

# Notas sobre o ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-Real

Alkimar R. Moura\*

## 1. Introdução

O objetivo do artigo é o de analisar o ajustamento do sistema bancário brasileiro após o Plano Real, concentrando-se no seu segmento privado e nos problemas da transição para um ambiente de estabilidade monetária. O professor Mario Henrique Simonsen foi um dos raros economistas brasileiros que entendeu o significado do programa de reestruturação dos bancos implementado pelo governo e se dispôs a defendê-lo em artigos memoráveis na imprensa, com a mesma clareza, objetividade e desprendimento que caracterizaram seus trabalhos em economia, tanto os de natureza acadêmica, quanto aqueles voltados a um público mais amplo. Na verdade, estes últimos artigos, na melhor tradição do educador, também depositário de impecável passagem pela administração pública, encerram uma vasta e preciosa coletânea de suas contribuições ao debate público de várias questões econômicas. Ao projetar sobre elas o luminoso farol da análise econômica, o professor Simonsen dissecava-as com rigor, lucidez e elegância, extraindo todas as suas implicações de política econômica, por mais impopulares e contrárias ao bom senso que fossem. Por todas essas contribuições, pode-se dizer, repetindo a saudação de H. Arendt à memória de um ilustre filósofo e professor, que ele lançou sua vida e sua pessoa na “aventura no âmbito público” e tal aventura “torna-se um presente para a humanidade”.

O trabalho consta de três partes, além desta introdução. Na primeira, discute-se a relação entre programa de estabilização e ajustamento bancário, levando-se em conta a experiência brasileira. Na segunda, são analisados alguns aspectos do ajustamento do sistema bancário brasileiro no Plano Real, decorrentes sobretudo das decisões do Banco Central. O trabalho encerra com algumas conclusões.

## 2. Programa de Estabilização e Ajustamento Bancário: a Experiência Brasileira

Levando-se em conta o número e a variedade de países que recentemente apresentaram algum tipo de problema com o seu sistema bancário, pode-se constatar que a possibilidade de crise bancária tornou-se um dos problemas macroeconômicos mais relevantes da década de 90. Ao mesmo tempo, a existência de uma supervisão de bancos confiável passou a ser considerada um dos requisitos críticos para a consolidação da estabilidade monetária. Tanto uma situação de recessão pode ser

---

\*Professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo; ex-diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro e ex-diretor de Política Monetária do Banco Central.

agravada por uma crise bancária, como esta pode ser a origem de dificuldades macroeconômicas. O Brasil não ficou imune a estas turbulências, seja devido aos efeitos do Plano Real sobre a saúde financeira dos bancos (política monetária restritiva, aliada aos efeitos da desregulamentação bancária ocorrida a partir de 1989, que permitiu o surgimento de um número excessivo de instituições financeiras), seja devido ao aparecimento de problemas bancários, os quais ficaram camuflados pelo longo período de inflação elevada e que vieram à tona com a estabilidade.

É sintomático que as duas mudanças mais significativas no sistema financeiro nacional ocorreram simultaneamente ao desenrolar dos dois mais bem-sucedidos programas de estabilização da economia: o Plano de Ação Econômica (Paeg), de 1964-66 e o Plano Real, de 1994.

O primeiro promoveu uma mudança de enorme significado, ao criar as bases jurídico-legais e regulamentares para o desenvolvimento de instituições, instrumentos e mecanismos de captação de poupança e de financiamento que ainda hoje constituem a espinha dorsal do atual sistema financeiro, como as leis de Reforma Bancária e a de Mercado de Capitais, as quais deram origem ao Conselho Monetário Nacional, ao Banco Central e ao conjunto de novos intermediários que contribuíram para a modernização do Sistema Financeiro Nacional. Pode-se dizer que o conjunto de instituições financeiras, que emergiu no período pós-1964, foi muito mais um reflexo do modelo institucional então adotado para o desenvolvimento do setor financeiro, do que uma necessária consequência do programa de estabilização sobre a estrutura daquele sistema. Em verdade, os efeitos do Paeg sobre o setor bancário foram razoavelmente anódinos.

Aquele modelo pretendia favorecer a especialização funcional das várias instituições financeiras, à semelhança do sistema norte-americano. No caso do setor bancário, a busca de economias de escala levou a um processo de redução acentuada no número de bancos comerciais: entre 1964 e 1970, essa cifra caiu de 328 para 176, com uma taxa média anual de 7,7% de diminuição no número de empresas no setor. A maior parte desta redução deveu-se ao movimento voluntário de incorporação de bancos de menor porte pelos maiores estabelecimentos bancários, gerando, em consequência, um maior grau de concentração no sistema. Vale salientar, de um lado, que a busca de economias de escala foi incentivada também por vantagens fiscais concedidas pelo governo. De outro, em nenhum momento durante aquele processo de ajustamento do setor bancário houve a percepção de que o sistema enfrentasse riscos sistêmicos capazes de afetar sua estabilidade e não foi necessária a implementação de programas governamentais com a finalidade de evitá-los. Sobre o conceito de risco sistêmico, ver Davis (1995), Caprio e Klingebiel (1996) e Mishkin (1996).

O Plano Real também provocou e continuará provocando modificações no tamanho, estrutura e no comportamento do sistema financeiro, particularmente do sistema bancário. Diferentemente do que ocorreu, no entanto, no programa de estabilização de 1964-66, o atual ajuste no sistema bancário tem sido mais intenso, sobretudo no período 1995/96, quando, saindo da fase hiperinflacionária anterior, os bancos enfrentaram os típicos problemas de acomodação a uma queda abrupta da taxa

de inflação. Um indicador grosseiro desses efeitos diferenciados durante os dois planos de estabilização pode ser observado a partir das cifras de participação relativa do setor financeiro no produto interno bruto (PIB) naqueles dois períodos, como se pode ver na tabela 1:

Tabela 1  
Participação do setor financeiro no PIB

Anos	%	Anos	%
1960	6,8	1990	12,8
1964	7,5	1993	15,6
1965	4,4	1994	12,4
1966	5,0	1995	6,9

Fonte dos dados básicos: para 1960-66: Fundação Getúlio Vargas (1973); para 1990-95: IBGE/Andima (1997).

A tabela acima realça duas diferenças significativas dos impactos dos dois programas de estabilização sobre o setor financeiro. O tamanho absoluto e relativo do setor financeiro era, no início do Plano Real, praticamente o dobro do observado no início do Paeg. Além disso, enquanto neste último programa o setor financeiro encolheu cerca de 3,1% do PIB entre 1964 e 1965 (voltando a subir em 1966), este declínio foi de 8,7% do PIB entre 1993 e 1995. Assim, o Plano Real produziu um choque imediato de intensidade quase três vezes maior sobre o setor financeiro do que o programa antiinflacionário do início dos anos 60. E a magnitude desse impacto ainda não se esgotou, pois o processo de ajustamento bancário no setor privado ainda está em curso e mal foi iniciado na esfera dos bancos oficiais.

As possíveis hipóteses que poderiam explicar as razões desses impactos diferenciados certamente exigiriam uma pesquisa de maior profundidade e abrangência, que transcende os modestos objetivos destas notas. De qualquer maneira, pode-se sugerir algumas hipóteses empiricamente testáveis no sentido de elucidar a questão proposta acima. A tabela 2 tenta resumir e comparar alguns traços dos dois programas de estabilização, provavelmente responsáveis pelas suas conseqüências distintas sobre o sistema financeiro. A tabela supõe que a trajetória diferenciada se explique por duas razões básicas:

- a) condições iniciais distintas;
  - b) diferentes âncoras macroeconômicas dos programas de estabilização.
- a) Condições iniciais: as diferenças mais óbvias dizem respeito às seguintes variáveis:
- a-1) Taxa de inflação: a taxa de inflação observada no primeiro trimestre de 1964, se anualizada, representa menos de 2% da verificada no primeiro semestre de 1994,

quando o país se aproximava da hiperinflação. A queda abrupta da taxa inflacionária representou uma perda de receitas brutas para o sistema de bancos comerciais privados estimada em US\$3.381 bilhões, comparando-se o período julho 1994/maio 1995, relativamente ao período janeiro 1990/junho 1995, de acordo com estimativas de Cysne e Costa, 1997;

- a-2) Abertura financeira externa: no início da década de 60, o país era relativamente fechado na conta de capitais do balanço de pagamentos. As próprias mudanças institucionais no período 1964-67 permitiram o início de um processo de abertura financeira externa, com crescente absorção de empréstimos no mercado internacional, tanto pelos bancos, quanto pelas empresas. Em contrapartida, aumentou a exposição a riscos de mudanças no cenário financeiro internacional, tanto para a economia brasileira em geral, quanto para o sistema bancário em particular. A crise da dívida externa de 1982/83 constitui o exemplo mais contundente dessa nova situação de vulnerabilidade externa. Mais recentemente, as mudanças na política monetária brasileira, em março de 1995, devidas em parte aos efeitos da crise mexicana, representam outro momento crítico, o qual certamente produziu impactos significativos sobre o sistema financeiro doméstico;
- a-3) Mercado interbancário: este era inexistente em 1964-66, somente sendo institucionalizado a partir de 1986. Embora se reconheça que, de um lado, a existência de um amplo mercado interbancário aumenta a eficiência do mercado monetário, de outro, ele também permite que choques afetando instituições isoladamente sejam propagados para outros bancos, podendo, portanto, produzir efeitos sistêmicos;
- a-4) Rede de segurança: no início de ambos os programas, a assistência financeira de liquidez do Banco Central era a única fonte de recursos para atender a problemas transitórios de iliquidez enfrentados por bancos individualmente. O tamanho do ajustamento do setor bancário exigido pela estabilização de 1994, que não se reduzia às questões de desequilíbrio de caixa dos bancos, tornou necessária a criação de mecanismos de proteção mais eficazes e abrangentes, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e o Fundo Garantidor de Créditos (FGC);

b) Âncoras macroeconômicas:

Dadas as diferenças nas condições iniciais de funcionamento do sistema bancário, estas divergências podem ser amplificadas ou amortecidas pelas políticas macroeconômicas que produziram a estabilidade. No caso em análise, há claramente uma diferença substantiva entre as âncoras dos dois programas. No Paeg, a política monetária limitava-se a estabelecer tetos para a expansão de crédito ao setor privado, os quais deveriam ser reajustados proporcionalmente ao total de meios de pagamentos. Desta forma, o programa preferiu, nas próprias palavras de Simonsen, “tratar os empréstimos ao setor privado como variável induzida do processo de esta-

bilização” (Simonsen, 1970:26). Pode-se dizer que a prioridade do Paeg se concentrou nas políticas fiscal e salarial. O déficit de caixa da União foi reduzido de mais de 5% do PIB em 1963 para 1,2% em 1966, por uma combinação de corte nos gastos, aumento de impostos e introdução da correção monetária nos débitos fiscais. Na área salarial, introduziu-se o critério de recomposição dos salários pela média de poder aquisitivo passado, preservando-se o salário real médio nos 24 meses anteriores, em substituição à prática de seu reajustamento pelo valores máximos.

No Plano Real, ao contrário, a política monetária foi utilizada intensamente, seja através da elevação da taxa básica de juros na economia, seja pela imposição de um arsenal de medidas de recolhimento compulsório sobre o sistema bancário. Foram aumentados ou introduzidos recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo, depósitos de poupança, operações de crédito, contratos de assunção de obrigações, concessão de avais, fianças e a toda operação que resultasse em captação ou aplicação de recursos. Além disso, foram estabelecidos prazos máximos para empréstimos e aumentou-se a carga tributária destas últimas operações. As políticas cambial e de comércio exterior também funcionaram como poderosa âncora do Plano Real, ao combinarem, no seu estágio inicial, uma valorização nominal da moeda com um aumento significativo no coeficiente de importações. Os dois mecanismos funcionaram como barreira a aumentos de preços nos setores comercializáveis da economia, contribuindo assim para a queda da taxa de inflação. Além disso, vários instrumentos tributários e administrativos foram usados, procurando adequar o fluxo de capitais às necessidades do balanço de pagamentos.

Tabela 2  
Comparação dos dois programas

	1964-66	1994-96
1. Condições iniciais		
Inflação	144% a.a.*	7.350 % a.a.**
Abertura financ. externa	Baixa	Crescente
Mercado interbancário	Inexistente	Significativo
<i>Safety net</i>	Emprest. liquidez	Proer, FGC
2. Âncoras do programa	Pol. fiscal/salarial	Pol. monet./cambial

\* Projetando-se para o ano de 1964 as taxas de inflação observadas no primeiro trimestre daquele ano, em Simonsen (1970:32).

\*\* Anualizando-se a taxa média de inflação (IGP-DI) no primeiro semestre de 1994.

Pode-se concluir, portanto, que o Plano Real teve um impacto significativo sobre o sistema financeiro em geral e, particularmente, sobre os bancos. Em termos de extensão, profundidade e duração, seu impacto superou aquele decorrente do programa de estabilização de meados da década de 60. Desta última data até hoje, o sistema bancário passou a desempenhar funções de maior relevo na economia brasileira, como responsável pela administração de uma parte importante do mecanismo de pagamentos da sociedade; como instituição captadora de poupança financeira, administradora de recursos de clientes e prestadora de uma gama variada de serviços aos setores público e privado; como fornecedor de uma parcela ponderável do crédito total da economia; como detentor de uma carteira expressiva de títulos públicos e, por último, como instrumento através do qual o Banco Central executa suas decisões de política monetária. Por essas razões, o processo de ajustamento do sistema bancário pós-Plano Real teve desdobramentos que, em princípio, o aproximaram de uma incipiente crise bancária. Esta, devido às suas externalidades negativas, poderia ter efeitos devastadores sobre a economia e sobre o plano de estabilização.

As considerações anteriores obviamente não esgotam o conjunto de fatores que explicam o impacto do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. Como indicado por Caprio e Klingebiel (1996), na sua análise sobre causas de crises bancárias em vários países, existem também fatores particulares à atividade financeira que podem causar insolvência bancária, tais como descasamento entre ativos e passivos, concentração excessiva de créditos, empréstimos a empresas não-financeiras do mesmo grupo, falhas de gestão e fraudes. Alguns deles tiveram também uma parcela de responsabilidade na nossa experiência recente de dificuldades com bancos, assim como o problema ubíquo da deficiência da supervisão bancária em atuar preventivamente para evitar a assunção de riscos excessivos pelo sistema bancário.

## **2. O Ajustamento do Sistema Bancário Brasileiro: 1994-97**

O ajuste do sistema bancário brasileiro, no seu segmento privado, pode ser decomposto em dois componentes: um componente involuntário e outro voluntário. O involuntário é um processo de redução no número de empresas no setor financeiro, decorrente das intervenções que o Banco Central foi obrigado a realizar nos bancos (e em inúmeras instituições financeiras não-bancárias), por razões de iliquidez e insolvência, promovendo a liquidação extra-judicial daqueles intermediários, ou a transferência de parte de suas atividades bancárias para outras instituições. De outro lado, o ajuste voluntário, embora levando à diminuição do número de firmas no setor, resulta de decisões dos próprios banqueiros, ao promover a consolidação do setor bancário, através de aquisições, fusões, incorporações de empresas bancárias. Inclui-se neste processo a abertura controlada do setor financeiro ao exterior, ao abrigo da Exposição de Motivos nº 311, de 23-8-1995 do ministro da Fazenda, que regulamenta a autorização para a entrada de investidores estrangeiros no mercado brasileiro.

Em relação ao número de empresas, o ajustamento involuntário afetou 96 instituições financeiras, no período de três anos, desde o início do Plano Real, empresas estas que foram submetidas a um dentre os três tipos de regime especial decretados pelo Banco Central (intervenção, liquidação extra-judicial ou regime de administração especial temporária). A distribuição por instituição da incidência destes regimes especiais pode ser vista na tabela 3. No caso específico do sistema bancário, o processo de ajuste involuntário afetou principalmente pequenas e médias instituições bancárias, constituídas recentemente e que não foram capazes de se adaptar às novas condições de funcionamento do sistema financeiro nacional.

Tabela 3  
Instituições financeiras em regime especial  
(de 1-7-1994 a 30-6-1997)

	Privadas	Oficiais
Bancos comerciais e múltiplos	32	6
Bancos de investimentos	1	-
Bancos de desenvolvimento	-	1
Sociedade arrend. mercantil	4	-
Corretoras de valores	18	-
Distribuidoras	33	-
Sociedade cred. imobiliário	-	1
Total	88	8

Fonte: Banco Central.

De fato, dos 32 bancos comerciais e múltiplos privados que sofreram intervenção do Banco Central desde o início do programa de estabilização, excluindo-se os três maiores (Banco Econômico, Banco Nacional e Bamerindus), restam 29 instituições de menor porte, cuja participação agregada na captação dos principais ativos financeiros não chegou a 1% do mercado bancário. As cifras destas frações de mercado, calculadas para um período correspondente a cerca de um mês antes da data de intervenção em cada um dos bancos, são as seguintes: depósitos à vista: 0,34%; depósitos a prazo: 0,78%; e depósitos de poupança: 0,61%.

Além disso, 23 daquelas 29 instituições, isto é, 79% do total, foram bancos criados muito recentemente, aproveitando-se do movimento de prematura liberalização das regras de entrada para o setor financeiro, determinado pelas autoridades monetárias em 1989. A maioria dessas novas instituições resultou da transformação de sociedades corretoras e distribuidoras de valores em bancos múltiplos. Estes não

dispunham de condições mínimas de operação, sobretudo em um ambiente de política monetária mais restritiva, pois seu principal *funding* limitava-se ao mercado interbancário. Quando este se tornava mais seletivo, aquelas instituições enfrentavam uma situação de iliquidez, que não se resolvia através da venda de ativos, dada sua baixa qualidade, o que, em última análise, determinava sua insolvência. De qualquer maneira, a liquidação dessas instituições não implicou nenhum risco sistêmico para a economia brasileira. Neste sentido, essa experiência aproxima-se do caso espanhol do começo da década de 90, onde a crise bancária esteve também associada à liberalização do setor financeiro (Sheng, 1996).

Obviamente, o ajuste involuntário com maior potencial de desestabilização se deu com a intervenção naqueles três grandes bancos privados mencionados anteriormente. Ela ocorreu nas seguintes datas: Econômico, agosto de 1995; Nacional, novembro de 1995, e Bamerindus, março de 1997. A dissipação da possibilidade de risco sistêmico, derivado daquelas decisões, exigiu a criação de normas legais, regulamentares e institucionais que, sem descuidar dos procedimentos para averiguação das causas que levaram aqueles bancos à situação de virtual insolvência (com as inevitáveis repercussões de tal condição), pudessem manter íntegros, tanto o mecanismo de pagamentos da sociedade, quanto os instrumentos de captação da poupança popular. Refira-se aqui, entre outros, a legislação e normativos do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e à criação de um mecanismo de garantia para credores do sistema financeiro, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Na verdade, estas mudanças significaram a ampliação da rede de segurança (*safety net*) à disposição dos bancos e de seus depositantes, rede esta limitada até então às operações de empréstimos de liquidez do Banco Central.

Os três casos acima ilustram a dinâmica da chamada “corrida silenciosa” que pode afetar grandes bancos, justamente aqueles percebidos como instituições mais arriscadas no conjunto do sistema bancário. Todos eles experimentaram pressões sobre sua liquidez, derivadas, não dos saques de grande número de pequenos depositantes (situação esta comumente associada a uma corrida bancária que poderia ser chamada de estridente, em oposição à fuga silenciosa de depositantes), mas das retiradas de depósitos detidos por investidores mais sofisticados, em uma seqüência de saques razoavelmente previsível: instituições financeiras (via mercado interbancário ou através de resgates de aplicações), investidores institucionais (fundos de pensão e fundos de investimento) e grandes empresas nacionais e estrangeiras. Uma indicação preliminar deste movimento pode ser vista nas tabelas 4 e 5. A primeira mostra para quatro períodos selecionados antes da intervenção (12, 9, 6 e 3 meses) a fatia de mercado de cada um deles, na captação total de certificados de depósitos bancários (prefixados). A segunda registra, para os mesmos períodos, as participações dos vários tipos de cliente, nos saldos de captação daquele ativo financeiro. Obviamente, os bancos captam recursos com vários instrumentos financeiros, mas os certificados de depósitos, por terem seus preços de negociação livremente pactuados entre o banco e seus clientes, refletem melhor as condições de mercado que afetam cada instituição em particular.

Tabela 4  
Participação na captação de certificados de depósitos (%)

Período	Econômico	Nacional	Bamerindus
12 meses	2,65	0,65	2,16
9 meses	2,26	0,55	1,69
6 meses	2,20	2,53	1,60
3 meses	1,88	4,19	1,63

Fonte dos dados básicos: Banco Central.

Tabela 5  
Composição percentual dos saldos\* de depósitos a prazo (prefixados)  
por tipo de depositante e por período anterior à intervenção (em meses)

Período	Inst. Financeira			Invest. Instituc.			Pessoa Jurídica			Pessoa Física		
	E	B	N	E	B	N	E	B	N	E	B	N
12 meses	35,7	46,4	94,0	28,5	5,0	-	31,6	33,0	6,0	4,2	15,6	-
9 meses	48,6	31,1	80,5	11,2	7,4	5,1	35,7	31,5	11,6	4,5	30,0	2,8
6 meses	29,0	51,1	90,5	14,1	6,8	1,5	47,6	17,8	4,8	9,3	23,4	3,2
3 meses	8,7	59,7	59,6	11,4	5,3	9,1	63,4	14,2	21,8	16,5	20,8	9,5

Fonte: Banco Central.

E: Econômico; B: Bamerindus; N: Nacional.

\*Média de um período de cinco dias úteis correspondentes no passado à data da intervenção.

Combinando-se as duas tabelas anteriores, obtém-se um quadro da variação na captação de cada um dos três bancos em relação ao conjunto do sistema bancário, no intervalo de tempo entre 12 meses e 3 meses, antes da correspondente intervenção, e a participação de cada tipo de cliente nos ganhos/perdas de fatias de mercado, entre os períodos considerados. A tabela 6 sintetiza estas informações.

Tabela 6  
Participação absoluta e relativa de cada tipo de cliente na  
variação da fatia de mercado de cada um dos bancos

Cliente	Econômico		Nacional		Bamerindus	
	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.	Absol.	Relat.
Inst. financ.	(0,78)	101,3	1,88	53,1	(0,027)	5,1
Inv. instit.	(0,54)	70,1	0,38	11,0	(0,02)	3,8
P. jurídica	0,35	(45,4)	0,87	24,5	(0,48)	90,5
P. física	0,20	(26,0)	0,40	11,4	0,002	0,6
Total	(0,77)	100,0	3,54	100,0	(0,53)	100,0

Fonte: Tabelas 4 e 5.

Observações: 1. valores entre parênteses representam variação negativa; 2. a variação na participação de mercado refere-se à diferença entre as posições de mercado de cada um dos três bancos, nos períodos de 3 e 12 meses antes da decretação de regime especial pelo Banco Central.

Mesmo com evidência tão precária quanto à apresentada nas tabelas anteriores, é interessante observar algumas diferenças no comportamento dos aplicadores em depósitos a prazo naqueles bancos. O Banco Nacional foi o único a ganhar participação no mercado de captação de CDBs no período, e para este ganho contribuíram os quatro grupos de depositantes, embora tenha havido uma tendência à diminuição da participação das instituições financeiras na captação total do banco (de 94% para 59,6%, entre 12 e 3 meses, respectivamente). O Bamerindus apresentou um quadro oposto: queda na participação no mercado entre os dois períodos, abrangendo indistintamente os vários tipos de clientes, com maior peso para a saída das pessoas jurídicas não-financeiras. É importante assinalar que a intervenção neste banco deu-se já ao amparo dos mecanismos do Proer e do FGC, o que, provavelmente, contribuiu para reduzir o risco de inadimplência percebido pelos seus depositantes mais qualificados. No caso do Econômico, a perda de mercado na captação de CDBs pode ser explicada principalmente pela queda absoluta e relativa nas aplicações dos investidores mais sofisticados, isto é, bancos e investidores institucionais, pois as pessoas jurídicas não-financeiras e físicas, pelo contrário, contribuíram para reduzir a velocidade de perda de mercado.

De qualquer maneira, nos três casos em exame, os bancos enfrentaram problemas de liquidez, devido, principalmente, à fuga de seus depositantes mais qualificados. Entretanto, a deficiência de liquidez daqueles bancos constituiu-se em sintoma de um problema mais grave de insuficiência patrimonial, pois o valor de mercado de seus ativos era menor do que o valor presente de suas obrigações para com seus depositantes. Nestas condições, a solução não era evidentemente a concessão de assistência financeira de liquidez pelo Banco Central por tempo indefinido, mas sim a

procura de mecanismos que procurassem preservar a estabilidade do sistema bancário, sem, de outro lado, induzir a um aumento do risco moral entre os controladores e administradores da instituição bancária. Para tanto, na implementação do Proer, fez-se uso da técnica conhecida por *purchase and assumption*, segundo a qual todas as obrigações com o público e ativos bons do banco em dificuldades são transferidos para outro banco em boa saúde financeira, enquanto os ativos problemáticos da instituição permanecem sob a administração de liquidantes indicados pelo Banco Central. Com isso e a implementação de um mecanismo de garantia para credores de bancos, evitou-se uma crise bancária, com todas as suas seqüelas sobre a atividade econômica.

### 3. Conclusões

Em geral, bancos tornam-se vulneráveis a choques, por exemplo, saques em cadeia de seus depositantes, devido a duas características da empresa bancária: a maior parte de seus recursos são exigíveis à vista ou a curto prazo e seus empréstimos são tradicionalmente ativos não-comerciáveis. Alguns bancos, entretanto, são mais vulneráveis do que outros, porque são percebidos como mais arriscados, podendo, portanto, se tornar alvos de ataques especulativos. Uma necessidade de aperto na política monetária, por exemplo, pode conduzir a uma piora na qualidade de crédito na economia como um todo, aumentando o risco de inadimplência das carteiras de empréstimos bancários. Essa piora é percebida como maior para aqueles bancos julgados com nível de risco mais elevado, ou com os piores *fundamentals*, usando uma analogia com a literatura de ataques especulativos. Se houver uma experiência de autocorrelação em insucessos bancários passados, a quebra de um banco mais arriscado será seguida pela expectativa de dificuldades em outros no mesmo grau de risco, o que, no limite, pode levar a uma crise bancária.

A teoria da informação assimétrica tem sido utilizada para explicar, em países industrializados e em desenvolvimento, o aparecimento de uma crise bancária. Esta, de acordo com Mishkin (1996), consiste em uma interrupção não-linear no funcionamento dos mercados financeiros, quando os problemas de seleção adversa e de risco moral pioram sensivelmente. Explicando a crise financeira do México em 1994/95, aquele autor registra o fato de que a severidade dos problemas de informação assimétrica levou os investidores estrangeiros a retirarem seus recursos do país, causando uma redução abrupta nos empréstimos bancários, agravando, dessa forma, a queda na atividade econômica.

Talvez o mesmo processo relacionado à informação assimétrica, em um contexto de política monetária restritiva, possa explicar a corrida silenciosa de investidores qualificados observada no caso daqueles três bancos brasileiros, o que poderia ter precipitado a ocorrência de uma crise bancária. Minimizar os efeitos da informação assimétrica, uma característica associada às operações do mercado financeiro, exige uma melhoria na supervisão bancária, por sua vez condição indispensável para disciplinar a atuação de investidores, controladores e administradores de instituições bancárias.

Para concluir, em termos de intensidade, o Plano Real tem provocado um impacto no sistema bancário brasileiro bem superior ao programa de estabilização do início da década de 60. Em consequência disso, houve uma significativa redução no número de empresas do setor, embora essa diminuição tenha se dado com maior intensidade em firmas com pequena participação no mercado. No caso dos bancos maiores, a combinação de restrições de crédito em um ambiente de informação assimétrica provavelmente pode explicar as pressões sobre sua liquidez, as quais, entretanto, acabaram revelando um problema mais grave de insuficiência patrimonial. Lidar com tais problemas e suas repercussões sistêmicas significou estender a rede de segurança para depositantes, sem aumentar o risco moral para administradores e controladores de instituições financeiras.

Até agora, o componente involuntário, derivado de intervenções no Banco Central, foi o mais relevante na determinação do ajustamento do setor bancário. Espera-se, daqui por diante, em decorrência da pressão competitiva em um mercado crescentemente aberto ao exterior e da consolidação do próprio processo de estabilidade monetária, um papel mais significativo para as decisões voluntárias de mercado, na configuração futura do sistema bancário brasileiro.

## Referências Bibliográficas

Caprio Jr., G. & Klingebiel, D. Bank insolvency: bad luck, bad policy, or bad banking. In: Bruno, M. & Pleskovic, B. (eds.). *The World Bank: Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, 1996.

Cysne, R. P. & Costa, S. G. S. Effects of the Real Plan on the Brazilian banking system. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, EPGE, 1997. (Ensaio Econômico, 304.)

Fundação Getulio Vargas. *Conjuntura Econômica*, 1973.

IBGE/Andima. Sistema financeiro, uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995. Rio de Janeiro, 1997.

Mishkin, F. S. Understanding financial crises: a developing country perspective. In: Bruno, M. & Pleskovic, B. (eds.). *The World Bank: Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, 1996.

Davis, E. P. *Debt financial fragility and systemic risk*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

Sheng, A. (ed.). *Bank restructuring, lessons from the 1980s*. Washington, World Bank, 1996.

Simonsen, M. H. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro, Apec, 1970.