 2.0: Fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BAER, W.; NAZMI, N. Privatization and restructuring of banks in Brazil. **The Quarterly Review of Economics and Finance**. Urbana, IL, v. 40, p.3-24, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Gustavo Loyola**. Coleção História Contada do Banco Central do Brasil; v. 21. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019.

_____. **Notas explicativas às demonstrações financeiras**. 30 de junho de 2003. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/inffina/be20030630/nota-fgdli.htm>>. Acesso em: 8 de junho de 2022.

_____. **O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização monetária**. 31 dez. 2001. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=artregesp&frame=1>> Acesso em: 28 mai. 2021.

_____. **PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/proer.asp?frame=1>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. **Recomendações de Basileia**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>> Acesso em: 5 jun. 2022.

_____. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, v.1, nov. 2002.

_____. **Resolução nº 2.208, de 3 de novembro de 1995.** Institui Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2208_v2_L.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

_____. **Sistema de Pagamentos Brasileiro.** Deban-Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos, 2004.

_____. **Sumário de Planos e Programas e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira.** Brasília: Banco Central, 7 ed. 2019.

BARBOSA, Fernando de H. Banco Nacional: jogo de Ponzi, PROER e FCVS. **Revista de Economia Política**, v. 28, nº 1 (109), p. 97-115, jan./mar. 2007.

BARROS, G. Tarifas já cobrem quase todo gasto com salário dos bancos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0309200211.htm>> Acesso em: 13 abr. 2022.

BARROS, José R. Mendonça de; ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto F. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. **Política Comparada**, Brasília, v. 1, n. 2, maio/ago. p. 89-132, 1997.

BITTENCOURT, A. Receitas de tarifas cresceram 182% de 93 a 95. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.550, 9 ago. 1996. Economia & Negócios, B1.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso em: 27 mai. 2022.

_____. Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm>. Acesso em: 27 mai. 2022.

_____. Medida provisória nº 1.179, de 3 de novembro de 1995. Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1179.htm>. Acesso em: 28 mai. 2021.

_____. Medida provisória nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2321.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.321%2C%20DE,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias>. Acesso em: 3 mai. 2022.

CALDAS, S. Solução de Arida poderia ter solucionado a crise. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.198, 23 ago. 1995. Economia & Negócios, B4.

CAMPO, S. Balanço de 1996 registra prejuízo de R\$ 256 milhões. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 118, n. 37.780, 27 mar. 1997. Economia & Negócios, B1.

_____. Bancos cobram R\$ 6,5 bilhões de tarifas por ano. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.558, 17 ago. 1996. Economia & Negócios, B1.

CAMPOS, J. R. Cobrança de tarifa revolta paulistanos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.560, 19 ago. 1996. Economia & Negócios, B1.

CAPRIO JR., G; KLINGEBIEL, D. Bank insolvency: bad luck, bad policy, or bad banking. In: BRUNO, M; PLESKOVIC, B. **The World Bank: Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington, 1996.

CARVALHO, C. E. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **Economia**, Niterói, v. 4, n.2, p. 283-331, jul./dez. 2003.

_____. O Plano Collor no debate econômico brasileiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 112-151, 2000.

_____. Perda de receitas da inflação e defesa da lucratividade dos grandes bancos brasileiros no início do Plano Real. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 3, p. 121-153, 2005.

_____; OLIVEIRA, G. C. Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real. **Nova Economia**. Belo Horizonte: UFMG, Departamento de Ciências Econômicas, v. 12, 1, p. 69-84, 2002.

_____. Bancos e inflação no Brasil: da crise dos anos 1980 ao Plano Real. **Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas**. ABHPE, 2003.

CARVALHO, F. J. Cardim de. **Sistema financeiro internacional: tendências e perspectivas**. Rio de Janeiro: UFRJ. IE, jul. 1997. (Texto para Discussão IE-UFRJ, n. 395).

CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P. de (Org.). **Transformações institucionais dos sistemas financeiros – um estudo comparado**. São Paulo: Fapesp/Fundap, 1998.

CLASSIFICAÇÃO da Moody's rebaixa BB e Bamerindus. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.431, 12 abr. 1996. Economia & Negócios, B6.

CONGRESSO NACIONAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as relações do Banco Central do Brasil com o sistema financeiro privado – CPI – PROER**. Relatório Final. Brasília, 2002. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiproer/relatoriofinal.html> > Acesso em: 17 out. 2021

CORAZZA, G. **Crise e reestruturação bancária no Brasil**. Texto para Discussão 08, Porto Alegre: UFRS, 2000.

_____; OLIVEIRA, Reci. Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro. **Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 47, mar. 2007.

COSTA, R. FH anuncia medidas contra abuso de bancos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.597, 25 set. 1996. Economia & Negócios, B7.

CUPERTINO, C. M. Earnings management: estudo de caso do Banco Nacional. **Revista de Contabilidade Financeira – USP**. São Paulo, v. 41, p.110-120, mai./ago. 2006.

CYSNE, R. P. e FARIA, L. F. V. de Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas. **Ensaio Econômicos da EPGE**, Rio de Janeiro, n. 301, mar. 1997.

_____; COIMBRA-LISBOA, P. C. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.24, n.4(96), out./dez., p. 620-624, 2004.

_____; SILVEIRA DA COSTA, S. G. Reflexos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 51, p. 325-346, jul./set.1997.

DE PAULA, L. F. R.; MARQUES, M. B. L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil. In: **IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA**, Uberlândia, junho/2004.

DE PAULA, L. F. R.; MARQUES, M. B. L. Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Brasil. **Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 45, mar. 2006.

DE PAULA, L. F. R. ; ALVES JUNIOR, Antonio J.; 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, p.285-319, abr./jun. 2001.

ENNIS, H. M.; MALEK, H. S. Bank Risk of Failure and the Too-Big-To-Fail Policy. **Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly**, Richmond, p. 21-44, v.91/2, 2005.

FERNANDES, A. BC injeta R\$ 3,4 bilhões no sistema financeiro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.225, 19 set. 1995. Economia & Negócios, B5.

_____. BC injeta R\$ 3,4 bilhões no sistema financeiro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.400, 12 mar. 1996. Economia & Negócios, B5.

FGV CPDOC. **Verbetes: SÁ, Ângelo Calmon de**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sa-angelo-calmon-de>> Acesso em: 23 abr. 2022.

FREITAS, M. C. Abertura do sistema bancário ao capital estrangeiro. In: **Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90**. São Paulo: IPEA/FAPESP. 1999.

_____. Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária. In: CARNEIRO, Ricardo et al. **Gestão estatal no Brasil: armadilha da estabilização 1995-1998**. São Paulo: Fundap, p. 237-295, 2000.

FREITAS, X; ROCHET, J. **Microeconomics of banking**. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2008.

MAIA, G. Restructuring the banking system – the case of Brazil. **BIS Policy Papers**, 1998.

GOLDFAJN, I.; HENNINGS, K. ;MORI, H. **Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, No Currency Substitution, But Struggling to Promote Growth**. Working Paper Series. Banco Central do Brasil, 2003.

HERMANN, J. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, p. 257-290, ago. 2010.

HORITA, N. Daniel Dantas negocia compra do Econômico. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.182, 7 ago. 1995. Economia & Negócios, B3.

IBGE/ANDIMA. **Sistema financeiro, uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Contas Nacionais, 1997.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. O FMI 30 anos após o Plano Brady. 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/15/blog-the-imf-30-years-after-brady>> Acessado em: 12 abr. 2022.

INTERVENTOR diz que rombo chega a R\$ 3 bilhões. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.192, 17 ago. 1995. Economia & Negócios, B3.

LEITE, C. K. **Autoridade Monetária e Federalismo no Brasil**: uma reflexão sobre a reforma do sistema de bancos públicos estaduais. FFLCH, USP. São Paulo, 2000.

LÍRIO, S. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi060722.htm#:~:text=O%20Brasil%20s%C3%B3%20reagiu%20com,encareceu%20o%20cr%C3%A9dito%20ao%20consumidor>> Acesso em: 29 abr. 2022.

LUNDBERG, E. Saneamento do Sistema Financeiro – a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: SADDI, J. (Org.). **Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74**, São Paulo: Textonovo, 1999, p. 53-70.

MORRIS, F. **Latin America's banking systems in the 1980s**. Washington, The World Bank, World Bank Discussion Papers, 1990.

MOURA, A. R. Notas sobre o ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-real. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 52, p.27-38. 1998.

NOTA do BC afirma que intervenção continua. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 116, n. 37.192, 17 ago. 1995. Economia & Negócios, B15.

OOSTERLOO, S.; DE HAAN, J. A Survey of Institutional Frameworks for Financial Stability. **Occasional Studies** v. 1, n. 4, De Nederlandsche Bank, p. 11-16, 2003.

Plano Collor 2 congela preços e salários. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 112, n. 35.572, 1 fev. 1991. Economia & Negócios, B1.

Processo nº 97 001.051.408.6 (1997) Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, 7ª Vara Empresarial.

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

RONDINO, R.; MAGNAVITA, M. Acordo do Bamerindus frustra mercado. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 117, n. 37.528, 18 jul. 1996. Economia & Negócios, B1.

ROSE, Peter S.; FRASER, Donald R. **Financial institutions**. 3. ed. Homewood, IL: (s.n.), 1988.

SALVIANO JUNIOR, C. **Bancos estaduais**: dos Problemas Crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SAMPAIO ROCHA, F. A. Evolução da Concentração Bancária no Brasil (1994 – 2000). **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**. Brasília, p.1-40, v. 11, nov. 2001.

SMAGA, P. **The concept of systemic risk**. London: Systemic Risk Centre, 2014.

SOARES, R. P. Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 25, p. 43-87, jul./dez. 2002

TRICHES, d.; BERTOLDI, A. **A evolução do sistema de pagamentos brasileiro uma abordagem comparada com os países selecionados no período 1995-2003**. Revista Economia Contemporânea., Rio de Janeiro, pp. 299-322, mai./ago. 2006.

VIDOTTO, C. A. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa**. Um balanço das mudanças estruturais. 2002. 342p. Doutorado – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 31 jan. 2002.

_____. **O Proer no centro da reestruturação bancária dos anos noventa.** VI Congresso Brasileiro de História Econômica/Conferência Internacional de História de Empresas. Conservatória: ABHPE, 2005.