

Aspectos do Desenvolvimento Econômico Recente no Brasil – Impactos sobre o Sistema Financeiro.

Juarez Lopes Cançado

I. Uma visão do Brasil, de sua economia e de suas perspectivas:

O Brasil é uma República Federativa, formada por 26 estados e o Distrito Federal e que adota como forma de governo o modelo de democracia presidencialista. É, na América Latina, o país mais populoso, de maior extensão territorial e de mais dinâmica economia.

Desigualdades e conflitos sociais, utilização de mão de obra infantil, manejo inadequado de recursos naturais, corrupção generalizada nas diferentes esferas da administração pública, país do futebol, do carnaval, de belas mulatas e praias paradisíacas, essas são as imagens clichês que, invariavelmente, contextualizam o essencial das matérias dedicadas ao Brasil pela grande imprensa internacional.

Com imensas reservas de recursos naturais e riquezas inesgotáveis, estaria o Brasil, como um dia vaticinou Stefan Sweig, condenado a ser o eterno país do futuro?. Um futuro a que jamais logra chegar, perenizando, por isso, a existência de uma outra realidade quotidiana, dura e de limitadas perspectivas?

A reversão desse quadro encontra-se, sem dúvida, entre os propósitos do governo ao adotar o Plano Real e o sucesso desse, ao domar a persistente superinflação brasileira, faz renascer as esperanças de que o país se coloca às vésperas de dias melhores, como consequência da possibilidade de retomada consistente de seu processo de desenvolvimento.

De fato, o Brasil já é apontado hoje como uma das dez maiores potências econômicas do mundo. É um país urbanizado, industrializado e participante ativo do comércio internacional. Mas, essa posição de destaque vem sendo obtida ao preço de uma forte concentração econômica, tanto em nível espacial como social, fato que poderá vir a comprometer irremediavelmente o próprio futuro que se pretende construir.

Apelidado de “Belíndia”, por apresentar indicadores econômicos comparáveis com os da Bélgica e indicadores sociais similares aos da Índia, o país tem consciência de que a pobreza e a desigualdade visíveis, não são apenas moralmente condenáveis, mas também de que são ingredientes que, combinados, podem-se tornar rapidamente fatores de risco em termos de desestabilização e de bloqueio do processo de desenvolvimento sustentável, tão ardorosamente buscado pela sociedade brasileira.

A consciência da insustentabilidade dessa situação vem-se traduzindo em propostas governamentais de mudanças, algumas das quais já em processo de implementação. Percebendo ser necessário promover um conjunto de reformas estruturais que alavanquem a posição do país e o nível de vida de seus cidadãos, o governo lançou-se, ainda que tardiamente, a um conjunto amplo e profundo de reformas, pretendendo promover um processo de transformações, cujo objetivo final é o de superar estrangulamentos que constroem o desenvolvimento nacional e que resultam em uma estrutura social injusta.

As reformas em curso podem ser agrupadas em três vetores básicos:

a) **Reformas de caráter político institucional** – abrangendo as estruturas, os processos e a funcionalidade do modelo político do país, aí contemplada a chamada engenharia constitucional. Pretende-se com este conjunto de reformas redefinir o sistema federativo, equilibrando poderes, competências e recursos tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Almeja-se, também, contribuir para o delineamento de

um novo sistema federativo e para a própria redefinição das atribuições do Estado, em suas diversas esferas de poder, além de incentivar a concessão de serviços públicos a instituições privadas, no âmbito federal, estadual e municipal.

Outra vertente, que complementa as reformas constitucionais, diz respeito à estrutura e funcionamento do poder judiciário e ao próprio sistema político partidário que é, hoje, objeto de amplo debate visando a transformar a democracia representativa brasileira em uma democracia real, na qual todos os atores sociais possam participar efetivamente do processo de deliberações.

- b) **Reformas de natureza fiscal** - no âmbito das reformas fiscais e de natureza patrimonial, está uma extensa pauta de iniciativas, que têm por objetivo redefinir o papel do Estado em relação às atividades produtivas.

Está concluída a fase de reformulação legal que dá fim ao monopólio do Estado nas áreas de combustíveis, produção e distribuição de energia elétrica, navegação de cabotagem, telecomunicações, operação de portos e aeroportos, gestão de ferrovias e rodovias e distribuição de gás.

Foram, ao mesmo tempo, aprovadas: de um lado, a Lei Geral de Concessões, que permite ao Estado delegar a gestão de, virtualmente, todas as atividades do setor produtivo, que antes eram de sua responsabilidade exclusiva; e de outro, a Emenda Constitucional que pôs fim à discriminação, até então existente, entre empresa nacional e empresa nacional de capital estrangeiro.

Essas mudanças deverão ser complementadas por uma ampla reforma legal, que tem como objetivo simplificar o intrincado e sufocante sistema fiscal brasileiro que tem-se constituído em incentivo à chamada economia informal, em flagrante desrespeito à legislação tributária e trabalhista.

- c) **Reformas Sociais** – direcionadas para três vertentes: - a primeira e a mais urgente, sob o ponto de vista do governo, é a reforma da seguridade social, visando ao estabelecimento de um sistema único, geral e obrigatório de pensão, com financiamento público, limitado a até 10 salários mínimos, podendo ser complementado por outro, público ou privado, para a concessão de pensões que excedam a esse limite; - a segunda é a reforma educacional, que vincula a aplicação prioritária de recursos públicos no ensino básico, estabelecendo padrões mínimos de investimentos e criando um sistema nacional de avaliação do ensino universitário; - a terceira refere-se ao Programa Nacional da Reforma Agrária, com o objetivo de promover o assentamento rural de famílias de baixa renda, beneficiando aproximadamente a um milhão de pessoas, eliminando as graves tensões e conflitos no campo e melhorando as condições de vida no meio rural, por intermédio, principalmente, do incentivo à agricultura familiar.

Essas transformações sociais não se constituem em mera decorrência daquelas de cunho político institucional ou das reformas de caráter fiscal. Elas, fundamentalmente, materializam o novo posicionamento da sociedade, que renega a cultura inflacionária, exigindo adicionalmente a modernização da estrutura de um Estado perdulário, paternalista e clientelista.

Uma visão retrospectiva da história recente do país permite a constatação de que os governos que sucederam ao regime militar de 1964 já percebiam nitidamente as sinalizações feitas pela sociedade e compreendiam a necessidade de inserção do Brasil no contexto internacional. Em resposta, empreenderam, de forma mais dinâmica, a abertura das fronteiras para o exterior e reduziram os impostos sobre as importações. Como consequência, a concorrência vem-se implantando e os investimentos estrangeiros, favorecidos por medidas atrativas, vêm chegando, não apenas para o desenvolvimento de negócios autônomos, mas também com o propósito de participar do intenso movimento de privatizações, fusões e

aquisições que ocorrem, amplamente, no Brasil, em praticamente todos os setores da atividade econômica.

O Brasil, portanto, que se transformou dramaticamente ao longo das últimas décadas, continua a se transformar, embora seu desenvolvimento venha-se caracterizando por um processo social, geográfica e economicamente, seletivo. Isso significa dizer que nem todos os brasileiros ascenderam ao modo de vida da sociedade industrial. A classe média urbana foi a grande beneficiada pelo processo, enquanto as classes populares continuam pobres.

A concentração espacial da economia brasileira dispensa maiores análises. Metade dos estabelecimentos industriais do país, dois terços do emprego e três quartos do valor adicionado estão concentrados na Região Sudeste. A diversidade industrial dessa região, observada principalmente em São Paulo, é tão grande, que ali se encontram instaladas empresas de, praticamente, todos os setores industriais e organizações empresariais de todos os portes, gerando atrativos a novas implantações, em uma área, onde clientes, fornecedores e prestadores de serviços formam uma densa rede de relações de negócios. Além disso, a mais importante região industrial do país é também sua principal região agrícola e a região dominante no setor de serviços.

Se as bases econômicas do Brasil, solidamente ancoradas em um grande mercado interno, ampliado de forma dominante até o conjunto dos países do cone sul, com produção e exportações diversificadas, formam um quadro positivo, duas questões financeiras, maiores, ameaçam esse poder no curto prazo: - uma, a da dívida externa, cuja gravidade foi sensivelmente reduzida por recentes renegociações; - e outra, a da continuidade do Plano Real, que ainda exige equacionamentos e implementações urgentes.

Vale ressaltar que o Brasil carrega um pesado fardo: o de haver-se tornado um dos países mais endividados do mundo, com um total de débitos externos ultrapassando, atualmente, a 238 bilhões de dólares. Esse montante, por si só, não é mais apontado como tão inquietante, haja vista a redução que se verifica, a cada ano, desde 1995, da relação entre os juros da dívida externa e as exportações, relação esta que foi reduzida de 43%, em 1995, para 36,2%, em 1.999.

Esse processo de endividamento tem raízes longínquas na história, mas acentuou-se significativamente com o chamado “milagre econômico brasileiro”, da década de 70 e da primeira metade dos anos 80, quando o país, por intermédio do sistema financeiro, lançou-se vorazmente à captação de recursos externos, à época, abundantes, disponíveis e menos onerosos que os capitais internos. Esses últimos, por sua vez, passaram a ser captados quase que exclusivamente pelo Estado, que oferecia segurança e uma remuneração atrativa e indexada à inflação.

Apesar, pois, do aumento das exportações brasileiras, nas últimas décadas, o país viu-se diante de uma situação complicada, pois conjugavam-se, ao mesmo tempo, as necessidades de aumentar seus excedentes na balança comercial, de evitar que o serviço da dívida absorvesse uma parcela muito grande de sua capacidade de importar e, ainda, de manter a confiança dos investidores estrangeiros para que viessem a ser obtidos novos empréstimos.

Como diz a sabedoria popular: “se o devedor deve pouco o problema é dele; mas, se deve muito, o problema é do credor.” O sistema financeiro internacional compreendeu perfeitamente a posição brasileira e, em 1994, o denominado “Plano *Brady*” permitiu a conversão dos créditos bancários brasileiros em títulos ao portador, que foram comprados por fundos de investimentos privados internacionais. Após os *Bradies*, a questão da dívida externa, equacionada, vem perdendo sua urgência e gravidade, deixando de ter presença cotidiana e sensacionalista na imprensa brasileira.

Resta, ainda, a luta no *front* interno. Nesse aspecto, é visível que, se o grande sucesso do Plano Real foi o de estancar a erosão do valor da moeda brasileira, que em 50 anos teve

eliminados 18 zeros, a estabilização, ou quase estabilização, como alguns preferem chamá-la, teve seus ônus, manifestados sob duas formas: - de início, em considerável distorção nos preços relativos, o que se traduziu em uma redução da taxa interna de poupança, de 19,7%, em 1994, para 17,3% do PIB, em 1996; - e, em seguida, em taxas de juros reais excessivamente altas, gerando uma relação preocupante entre o déficit corrente e as receitas do governo.

Na verdade, ao conceberem o Plano Real, tudo indica que seus formuladores adotaram como pressuposto a possibilidade de que o Brasil, por suas dimensões continentais e pelo fato de ser bastante industrializado, poderia posicionar-se, diante do quadro de globalização da economia, de forma relativamente autônoma.

Desde o início de sua implantação, se o Plano, de um lado, comprovou sua eficiência como programa de estabilização da moeda, de outro, deixou patentes suas limitações para solucionar a questão que seus idealizadores apontavam como causa estrutural da inflação: o déficit público. Além disso, ao retirar da economia a alternativa dos ganhos inflacionários, fáceis, a que determinados setores industriais e o setor financeiro estavam habituados, a estabilização da moeda desnudou a fragilidade desses segmentos para competir em um mercado globalizado, e evidenciou sua incapacidade para realizar investimentos em sua própria modernização, em virtude da ausência de estoque adequado de poupança interna.

Essa dura realidade não só demonstrou o equívoco do pressuposto de autonomia, assumido pelos formuladores do plano, mas também deixou claro o desacerto das políticas monetária e cambial dele decorrentes. O governo federal, ante a exaustão dos recursos do Estado para exercer seu papel de promotor do desenvolvimento e desatento às profundas diferenças regionais do País, impôs à Nação, como mecanismo para superação do crônico problema do déficit público, a facilitação do ingresso de capitais estrangeiros, colocando-se em evidente posicionamento de dependência ao ingresso desses capitais.

Ao optar pela adesão pura e simples aos ditames do capital financeiro internacional, com o objetivo de manter a estabilidade da moeda, o governo brasileiro tornou-se refém, externamente, do câmbio e, internamente, dos juros. Tanto que, já em 1998, era fato reconhecido que o Brasil não atravessaria ileso a crise que atingira, primeiro o México, depois os países asiáticos e a Rússia.

No mesmo ano, à inquietante crise econômica, vieram somar-se graves crises políticas nos governos das maiores economias do mundo: Japão, Alemanha e Estados Unidos. Como conseqüência disso, o G-7 ficou sem liderança e o FMI, sem recursos. Evidenciava-se, portanto, que a economia brasileira estava sendo conduzida para uma posição insustentável.

Essa posição tornou-se mais delicada quando, tentando antecipar-se à eclosão do problema, o governo brasileiro recorreu mais uma vez aos mesmos expedientes que já havia adotado no final de 1997, quando o recrudescimento do crise asiática gerou uma intensa fuga de capitais especulativos: - elevação de juros; - aumento de impostos e corte de despesas públicas.

As medidas adotadas atingiram a economia nacional em duas dimensões: As altas taxas de juros, destinadas a reter os capitais externos, agravaram o déficit público enquanto os juros altos e a pesada carga tributária restringiram as atividades produtivas e aumentaram os níveis de desemprego. A equipe econômica do governo viu assim frustradas suas previsões de que os reflexos da crise mundial seriam superados pela modernização e pelo aumento da produtividade da indústria nacional. A crise na indústria automobilística, provocada pela retração nas vendas e pela incapacidade de competir com o produto importado, veio demonstrar, com clareza, esse fato.

Finalmente, como se previa, no primeiro semestre de 1999, desabou a política de câmbio fixo, o que levou o arisco capital especulativo, já atemorizado pelos prejuízos sofridos

na Ásia e na Rússia, a fazer o caminho de volta para seus países de origem ou mesmo para outros que oferecessem a segurança tão procurada pelos capitais estrangeiros. O efeito imediato foi o adiamento do programa de privatizações, pois os grandes investidores recolheram-se. Tanto é que, no primeiro trimestre de 1999, ocorreram apenas 53 transações, pouco mais que a metade do que ocorrera no mesmo período, em 1998, e nenhuma delas significativa, do ponto de vista da dimensão financeira.

O encerramento do primeiro semestre de 1999 deixou em todos a sensação de inação do governo, acentuada ainda mais pelos problemas que naturalmente decorreram de sua posição titubeante: - confrontos e crises políticas, em uma clara tentativa de rearranjo das forças de apoio e de oposição; - atuação governamental, na área econômica, de forma episódica e assistemática, como que tangida pelos movimentos irregulares da economia mundial.

A vulnerabilidade da política econômica do governo fica mais evidente, quando analisados os três ataques especulativos sofridos pelo País: - em 1995, perdeu US\$ 7 bilhões, com a crise mexicana; - perdeu US\$ 10 bilhões com a crise asiática e, na moratória russa, perdeu US\$ 40 bilhões. Nas duas primeiras, o Banco Central recuperou as reservas perdidas, elevando as taxas de juros, na terceira, o país foi salvo pelo socorro do FMI. Um novo ataque poderia vir a ser fatal. Restou, então, uma única alternativa: mudar a política cambial desvalorizando o Real.

As mudanças que ocorreram, naquele dia 14 de janeiro de 1999, que jamais será esquecido por nenhum brasileiro, deixaram claro um fato que já vinha, há meses, sendo apontado pelos analistas econômicos: o equívoco da política cambial, obsessivamente, defendida pelo então Presidente do Banco Central. Estava claro que a economia brasileira necessitava de uma mudança radical na área cambial, de modo a viabilizar a obtenção de superávit nas contas externas e reduzir o custo da conta de Serviços.

O governo teve a lucidez de corrigir esse erro, uma vez que a teimosia do Banco Central já custara ao País algo próximo de US\$ 40 bilhões, pois, na medida em que mantinha o câmbio sobrevalorizado, criava um enorme déficit nas contas externas, o que, além de já haver fugido a seu controle, desembocaria fatalmente, por falta de financiadores, em uma moratória. Hoje, tudo indica que esse enorme equívoco está superado.

Permanece, no entanto, ainda sem solução um grande problema: o da elevada taxa real de juros internos. Pouco antes da desvalorização do Real, o governo vendeu cerca de US\$ 67 bilhões de títulos, inclusive do Tesouro Nacional, com correção indexada ao dólar. Essa atitude deverá causar ao País um novo prejuízo da ordem de R\$ 50 bilhões. Só há um caminho para compensá-lo: reduzir a taxa de juros. Isso não é tão simples, pois exige uma revisão nas políticas monetária e fiscal, o que vem sendo feito, com segurança, como convém, em um processo lento e gradual, conjugado com a adoção de outras medidas para redução do déficit público.

A acentuada desvalorização do Real deverá produzir resultados positivos e reverter o desequilíbrio do balanço de pagamentos, como já ocorreu em 1983, quando a adoção da mesma estratégia reverteu um quadro de US\$ 780 milhões de déficit, para um superávit de US\$ 6,4 bilhões, criando condições para a retomada do crescimento do PIB. Os mesmos resultados positivos poderão ocorrer, no curto prazo, se o Banco Central não cometer equívocos na administração das taxas de juros. E, certamente, não os cometerá, pois o governo sabe que qualquer erro pode ser fatal e provocar, na área interna, o desastre que se conseguiu evitar na área externa.

Internamente, a desvalorização cambial desencadeou um intenso movimento de remarcação de preços. No médio prazo, porém, estes aumentos deverão ser neutralizados, não havendo riscos acentuados de retorno do processo inflacionário, pois além de não mais

existirem mecanismos de indexação, os salários estão estagnados, as margens de lucro, reduzidas e é visível a falta de liquidez na economia.

Os maiores problemas deverão situar-se no setor público, diante do impacto da desvalorização do Real sobre a dívida pública, indexada em dólares, e da manutenção da elevada taxa interna de juros. A saída não será indolor, pois exigirá o aprofundamento dos cortes de gastos e a redução dos juros, mesmo que isso possa significar um novo e mais agressivo posicionamento do governo no que se refere ao resgate e às formas de colocação, pactuação e repactuação de seus títulos no mercado. É sabido que essas medidas podem gerar quebra de confiança, pressões inflacionárias e intensificar a recessão.

Em resumo, o País conseguiu superar o risco da moratória externa, mas, internamente, a economia ainda caminha na corda bamba, restando, sem solução, o equacionamento concreto das questões relativas ao déficit público, dívida interna, retomada do desenvolvimento, superação das desigualdades regionais e sociais e à questão do emprego.

Adicionalmente, confrontos políticos têm tornado difícil a aprovação das reformas necessárias para aumentar as margens de manobra do governo, diante de uma Constituição excessivamente detalhista, que exige, como pressuposto para qualquer mudança fundamental, acordos políticos de custo elevado.

Outra questão de relevo a resolver, refere-se a uma gama de externalidades que encarecem a atividade econômica no país, em especial, no que se refere ao comércio internacional: impostos disfuncionais, infra-estrutura deficiente, excesso de burocracia, sistema financeiro avesso ao risco, sistema político clientelista e corrompido são ingredientes do que se convencionou chamar “custo Brasil”.

Há, portanto, ainda, uma pesada e longa agenda a ser cumprida.

Mesmo imerso em enormes problemas, o Brasil vem-se tornando uma potência econômica não negligenciável no concerto mundial das nações. Mantendo um volume significativo de exportação de produtos minerais e agroalimentares, o país vem conquistando posição relevante também na exportação de bens manufaturados. O parque industrial atingiu um nível de sofisticação suficiente para competir com os melhores do mundo. Conta com uma elite de executivos bem formados e com um grande número de empresas de classe mundial. Dispõe de mão-de-obra flexível e de técnicos, professores e cientistas comparáveis aos melhores do planeta. Sua população é jovem, dinâmica e busca patamares mais elevados de educação.

O Brasil, definitivamente, logrou inserir-se no contexto internacional como ator de expressão. Transformando suas imensas reservas naturais, progressiva e racionalmente, em áreas de produção, o país ocupa a quase totalidade do seu território, dotando suas diferentes regiões geográficas de adequada infra-estrutura.

Essa realidade se, de um lado, impõe ainda a necessidade de grandes investimentos em saúde, educação e habitação, áreas em que o balanço brasileiro é seguramente vergonhoso; de outro, deixa antever o enorme potencial produtivo de que disporá a economia no futuro próximo.

Apesar de desigualdades nem insuperáveis, nem irreversíveis, sua sociedade está unificada por língua e cultura comuns, o que imprime ao país importante homogeneidade, representada tanto pela unicidade da língua, como pelo reconhecimento de um patrimônio cultural comum e pelo sentimento de pertencer a uma só nação.

Todo esse potencial está disponível e poderá ser mobilizado em um novo modelo de desenvolvimento que, mesmo não estando claramente definido, é previsível e será

impulsionado pelas reformas de base, de grande envergadura, já em discussão no Congresso Nacional.

Com mais de 450 anos de dominação colonial e neocolonial, o Brasil possui aproximadamente 50 anos de crescimento dependente. Ensaia passos rumo à independência. Muitos anos, porém, terão se passado, até que o gigante “deitado eternamente em berço esplêndido”, como cantado no Hino Nacional, tenha definido seu caminho, deixando de uma vez por todas de ser “o eterno país do futuro”.

I. Evolução recente, estrutura, realidade e perspectivas do Sistema Financeiro Nacional, no Brasil .

II.1 - A evolução recente do Sistema Financeiro Nacional - SFN.

As instituições nacionais são, normalmente, o resultado de um longo processo de evolução social e política. No Brasil, no entanto, contrariando, em suas origens, a esse processo geral de maturação, essas instituições chegaram, em 1808, por navio, trazidas pela família real portuguesa, que deixava a Europa e instalava a corte em terras da América do Sul, fugindo das Guerras Napoleônicas.

Em 12 de outubro de 1808, foi criado o primeiro banco no país - o Banco do Brasil. Era, assim, iniciado o processo visando à organização de um sistema bancário que pudesse vir a oferecer sustentação financeira e atender aos reclamos de financiamento de uma economia que dava os primeiros passos em direção à sua fase neo-colonial.

A história econômica do país registra uma longa série de iniciativas empreendidas, pelo setor público ou por organizações privadas, assim como, seus recorrentes fracassos, com o objetivo de se criar bancos em terras brasileiras. Essas experiências, porém, somente viriam a adquirir contornos modernos e estruturados, a partir da chamada Reforma Bancária de 1964, que se constituiu na primeira experiência de relevo na ação modernizadora do sistema financeiro brasileiro.

Os fundamentos legais e os princípios básicos dessa reforma estão expressos em dois instrumentos legais: - a Lei nº 4.595, de 31.12.64, conhecida como Lei da Reforma Bancária e a Lei nº 4728, de 14.07.65, denominada de Lei dos Mercados de Capitais, ambas aprovadas durante os primeiros anos que se sucederam ao golpe militar de 1964.

A Lei da Reforma Bancária tinha como proposição básica, do ponto de vista institucional, a criação, no Brasil, de um órgão normativo, superior, em matéria das políticas monetária, cambial e de crédito, que foi o Conselho Monetário Nacional, assim como, a estruturação de um Banco Central que, desfrutando de relativa independência em relação ao Poder Executivo, fosse responsável pela gestão especializada das decisões emanadas do Conselho Monetário Nacional.

Na realidade, quando do processo parlamentar de discussão e promulgação da Lei nº 4.595, a oposição do Banco do Brasil, que somente muito mais tarde viria transferir verdadeiramente todas as funções de autoridade monetária para o Banco Central, impôs ao país, até meados de 1988, a figura anacrônica de duas autoridades monetárias: o Banco do Brasil e o Banco Central. O primeiro, continuando a receber e a estocar, por muitos anos, as reservas bancárias, prática que constitui um erro fundamental em política monetária, na medida em que o segundo, a quem era atribuída a responsabilidade pelo controle da moeda, não detendo, no início de suas operações, nenhum poder sobre aquele que deveria ser seu principal instrumento de controle. Paradoxalmente, o Banco Central viu, ainda, serem agregadas às suas funções clássicas de supervisão bancária outras, típicas de um banco de desenvolvimento.

A Lei dos Mercados de Capitais, por sua vez, tinha como objetivo principal implantar um modelo de especialização das instituições do mercado, a partir de suas atribuições na captação e na aplicação de recursos. A adoção desse modelo decorria da constatação de que o nível nulo ou insuficiente de sofisticação de que, à época, faziam prova as instituições, que operavam no mercado de capitais do Brasil, comprometia o desenvolvimento de uma economia, que já exibia razoáveis patamares de complexidade.

A lei previa, para atuação no mercado de capitais, uma estrutura composta por instituições com funções claramente definidas, buscando manter à distância conflitos de interesse e preservar condições de equilíbrio entre as sociedades de capital aberto, o sistema de intermediação e o acionista.

Os propósitos de especialização, no entanto, que constituíam sua própria essência, capitularam diante dos incentivos, mais tarde criados, às fusões e incorporações, visando à criação dos chamados conglomerados financeiros.

Nos anos seguintes, a lei entrou em um processo degenerativo, que se aprofundou com a evolução representada pela criação dos denominados bancos universais ou múltiplos. Mais recentemente, durante os anos 90, tornou-se mais acentuado esse fenômeno, com o novo e ainda em curso, processo de reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, caracterizado pelo saneamento dos bancos privados, pela redução da presença do Estado no setor financeiro e pela internacionalização do sistema financeiro brasileiro. É a partir dessa fase, que o poder de hegemonia exercido sobre o Sistema Financeiro Nacional começa a se deslocar do Estado para o setor privado.

II.2 - A estrutura atual do Sistema Financeiro, no Brasil

Hoje, o Sistema Financeiro Nacional encontra-se estruturado em: - órgãos de regulação e fiscalização; - instituições financeiras e entidades auxiliares.

São órgãos de regulação e fiscalização:

a) O Conselho Monetário Nacional – CMN.

O CMN é o órgão máximo do SFN. Formula a política da moeda e do crédito; zela pela liquidez e solvência das instituições do Sistema Financeiro Nacional e coordena as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

Atualmente, é integrado pelo Ministro da Fazenda, que o preside, pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Os diretores do Banco Central do Brasil têm assento no Conselho, sem, no entanto, direito a voto.

b) O Banco Central do Brasil – BCB.

O Banco Central do Brasil, cumpre e faz cumprir as decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional. Detém o monopólio da emissão de moeda e da troca e guarda do meio circulante; exerce a fiscalização sobre as instituições financeiras; recebe os recolhimentos compulsórios dessas instituições; exerce o controle do crédito; efetua o controle dos capitais estrangeiros; é o depositário das reservas internacionais e o representante junto aos organismos financeiros internacionais. Executa e controla, em suma, a política monetária elaborada pelo CMN.

Atua como o banco dos bancos e também como gestor do Sistema Financeiro Nacional, via: - estabelecimento de normas; - autorização de funcionamento; - fiscalização e intervenção no mercado. É o banqueiro do Tesouro Nacional.

c) A Comissão de Valores Mobiliários – CVM:

A Comissão de Valores Mobiliários é o órgão normativo e fiscalizador do mercado de valores mobiliários.

d) *O Conselho Nacional de Seguros Privados e a Superintendência de Seguros Privados:*

O Conselho é o órgão que fixa as diretrizes e normas da política de seguros, regulando e orientando o funcionamento dos componentes do sistema, enquanto a Superintendência é o órgão executante das políticas por ele traçadas, fiscalizando as companhias seguradoras e regulamentando seus planos operacionais.

e) *O Conselho de Previdência Complementar e a Secretaria de Previdência Complementar:*

O Conselho de Previdência Complementar é o órgão deliberativo e normalizador, que traça a política de Previdência Complementar no País.

A Secretaria de Previdência Complementar é o órgão, do Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela execução do controle e fiscalização dos planos de benefícios e das atividades das entidades de previdência fechada.

São Instituições Financeiras e Entidades Auxiliares:

- a) *As instituições captadoras de depósitos à vista*, incluindo: Bancos Múltiplos com Carteira Comercial; Bancos Comerciais; Caixa Econômica Federal e Cooperativas de Crédito.
- b) *As demais instituições financeiras*, representadas por: Bancos Múltiplos sem Carteira Comercial; Bancos de Investimentos; Bancos de Desenvolvimento; Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento; Sociedades de Crédito Imobiliário; Companhias Hipotecárias; Associações de Poupança e Empréstimo e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.
- c) *Outros intermediários ou auxiliares financeiros*: Bolsas de Mercadorias e de Futuros; Bolsas de Valores; Agências de Fomento ou de Desenvolvimento; Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários; Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários; Sociedades de Arrendamento Mercantil; Sociedades Corretoras de Câmbio; Representações de Instituições Financeiras Estrangeiras e Agentes Autônomos de Investimento.
- d) *As entidades ligadas aos Sistemas de Previdência e Seguros*: Entidades Fechadas de Previdência Privada; Entidades Abertas de Previdência Privada; Sociedades Seguradoras; Sociedades de Capitalização e Sociedades Administradoras de Seguro-Saúde.
- e) *As entidades administradoras de recursos de terceiros*: Fundos Mútuos; Clubes de Investimentos e Carteiras de Investidores; Carteiras de Investidores Estrangeiros e Administradoras de Consórcio.
- f) *Os sistemas de liquidação e custódia*: Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC; Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – CETIP e Caixas de Liquidação e Custódia.

É interessante ressaltar que, no Brasil, é considerada instituição financeira, pela Lei 7428, de 1.986, toda pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação, ou aplicação de

recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

Equipara-se à instituição financeira a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, planos de capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros e a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades relacionadas, ainda que de forma eventual.

Pela legislação brasileira, as empresas de Factoring, as administradoras de cartões de crédito e as sociedades de seguro saúde, são consideradas sociedades mercantis, não integrando, portanto, o Sistema Financeiro Nacional.

III.3 – Realidades do Sistema Financeiro, no Brasil:

O Brasil dispunha, em junho de 1999, de 6.341 instituições financeiras. Desse total: 1.135 eram cooperativas de crédito; 3.893, Fundos de Investimento; 414, Administradoras de Consórcios e 96 instituições encontravam-se em regime de intervenção ou liquidação pelo Banco Central. As instituições financeiras, no sentido clássico, ou seja, Bancos, Distribuidoras, Corretoras, Sociedade de Crédito Imobiliário, Financeiras e Empresas de *Leasing* representam 803 instituições nesse universo. Os Bancos, no sentido amplo, envolvendo todas as suas categorias, eram 227, em junho de 1999.

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS EM FUNCIONAMENTO NO BRASIL. (JUNHO DE 1999)

| INSTITUIÇÃO FINANCEIRA | QUANTIDADE |
|---|------------|
| Bancos Múltiplos | 174 |
| Bancos Comerciais | 26 |
| Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal | 2 |
| Bancos de Desenvolvimento | 5 |
| Bancos de Investimento | 20 |
| Outras Instituições Financeiras | 6.114 |
| TOTAL | 6.341 |

Fonte: Banco Central do Brasil/DEORF.

Sob o ponto de vista da participação no Patrimônio Líquido Consolidado e do total dos ativos, em junho de 1999, a distribuição era a seguinte:

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARTICIPAÇÃO RELATIVA - PATRIMÔNIO LÍQUIDO - ATIVOS TOTAIS (JUNHO DE 1999)

| INSTITUIÇÃO FINANCEIRA | % P. LÍQUIDO | % ATIVOS |
|-----------------------------------|--------------|----------|
| Bancos Múltiplos | 57% | 49% |
| Bancos Comerciais | 3% | 5% |
| Banco do Brasil e Caixa Econômica | 12% | 30% |
| Bancos de Desenvolvimento | 13% | 9% |
| Bancos de Investimentos | 2% | 1% |

| | | |
|---------------------|------|------|
| Outras Instituições | 13% | 6% |
| TOTAL | 100% | 100% |

Fonte: Banco Central do Brasil/DEORF

O Patrimônio Líquido consolidado do setor bancário, representava, no período analisado, aproximadamente, US\$ 60,5 bilhões e o total de ativos detidos pelos bancos montava a US\$ 683 bilhões. Como se percebe, pelos dados apresentados, os bancos múltiplos, detêm, no Brasil uma posição dominante no SFN.

A tabela a seguir apresenta a evolução do número de estabelecimentos bancários de 1964 a 1999:

**NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS BANCÁRIOS
(1964-1999 – DEZEMBRO)**

| | Bancos Comerciais | Bancos Múltiplos | Caixa Econômica | TOTAL |
|------|--------------------------|-------------------------|------------------------|--------------|
| 1964 | 336 | - | 26 | 362 |
| 1969 | 213 | - | 26 | 239 |
| 1974 | 109 | - | 6 | 115 |
| 1979 | 108 | - | 5 | 113 |
| 1984 | 110 | - | 5 | 115 |
| 1989 | 66 | 113 | 5 | 184 |
| 1993 | 37 | 206 | 2 | 245 |
| 1994 | 34 | 210 | 2 | 246 |
| 1995 | 35 | 205 | 2 | 242 |
| 1996 | 38 | 191 | 2 | 231 |
| 1997 | 36 | 179 | 2 | 217 |
| 1998 | 28 | 173 | 2 | 203 |
| 1999 | 25 | 168 | 1 | 194 |

Fonte: Banco Central do Brasil - DEORF

Observando o quadro apresentado, verifica-se que, no período 64/74, houve uma forte redução, da ordem de 68%, no número de Bancos Comerciais (BC), reforçada pela fusão das caixas econômicas federais, implantadas nos diversos estados brasileiros, que foram transformadas em uma única instituição, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), com sede em Brasília. No caso dos Bancos Comerciais, a redução deu-se no âmbito dos bancos privados nacionais, mantendo-se praticamente inalterado o número de estabelecimentos bancários oficiais e estrangeiros. Essa redução, além de haver sido provocada por diversas liquidações ocorridas no período, foi estimulada pelas autoridades governamentais, seja proibindo a expansão de agências, seja oferecendo incentivos fiscais e creditícios às fusões e incorporações.

Prevalcia, na década de 70, o conceito de que a formação de fortes conglomerados financeiros daria maior consistência e segurança ao sistema, sem prejuízos para a competição bancária. Afirmava-se, também, que as instituições, ganhando escala, poderiam oferecer melhores serviços, a custos mais baixos. Naquele período, em consequência das liquidações, fusões, incorporações e aquisições, deixaram o mercado mais de 200 bancos comerciais, na sua grande maioria de pequeno porte, além de algumas dezenas de bancos médios. Deve-se destacar que, como incentivo, o governo permitiu que fossem deduzidos, do lucro tributável

pelo imposto de renda, os valores pagos pelas instituições para aquisições de direitos ao exercício de atividades financeiras, para compra de certificados por cartas-patente ou de outros títulos de autorização expedidos pelo Banco Central.

No período, após 1974 e até 1987, não ocorreram alterações significativas no número de instituições. A redução de 8 bancos privados, nacionais, foi compensada pelo aumento do grupo de bancos sob controle estrangeiro, que evoluiu de 9 para 19 instituições, refletindo o movimento externo de ampliação das atividades do setor bancário, induzida pelo desenvolvimento do setor de telecomunicações e de informática e por suas conseqüências, de que são exemplos a automação bancária e as facilidades criadas para o já desenvolvido comércio internacional. Destaque-se que o ingresso de bancos estrangeiros no país estava contido por lei. Admitiam-se apenas casos excepcionais, para as situações em que houvesse reciprocidade de tratamento entre os países, e, mesmo assim, a concessão da autorização estava sujeita a decreto assinado pelo Presidente da República.

No período de 1989 a 1993, os números refletem importantes mudanças ocorridas no âmbito da política e da economia, como, por exemplo: a criação dos Bancos Múltiplos; a promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal, que extinguiu as cartas-patentes e a abertura do mercado a novas instituições financeiras, em decorrência da aprovação do novo regulamento para a constituição de bancos múltiplos e bancos comerciais. Com a criação dos bancos múltiplos, e motivado também pela facilidade dos ganhos de receita inflacionária, obtidos com o *floating*, o setor bancário viveu, principalmente no biênio 89/90, uma fase de acentuado crescimento do número de instituições. Mediante fusões, incorporações ou aquisições, dezenas de organizações financeiras, não-bancárias, inclusive estrangeiras, solicitaram sua transformação em bancos múltiplos, o mesmo ocorrendo com a maior parte dos bancos comerciais, então existentes. Esse ímpeto somente foi contido com as novas exigências de capital adicional introduzidas pelo Banco Central.

Observa-se, ainda, no período que vai de 1964 a 1994, um significativo crescimento do número de agências bancárias. A evolução de 6.490 agências, existentes em 31.12.64, para 18.297, em 31.12.94, reflete, é claro o crescimento do setor, mas é, também, uma inequívoca demonstração do propósito das instituições de buscarem os benefícios que podiam ser obtidos com as receitas inflacionárias, antes da edição do Plano Real.

De fato, até 1989, a maioria dos bancos teve ganhos expressivos com a inflação. Parte destes ganhos, todavia, desapareceu com o fim das operações de *overnight*; parcela significativa foi transferida para o Banco Central, com a elevação dos depósitos compulsórios; a criação dos Fundos de Investimentos, com aplicações automáticas, fez com que outra parcela desses ganhos fosse transferida para os clientes e parte substancial deles desapareceu com o repasse, quase imediato, para o Tesouro Nacional dos recursos oriundos de arrecadações de impostos e contribuições sociais. Refletindo essas medidas, a rentabilidade dos bancos, que atingia 17,9% em 1985, e, 19,8% em 1987, declinou em 1990 para 12,8%, chegando a 7% em 1991, a menor registrada em vinte anos.

A era do *float*, da dependência da inflação, começava a se encerrar para o sistema bancário brasileiro. A volta às origens, com a concessão de créditos e a prestação de serviços financeiros, transformou-se no único caminho viável a ser trilhado pelas instituições financeiras que pretendessem reposicionar-se em um mercado cada vez mais competitivo.

Era, pois, previsível que o novo ambiente de estabilização macroeconômica exigiria fortes ajustes do setor bancário, que se encontrava dimensionado para um ambiente econômico de mais de duas décadas de regime inflacionário. Superdimensionado, portanto. Em outras palavras, o *floating* deveria ser substituído pelos ganhos genuínos da atividade bancária: operações de empréstimos e prestação de serviços.

Vistos sob a ótica de seus efeitos ou, mais especificamente, sob o ponto de vista da evolução do número de estabelecimentos no sistema bancário, muitos foram os reflexos dessa nova realidade sobre os bancos. Os movimentos apresentados na tabela, a seguir, demonstram os ajustes decorrentes do novo ambiente de estabilidade pós-Plano Real, em consequência dos quais 103 instituições financeiras desapareceram, sendo: - 40 por meio de processos de liquidação- 6 por incorporações; - 21 por transformações e 36 por transferência de controle:

**NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS BANCÁRIOS BM-BC-CE
ORIGEM DO CONTROLE ACIONÁRIO
(1994-1999-DEZEMBRO)**

| | OFICIAIS | | PRIVADOS | | TOTAL |
|------|----------|-----------|-----------|--------------|-------|
| | FEDERAIS | ESTADUAIS | NACIONAIS | ESTRANGEIROS | |
| 1994 | 5 | 27 | 176 | 38 | 246 |
| 1995 | 5 | 27 | 173 | 37 | 242 |
| 1996 | 5 | 27 | 159 | 40 | 231 |
| 1997 | 4 | 23 | 145 | 45 | 217 |
| 1998 | 5 | 18 | 122 | 58 | 203 |
| 1999 | 8 | 11 | 108 | 67 | 194 |

Fonte: Banco Central do Brasil / DEORF

A partir de agosto de 1995, quando se registrou a 22ª intervenção do Banco Central no sistema financeiro, desde a implantação do Plano Real, pelo fato de a medida haver recaído sobre um banco de grande porte, o Econômico, instalou-se um clima tenso no mercado. Temeroso quanto à saúde financeira dos demais bancos privados, o Governo estabeleceu, em novembro do mesmo ano, importantes medidas prudenciais, com o propósito de tranquilizar depositantes e investidores. As mais importantes foram:

- a) Instituição do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, que estabelecia incentivos fiscais para incorporação de instituições financeiras, visando a assegurar liquidez e solvência ao Sistema Financeiro Nacional e a resguardar os interesses dos depositantes e investidores, por meio do estímulo a reorganizações administrativas, operacionais e societárias, previamente autorizadas pelo Banco Central, que resultassem na transferência de controle acionário ou na mudança de objeto social;
- b) Aprovação do estatuto do Fundo Garantidor de Créditos, que estabeleceu em US\$ 10 mil, aproximadamente, o novo valor de garantia, estendida aos depositantes e investidores das instituições financeiras, submetidas a regime de intervenção ou liquidação desde o início do Plano Real.
- c) Aumento da exigência de capital mínimo para constituição de novos bancos, criando incentivos aos processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário;
- d) Ampliação do poder de intervenção do Banco Central nas instituições financeiras, possibilitando a atribuição de responsabilidade aos controladores das instituições submetidas a regimes de intervenção e liquidação, mesmo quando não participem diretamente da sua administração.

Posteriormente, medidas complementares foram adotadas com vistas à modernização e ao fortalecimento do sistema financeiro. Dentre elas, destacam-se: - a definição de responsabilidade dos auditores independentes, em casos de irregularidades na instituição

financeira; - novas exigências, inclusive de capital, para abertura de dependências no exterior; - abertura à cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras; - criação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES e criação da Central de Risco de Crédito.

Todo esse conjunto de medidas demonstra a complexidade dos ajustes requeridos pela estabilização econômica, processo ainda não esgotado, da mesma forma que não podem também ser considerados concluídos os ajustes em curso no setor bancário.

**PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS MAIORES INSTITUIÇÕES
(1994-1998 – DEZEMBRO)**

| SOMA DOS 10 MAIORES (BC + BM) EXCLUÍ BB E CEF | | | | | SOMA DOS 10 MAIORES (BC + BM) INCLUÍ BB E CEF | | | |
|---|----------|------|--------|-----------|---|------|--------|-------------|
| ANO (*) | ATIVOS % | PL % | DEP. % | OP.CRED % | ATIVOS % | PL % | DEP. % | OP. CRED. % |
| 1994 | 38 | 44 | 39 | 38 | 71 | 67 | 76 | 78 |
| 1995 | 40 | 63 | 37 | 40 | 71 | 87 | 77 | 79 |
| 1996 | 41 | 45 | 38 | 40 | 70 | 66 | 76 | 75 |
| 1997 | 40 | 47 | 36 | 31 | 72 | 68 | 75 | 73 |
| 1998 | 38 | 50 | 36 | 32 | 71 | 72 | 75 | 78 |

Fonte: Banco Central do Brasil - (dados de junho)

Nessas mudanças, considerados os números apresentados, dois fatos merecem destaque: - o primeiro é que entre os bancos liquidados ou incorporados, no início do processo, estavam instituições de presença predominantemente regional, havendo-se ampliado esse processo, somente em fase bastante posterior, com o desaparecimento de importantes bancos de atuação nacional, privados e públicos; - o segundo é que a abertura aos bancos estrangeiros propiciou-lhes um significativo aumento de participação relativa no sistema bancário, fato possivelmente negativo do ponto de vista da concentração e da perda de controle nacional do setor, mas que vem ampliando a competição, tanto no segmento varejista como no atacadista, por meio de maior capitalização e pelas inovações introduzidas em produtos e serviços financeiros, colocados à disposição do mercado.

A análise do quadro anterior permite afirmar que não existiram para as dez maiores instituições bancárias variações relevantes nos indicadores utilizados para avaliar o incremento da concentração bancária no período pós-Real.

O que se observa é que a participação relativa desse grupo de instituições é bastante representativa em qualquer das situações, especialmente, se considerarmos, no conjunto, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) – situação que deve ser vista com ressalvas, uma vez que essas instituições atuam como instrumentos de operacionalização da política econômico-financeira do governo federal. Os números não são muito diferentes dos padrões internacionais.

No período pós-Real o valor patrimonial dessas mesmas instituições, comparado com sua participação relativa no Produto Interno Bruto (PIB), depois de uma queda em 95, recuperou-se em 1996 e tem-se mantido numa relação praticamente constante a partir daquele ano: aproximadamente 4,5% (excluindo BB e CEF) e 5,7% (BB e CEF incluídos) do PIB.

Analisando-se o quadro seguinte verifica-se que o número de Agências e de Postos de atendimento bancário vem declinando significativamente nos últimos anos, ampliando a desassistência financeira no país, principalmente em suas regiões mais pobres.

**PRINCIPAIS DEPENDÊNCIAS EM FUNCIONAMENTO
(1994-1999 - DEZEMBRO)**

| TIPO DE PONTO DE ATENDIMENTO | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| AGÊNCIA | 18.297 | 17.798 | 16.686 | 16.383 | 16.060 | 16.189 |
| POSTO DE ATENDIMENTO BANCÁRIO (PAB) | 9.595 | 9.075 | 8.268 | 7.787 | 7.211 | 6.614 |
| em municp.com agência bancária | 9.264 | 8.780 | 7.987 | 7.513 | 6.987 | 6.425 |
| em municp.sem agência bancária | 331 | 295 | 281 | 274 | 224 | 189 |
| POSTO DE ATENDIMENTO ELETRÔNICO (PAE) | 2.874 | 3.922 | 4.841 | 6.015 | 6.709 | 10.808 |
| POSTO AVANÇADO DE ATENDIMENTO (PAA) | | | | 52 | 334 | 503 |
| TOTAL | 30.768 | 30.795 | 29.795 | 30.237 | 30.314 | 34.114 |

Fonte: Banco Central do Brasil - DEORF

Esses ajustes decorrem da necessidade de redução dos custos representados por dependências que passaram a ser deficitárias, a partir da redução das receitas provenientes dos recursos de *floating*, em uma ação estimulada pelas próprias autoridades monetárias, como forma de imprimir maior solidez ao sistema.

Já o forte crescimento do número de Postos de Atendimento Eletrônico (PAE) reflete a necessidade de as instituições adotarem recursos tecnológicos de auto-atendimento, com reflexos positivos em seus custos, uma vez que aos investimentos para isso exigidos contrapõe-se uma igualmente forte redução em seus quadros de pessoal.

Os Postos Avançados de Atendimento (PAA) caracterizam-se por somente poderem ser instalados em localidades onde não exista nenhum tipo de atendimento bancário. São, na realidade, um mecanismo de incentivo à prestação de serviços bancários, a custos reduzidos, em locais onde o potencial de mercado não apresenta suficiente atratividade.

O quadro seguinte permite visualizar a evolução do atendimento bancário no País, comparando posições de 1994 e 1998. O fato de maior relevância é o acréscimo de 48% no número de municípios sem nenhum atendimento, revelando-se ser este um dos aspectos negativos, decorrentes do ajuste monetário.

DESASSISTÊNCIA BANCÁRIA

| REGIÃO | % MUNICÍPIOS DESASSISTIDOS | |
|---------------|-----------------------------------|------|
| | 1994 | 1999 |
| Norte | 45 | 46 |
| Nordeste | 39 | 52 |
| Centro Oeste | 20 | 35 |
| Sudeste | 9 | 16 |
| Sul | 11 | 16 |
| No País | 23 | 30 |

Fonte: Banco Central do Brasil / DEORF

Esses números demonstram que o período pós-Real, do ponto de vista da assistência bancária, foi prejudicial a todas as regiões do País, havendo este passado a ter quase um terço de seus municípios sem qualquer assistência bancária. A situação de não assistência é bastante mais grave nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as mais pobres do País.

Paralelamente, observa-se que as dez instituições com maiores redes de agências aumentaram a sua participação relativa no setor, em um processo visível de concentração

bancária.. Pode-se comprovar essa afirmação, analisando os indicadores de participação dessas instituições no setor, uma vez que detêm: 71% dos ativos; 72% do patrimônio líquido; 75% dos depósitos; 78% das operações de crédito 71% das agências, número que sobe para 85%, se computados os 20 maiores bancos.

É inegável que o aumento da concentração bancária, em condições normais, reduz a competição no setor, cartelizando-o e trazendo conseqüências negativas para os clientes e usuários dos serviços bancários. Entretanto, os países a toleram com o fito de evitar-se o mal maior do risco sistêmico, representado pela combinação de ingredientes nefastos, como: a instabilidade estrutural; a assimetria informacional e a insolvência.

Hoje o SFN apresenta algumas características que sugerem, enfaticamente, uma profunda reflexão sobre sua realidade e perspectivas:

- a) A intermediação financeira no Brasil é deficiente sob o ponto de vista da cobertura do território, com grandes falhas mesmo em regiões menos desenvolvidas de estados das Regiões Sul e Sudeste, apresentando, ainda, um nível mais elevado de desassistência nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- b) O SFN apresenta características marcadamente oligopolísticas, adicionando ao seu já extraordinário poder financeiro uma parcela considerável de poder político;
- c) A oferta de créditos e de serviços a determinados setores estratégicos da economia, como a área rural, novos negócios, micro e pequenas empresas é deficiente na forma e insuficiente no volume de recursos alocados;
- d) Não existem no Brasil mecanismos relevantes e consolidados de mercado de capitais e o financiamento de longo prazo, feito normalmente por bancos públicos, é inadequado às necessidades de uma economia em expansão;
- e) O comércio exterior, no Brasil, ainda é fortemente financiado por bancos públicos, tendo seus riscos econômicos e políticos suportados por bancos oficiais;
- f) Os processos de privatização de bancos no Brasil, e, de resto em boa parte da América Latina, têm sido conduzidos de forma parcial, com forte participação financeira do Estado e são bastante questionáveis sob o ponto de vista da eficiência global do sistema e dos benefícios à sociedade, podendo virem a traduzir-se em perda do controle da poupança nacional pelo país.

II.4 - Perspectivas do Sistema Financeiro no Brasil:

O sistema financeiro brasileiro é o maior e o mais complexo da América Latina. Conviveu, por mais de 30 anos, com um crônico processo inflacionário. Essa longa convivência fez com que as instituições bancárias, públicas e privadas, assumissem o modelo operacional de “bancos de *float*”, no qual as ineficiências de gestão e de posicionamento de rede de agências, as perdas decorrentes de créditos de difícil liquidação e os altos custos administrativos eram compensados pelo lucro inflacionário, gerado pelos passivos não remunerados e pelos altos *spreads* aplicados aos passivos remunerados.

Nesse quadro, tornava-se secundário avaliar adequadamente os riscos das operações de crédito, adotar cuidados especiais com a rentabilidade dos investimentos ou mesmo racionalizar estruturas de custos, uma vez que o grande filão estava concentrado na captação de recursos e em sua reaplicação dentro do próprio Sistema, em um processo que foi denominado “ciranda financeira”.

Desde a segunda metade, porém, da década de 80, era mais do que evidente que o país não poderia continuar convivendo com os altos índices inflacionários que se registravam. Tanto que, antes mesmo do início do processo de implantação do Plano Real, diversos estudos e conclusões de um sem número de reuniões e encontros entre executivos de instituições bancárias e membros do governo, ao analisarem os possíveis reflexos da implantação de

medidas econômicas que viessem a debelar a inflação e a promover a estabilização da moeda, já apontavam a substituição do modelo de “banco de *float*” pelo modelo de “banco de intermediação e de serviços” como exigência de uma nova realidade a que todos os bancos estariam compelidos a atender.

Era voz unânime que a mudança de modelo, entre outros aspectos, envolvia a substituição da receita inflacionária pelas receitas provenientes da intermediação financeira e das tarifas cobradas sobre a prestação de serviços, além de demandar expressiva redução de custos que deveria resultar da racionalização da rede de agências e das estruturas administrativas, assim como, de grandes fusões entre instituições financeiras, tal como já vinham ocorrendo ou sendo anunciadas em outros países.

As dificuldades naturais, que não eram poucas, de uma transição dessa dimensão eram sobejamente previsíveis, não havendo sido os integrantes do Sistema Bancário surpreendidos pelo processo de implantação do Plano Real e, embora se antecipasse que os níveis de eficiência de respostas viriam a ser bastante diferenciados, acreditava-se que, em grande parte das instituições, principalmente nos bancos privados, o processo ocorreria sem maiores sobressaltos.

Ao se referirem aos bancos públicos, os especialistas apontavam dificuldades maiores a serem enfrentadas no processo de transição, em decorrência de suas estruturas mais pesadas, em termos de pessoal e de despesas administrativas, além de um maior nível de inadimplência, em razão do comprometimento, maior que o dos bancos privados, com operações de crédito. Por outro lado os créditos concedidos aos governos controladores, que não apresentavam capacidade de pagamento, faziam antever um ajuste doloroso para estas instituições.

Rapidamente, no entanto, a realidade demonstrou que, se os bancos públicos enfrentariam situações de difícil solução, a rede privada não ficaria, também, imune a problemas, embora fossem eles de natureza diversa.

A conjugação de alguns fatores, decorrentes de medidas que antecederam ou que sucederam à implantação do Plano Real, aliada à perda das receitas inflacionárias, revelou a incapacidade de algumas instituições financeiras de promoverem os ajustes estruturais e operacionais necessários para a sobrevivência em uma realidade de moeda estabilizada. Merecem destaque, neste particular:

- a) O processo de abertura da economia, iniciado anos antes, provocando um sensível aumento de importações, desnudou o grau de ineficiência, antes mascarado pela inflação, de certos setores industriais e comerciais. Isso refletiu-se em sensível queda na qualidade dos ativos bancos;
- b) O corte de subsídios, que eram concedidos a alguns setores, aumentou consideravelmente o grau de inadimplência;
- c) As políticas restritivas que se seguiram ao Plano Real e que elevaram os níveis de inadimplência a patamares ainda mais elevados.

Essa gama de situações-problemas, patenteou a fragilidade do Sistema Financeiro Nacional e o risco de deflagração de uma crise sistêmica, fato que levou o Governo a adotar um conjunto de medidas prudenciais e, mais adiante, abrir de forma mais liberal o SFN à participação do capital estrangeiro.

Os bancos internacionais, avaliando o bom potencial representado pelas instituições financeiras brasileiras, algumas delas, principalmente as públicas, oferecidas em condições altamente atrativas, começaram a ampliar sua presença no SFN e, conseqüentemente, sua participação no mercado, adquirindo o controle acionário de instituições financeiras brasileiras.

A internacionalização do setor financeiro no Brasil fica evidenciada pelo crescimento da participação dos bancos estrangeiros no Patrimônio Líquido Consolidado do SFN, se considerado o fato de sua participação, que era de 6,08%, em 1994, haver mais que quintuplicado, em 1999. O avanço desse processo torna-se ainda mais evidente, quando se verifica que a participação dos bancos estrangeiros no total de ativos do Sistema, registra uma evolução, de 12% em 1995, para 23% em 1999, segundo estimativas do Banco Central.

Considerando o capital votante, a participação externa está presente em 248 instituições financeiras no Brasil, incluindo 72 bancos múltiplos, 48 empresas de *leasing*, 48 distribuidoras e 37 corretoras. Em 171 dessas 248 empresas, a participação estrangeira é majoritária, superior, portanto, a 50% do capital votante.

Quanto à procedência do capital é predominante a presença do capital norte-americano (25,73%), seguido do espanhol (11,7%), do italiano (8,19%), do holandês (7,60%), do alemão (7,02%) do inglês (7,02%), além de outros, como o francês e o japonês, em menores proporções.

Os movimentos atuais de privatização de bancos públicos e de fusão e incorporação de bancos privados levam a entender como irreversível a tendência de crescimento ainda maior dos bancos internacionais no SFN. Isso, se de um lado traz benefícios para o país, em termos de credibilidade internacional, maior solidez e tecnologias mais avançadas nos serviços aos clientes internos; por outro lado, remete o controle da poupança interna à decisão de interesses não nacionais. Essa é uma questão sobre a qual o governo brasileiro terá rapidamente que refletir e decidir, principalmente, no que se refere à internacionalização dos grandes bancos de varejo.

A situação torna-se mais preocupante na medida em que, a essa tendência de internacionalização agrega-se o fato de as previsões, que circulam nos meios acadêmicos brasileiros, indicarem um movimento, no curto prazo, em direção a um forte processo de fusões e incorporações de bancos brasileiros, como decorrência, de um lado, da previsível queda nas taxas de juros, que, nos últimos cinco anos, vêm-se constituindo na maior fonte de receitas dos bancos e de outro, pela falta de escala dos bancos brasileiros para competirem com os estrangeiros, recém-chegados.

E o país terá três imensos e novos grupos de problemas a resolver: - os decorrentes de possuir um sistema financeiro internacionalizado; - os que se originam da atuação de um sistema altamente concentrado; e os decorrentes do fato de vir-se ampliando o número, que já é grande, de municípios sem qualquer assistência bancária, por não oferecerem qualquer atrativo às instituições privadas para neles instalarem suas agências.

Durante as discussões sobre o sistema financeiro, que subsidiaram as deliberações da Assembléia Constituinte de 1.988, a sociedade brasileira demonstrou não ter claro o tipo de sistema financeiro que interessava ao país. Foi aprovado um capítulo, na Constituição, sobre o Sistema Financeiro que, absorvendo considerações de distintos *lobbies*, configura-se como uma verdadeira colcha de retalhos, perdendo coerência interna e operacionalidade, na medida em que não foi considerado auto-aplicável, necessitando, portanto, de regulamentação por Lei Complementar para tornar-se efetivo. Decorridos 12 anos, essa lei não foi ainda votada, embora circulem pelo Congresso Nacional inúmeras e contraditórias proposições sobre o assunto.

De fato, a sociedade não foi capaz de definir uma estruturação para o sistema financeiro, de forma a que esse possa “promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade”, conforme estabelece o Caput do Artigo 192 da Constituição da República. Nem o fez o Congresso Nacional. Essa indefinição, agora, poderá custar muito caro ao Brasil.

