

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 808

Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma Explicação

Ricardo Pereira Soares

Brasília, julho de 2001

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 808

Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma Explicação

Ricardo Pereira Soares *

Brasília, julho de 2001

* Da Diretoria de Estudos Setoriais (DISET) do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares – Ministro

Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretaria: *Gardênia Santos*

Gerência: *Suely Ferreira*

Revisão: *Chico Villela (coord.)*, *Sarah Pontes*,

Luciana Soares Sargio e *Renata Frassetto de Almeida (estag.)*

Edição Gráfica: *Aeromilson Mesquita*, *Cecília Bartholo*,

Francisco de Souza Filho, *Iranilde Rego*, *Lúcio Flavo Rodrigues*

Divulgação: *Doris Magda Tavares Guerra (coord.)*, *Edineide Ramos*, *Edinaldo dos Santos*,

Mauro Ferreira, *Marcos Cristóvão*, *Roseclea Barbosa da Silva* e *Janaina Maria do Nascimento (estag.)*

Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	7
3	EVOLUÇÃO DO CRÉDITO	11
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	22
5	CARACTERIZAÇÃO DO ACORDO DA BASILÉIA	26
6	ADESÃO DO BRASIL AO ACORDO DA BASILÉIA	29
7	MUDANÇAS NO COMPORTAMENTO DOS BANCOS EM VIRTUDE DO ACORDO	33
8	SUGESTÕES PARA DIMINUIR O IMPACTO NEGATIVO DO ACORDO NO CRÉDITO	39
9	CONCLUSÃO	43
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

SINOPSE

O presente trabalho indica a tendência de crescimento do crédito total e setorial concedido pelo sistema bancário nacional no período de 1989 a 1999. E analisa-se a adesão do país ao Acordo da Basileia, em agosto de 1994 – justamente quando a economia se estabilizava – explica o comportamento recente do crédito.

Na parte inicial deste estudo, constatou-se que o crédito total apresentava tendência de crescimento, nos anos de 1992, 1993 e início de 1994, e que, após o Plano Real, a tendência, de 1994 a 1999, passou a ser de estabilidade. Em suma, constatou-se o oposto do que se esperava, a estabilização econômica além de não alavancar o crédito ainda deteve o crescimento que até então ocorria. Verificou-se também que ocorreu redistribuição do crédito entre setores: diminuiu a participação do setor público e aumentou a do setor privado, especialmente das pessoas físicas, a partir de 1994. A participação do setor produtivo no crédito total permaneceu estável, em 54%, com indicação de queda; somente cresceu a participação da indústria, mas esse crescimento foi compensado pela diminuição do crédito à habitação. Por outro lado, a participação do setor agropecuário permaneceu estável na maior parte do período, ao redor de 10%, com indicação de queda nos últimos anos.

Na segunda parte, caracterizou-se que a adesão do Brasil ao Acordo da Basileia (Resolução BACEN nº 2 099) liberou as aplicações dos bancos em títulos públicos federais e limitou as aplicações em crédito. O ponto que o estudo destaca é que ocorreram várias mudanças nos parâmetros dessa norma, algumas vezes estabelecendo exigências não previstas no Acordo, sendo que essas mudanças, quase sempre, provocaram a diminuição do limite que os bancos podiam aplicar em crédito. Nesse sentido, constatou-se que a partir de 1994, cresceu persistentemente o estoque de títulos federais em poder dos bancos se comparado com os créditos e com o patrimônio líquido dessas instituições. Em outras palavras, diminuiu a participação dos créditos em relação ao ativo total dos bancos. A conclusão principal deste estudo indica que a adesão do Brasil ao Acordo da Basileia pode explicar o comportamento do crédito após 1994.

1 INTRODUÇÃO

Esperava-se, desde o início do Plano Real, em julho de 1994, que o novo ambiente de estabilização de preços trouxesse modificações consideráveis para o sistema financeiro brasileiro, uma vez que, com a estabilização da economia, todas as instituições perderiam as receitas de 'floating', ou em outras palavras, deixariam de ganhar com a inflação. Como o ganho inflacionário do setor financeiro era obtido principalmente nos depósitos à vista, a estrutura operacional dessas instituições estava montada para maximizar a captação de depósitos. Os bancos, ao perderem a vantagem financeira proporcionada pelos depósitos, teriam de reduzir a estrutura de captação e adaptar a estratégia operacional para recompor a perda de lucratividade. Vários autores consideravam que, após a mudança no cenário econômico, a lucratividade dos bancos deixaria de depender da captação de depósitos e passaria a depender do crescimento das operações de crédito. O pensamento dominante era o de que o processo de ajustamento dos bancos desencadearia a expansão das operações de crédito.

Essa expectativa de expressivo aumento do crédito era reforçada pelo fato de que o estoque de crédito bancário brasileiro equivalia a apenas 29% do PIB. Essa relação atinge 160% nos Estados Unidos, 143% no Japão, 130% na Eurolândia, 73% nos países asiáticos emergentes, 51% na Europa emergente e 39% na América Latina, com destaque para os 60% observados no Chile [Cintra, 2000].

Após o Real, vários estudos constataram o crescimento do crédito. Contudo, a conclusão de que o crédito cresceu não parece satisfatória. Em parte, porque a maioria desses estudos mediu o crescimento com duas observações, sem considerar se essas observações refletiam o comportamento do crédito no período e, aparentemente, sem deflacionar os dados. Além disso, somente analisaram o período posterior ao Real, ou seja, constataram que o crédito cresceu com a estabilização da economia, mas não analisaram se passou a crescer mais do que no período inflacionário. E, em parte, porque já em 1999, reconhecia-se que a soma de todos os tipos de financiamentos bancários não crescia há mais de um ano.

Segundo o então diretor do Banco Central do Brasil, Sérgio Werlang, seria possível aumentar as operações de empréstimos do setor bancário por meio de mudanças nas normas. Ele mesmo fez várias mudanças com esse objetivo, como, a redução do compulsório sobre depósitos, as alterações nas normas de provisionamentos para créditos não recebidos e as medidas para facilitar as operações aos tomadores dos empréstimos [Gazeta Mercantil, 1999a]. O esforço normativo do Banco Central ficou mais explícito com o pacote de outubro de 1999, quando mais de duas dezenas de normas foram mudadas. Essas mudanças, segundo o Presidente da Instituição, Arminio Fraga, reduziriam os juros e aumentariam a oferta de crédito ('op. cit.', 1999e).

Um ano depois de lançar esse pacote de medidas, o Banco Central anunciou nova rodada de mudança. Reconhecendo desta forma que as inúmeras medidas adotadas não tinham surtido o efeito esperado ('op. cit.', 2000).

Neste contexto, em que a metodologia dos estudos que analisaram o crescimento do crédito não parece satisfatória e que o Banco Central do Brasil passou a alterar normas que estariam limitando essas operações, este texto tem duplo objetivo. Primeiro, reexaminar o crescimento do crédito pela ótica da tendência. Para tanto, utilizam-se séries de tempo, a preços constantes, referentes ao período anterior e posterior ao Plano Real. O segundo objetivo é o de analisar uma explicação para o comportamento do crédito após o Real.

O estudo foi organizado em duas partes. A primeira parte tem três capítulos. Inicialmente, faz-se uma sucinta revisão bibliográfica de estudos que analisaram o impacto do Plano Real no crédito bancário. No capítulo seguinte, terceiro do estudo, considerando esta introdução e a revisão bibliográfica, identifica-se a tendência de crescimento do crédito total e setorial, por categoria de banco, público e privado, no período de 1989 a 1999. No quarto capítulo, destaca-se que o crédito total não cresceu com a estabilização da economia e comenta-se que uma explicação possível estaria na adesão do país ao Acordo da Basileia em agosto de 1994, quando a economia se estabilizava. Na segunda parte, no quinto capítulo, resumem-se a sistemática do Acordo da Basileia e os compromissos do país que a ele aderir. No sexto, relacionam-se as normas que o Banco Central do Brasil adotou para aderir ao Acordo. No sétimo, um exemplo hipotético mostra a mudança previsível nos bancos, especialmente no crédito, da adesão do Brasil ao Acordo, e faz-se algumas constatações. No oitavo capítulo, apresentam-se sugestões para diminuir o impacto do Acordo nas operações de crédito. Por fim, na conclusão, relacionam-se as principais constatações e conclusões do trabalho.

PRIMEIRA PARTE – IMPACTO DO PLANO REAL NO CRÉDITO

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Um estudo importante dos impactos do Plano Real no setor financeiro brasileiro, que passou a servir de referência aos estudos posteriores, é o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto (ANDIMA). Este estudo calculou a participação do setor financeiro no PIB, no período de 1990 a 1995. Conclui que ocorreu uma redução expressiva, ao redor de 100%, na participação do setor financeiro no PIB. Em 1994, a participação era de 12,4%, e caiu para 6,9% em 1995.¹ Segundo o estudo, a principal explicação para essa redução seria a perda das receitas inflacionárias: “comumente apontadas como parcela importante das receitas bancárias em períodos de inflação alta, representavam em média 3,7% do PIB, no período de 1990/1994, e 35% da produção imputada das instituições financeiras. Em 1995, vê-se que essas receitas tornaram-se irrelevantes, caindo para 0,6% da produção imputada” [IBGE, 1997, p. 25].

Além de quantificar o impacto da estabilização no setor financeiro, tal estudo foi o precursor da discussão sobre as perspectivas que se delineavam para o sistema financeiro brasileiro. Para tanto, busca na experiência de vários países exemplos que permitam prever o processo de adequação do setor no Brasil. Conclui que, caso se mantivesse a situação de baixa inflação, obtida pelo Plano Real, deveria ocorrer uma ampliação significativa da oferta de crédito total ('op. cit.', 1997, p. 65).

Outro estudo importante é o de Mendonça de Barros e Almeida Júnior, tanto pela posição que os autores ocupavam no governo² quanto pela possibilidade desse texto indicar a visão oficial. Para eles, “com a estabilização da economia os bancos perderiam uma importante fonte de receita representada pelas transferências inflacionárias: o 'float'. Esse ganho era apropriado: *i*) pela perda do valor real dos depósitos à vista e/ou *ii*) pela correção dos depósitos bancários em valores abaixo da inflação. Consideram que, nos anos 90, a receita inflacionária dos bancos cresceu para cerca de 4% do PIB, voltando a se reduzir para 2% do PIB, em 1994, para então ser reduzida a valores inexpressivos em 1995. *Tomando como base a média de 1990 a 1993, isto representa,*

¹ A participação média das instituições financeiras no PIB brasileiro no período de 1990/1994 foi de 12,7%. Em 1991, verificou-se a menor participação do período, 10,5%, e em 1993, a maior, 15,6% [IBGE, 1997, p.24].

² José R. Mendonça de Barros era secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Mansueto F. de Almeida Júnior era coordenador-geral de Política Monetária da Secretaria de Política Econômica.

a valores de 1994, algo próximo a R\$ 19 bilhões de perda para os bancos decorrente da estabilização de preços na economia brasileira ” (grifo dos autores) [Barros ‘et alii’, 1997, p. 2 a 4].

Quanto ao crédito, acreditavam que ele aumentaria porque assim os bancos compensariam a perda de receita inflacionária. Esclarecem que: “uma das formas encontradas pelo sistema bancário para compensar a perda da receita inflacionária, antes de fechar agências e efetuar os ajustes que se faziam necessários no modelo operacional, foi expandir as operações de crédito, lastreadas pelo crescimento abrupto dos depósitos bancários trazidos com o Plano Real. Os depósitos à vista, por exemplo, mostraram crescimento de 165,4% nos seis primeiros meses do Plano Real, e os depósitos a prazo crescimento de quase 40% para o mesmo período (‘op. cit.’, 1997, p. 4).

Esses autores acreditavam que poderia ocorrer um expressivo aumento das operações de crédito, o que poderia trazer problemas em virtude de os bancos não estarem preparados para ampliarem o volume dessas operações. Por isso, justificavam a ação do governo restringindo o crescimento do crédito. Afirmam que: “o Banco Central, antecipando-se ao possível crescimento das operações de crédito que decorreria do quadro de estabilidade macroeconômica elevada, no início do Plano Real, as alíquotas de recolhimento compulsório dos depósitos bancários. O recolhimento compulsório sobre depósitos à vista passou de 48% para 100%, sobre os depósitos de poupança passou de 10% para 30% e foi instituído um recolhimento de 30% sobre o saldo dos depósitos a prazo. Apesar disso, os empréstimos totais do sistema financeiro para o setor privado, segundo dados do Banco Central, mostraram crescimento de 58,7% durante o primeiro ano de vigência do plano” (‘op. cit.’, 1997, p. 5).

Assim, segundo os autores, apesar do esforço do Banco Central em controlar o crescimento dos créditos, estes cresceram 58% em um ano, nas operações com o setor privado. Para eles, esse crescimento foi o responsável pela forte inadimplência. Expõem seu ponto de vista da seguinte forma: “apesar do crescimento das operações de crédito compensarem, em parte, a perda do ‘float’, esse crescimento ocorreu sem os devidos cuidados quanto à capacidade de pagamento dos novos e antigos devedores. Assim, a ‘solução’ de expandir rapidamente o crédito como forma de compensar a perda do ‘float’ ocasionou novos problemas. O grande problema em períodos de expansão rápida dos créditos é o aumento da vulnerabilidade das instituições financeiras. ... Este problema é maior, no início da estabilização, quando os balanços do período antigo são pouco informativos e muitos dos cadastros dos clientes têm de ser refeitos”. E concluem: “O resultado desse processo é um crescimento dos empréstimos de liquidação duvidosa, quando ocorre algum choque macroeconômico adverso, e uma maior vulnerabilidade do sistema bancário” (‘op. cit.’, 1997, p. 5).

Outro autor que faz análise semelhante do crédito bancário é Fernando Puga, que afirma: “nos primeiros meses do Plano Real, a perda das receitas com o ‘floating’ foi compensada pelo aumento das operações de crédito, favorecidas pelo rápido crescimento econômico decorrente da estabilização. Contudo, a diminuição do ritmo de

crescimento da economia no segundo trimestre de 1995, decorrente da adoção de uma política monetária e creditícia altamente restritiva devido à crise mexicana, tornou inevitável o ajuste nos bancos. Os créditos em atraso e em liquidação cresceram substancialmente” [Puga, 1999, p.11].

Para esse autor, houve importante elevação do total de créditos concedidos pelos bancos, principalmente no segundo semestre de 1994, mas a partir de 1995, o crescimento teria sido bem mais lento, em função basicamente do aumento da inadimplência. Os dados que apresenta no estudo mostram crescimento de 56% no segundo semestre de 1994 e de 81% de junho de 1994 a junho de 1996 (‘op. cit.’, 1999, p. 27 e 28).

Outra análise semelhante foi a elaborada por Márcio Braga. Segundo esse autor, o crédito no primeiro momento teve um expressivo aumento. Em seguida, elevou-se a inadimplência. Ele afirma: “O fim da inflação acabou por forçar um profundo ajuste nos bancos brasileiros. Neste ajuste podemos definir três fases bem nítidas. Em um primeiro momento verificou-se uma forte elevação nas operações de crédito. Os motivos foram: *i*) a busca, pelos bancos, de um modo de compensar a perda com o fim da inflação; e *ii*) a instalação de um quadro de otimismo que, junto com a melhor previsibilidade acerca do comportamento dos preços relativos na economia elevou a demanda por empréstimos. No segundo momento, verificou-se, junto com a forte elevação dos índices de inadimplência, talvez em decorrência do otimismo exagerado, tanto dos bancos quanto dos tomadores acerca do desempenho da economia, graves dificuldades no sistema bancário, o que levou o governo a adotar várias medidas, das quais a mais popular foi o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER). Enfim, a terceira fase pode ser caracterizada pelo processo, ainda em curso, de fusões, aquisições e, principalmente, pela entrada de algumas instituições estrangeiras” [Braga, 1998, p. 15].

O estudo de Daniel Cerqueira também mostra o crescimento do crédito como conseqüência do Plano Real e ele também acredita que o posterior aumento da inadimplência ocorreu em virtude de procedimentos inadequados dos bancos. Ele afirma: “dentre os desdobramentos que se seguiram à estabilização, um dos mais importantes foi, sem dúvida, o reaparecimento do crédito, em especial do crédito para consumo. Esse crescimento, por um lado, atendia a uma demanda reprimida por quase duas décadas de inflação elevada, ao mesmo tempo em que respondia à necessidade dos bancos de encontrarem um substituto para as transferências inflacionárias, que eram responsáveis até então por parcela expressiva dos seus ganhos. ...Tal crescimento das operações de crédito, contudo, deu-se sobre uma base de informações bastante precária, como decorrência do longo período em que as instituições financeiras estiveram concentradas quase exclusivamente em atividades de tesouraria. Assim, a relativa falta de experiência na concessão do crédito acabou produzindo uma situação em que a qualidade dos mesmos não acompanhou, em princípio, a sua expansão” [Cerqueira, 1998].

Outro autor que fez análise semelhante do crédito é Roberto Troster, ele afirma que: “uma inflação crônica, como a que vivíamos no Brasil, possui fatores que inibiam o desenvolvimento do setor bancário. Havia uma incerteza muito grande, que inviabilizava outras operações que não as de curtíssimo prazo. É fato que os ganhos de ‘floats’ existentes caíram com a queda da inflação, mas também os custos de ‘floats’, que também eram muito elevados, diminuíram. Por outro lado, as operações bancárias como um todo aumentaram com o fim da inflação. Esse é um fenômeno típico da estabilização em todo o mundo.” E conclui afirmando que “apesar das restrições ao setor bancário, como limitação de prazos, restrições a operações com cheques, compulsórios draconianos etc., o sistema bancário como um todo aumentou de maneira expressiva. Indicadores, como o volume de operações de crédito ou cartões emitidos, mostram, de forma incontestável, que a atividade do setor mais que dobrou nos 42 primeiros meses do Plano” [Troster, 1998, p.14].

Entretanto, Troster apresenta uma análise diferenciada e lógica da crise de inadimplência que afetou o setor bancário no início do Plano. Para ele, a crise “foi uma combinação de três causas: *i)* a elevação do capital mínimo absoluto; *ii)* o enxugamento da liquidez provocado pelo aumento dos compulsórios; e *iii)* o afloramento de problemas anteriores ao Plano (Bamerindus, Nacional e Econômico)” (‘op. cit.’, 1998, p.15).

Por fim, cabe destacar o artigo do Luiz Fernando de Paula e outros, que analisam as principais mudanças na estrutura patrimonial e no padrão de rentabilidade do setor bancário privado brasileiro no período 1994/1998 à luz do referencial teórico pós-keynesiano. Segundo esses autores, “no primeiro momento do Real os bancos, no contexto de forte crescimento da demanda por crédito, compensaram as perdas das receitas inflacionárias expandindo crédito e adotando uma postura financeira mais ousada; no segundo momento, a partir da crise bancária de 1995 e, posteriormente, com a crise externa de 1997/1998, passaram a adotar uma postura mais defensiva, expressão de sua maior preferência pela liquidez e aversão ao risco” [Paula ‘et alii’, 1999, p.1].

Em síntese, para todos esses autores a estabilidade econômica provocaria o ajustamento dos bancos, na medida em que deixariam de usufruir os ganhos inflacionários e buscariam compensar essa perda de receita pela expansão das operações de crédito.

Aparentemente, em virtude dessa unanimidade, a preocupação principal do governo era como evitar a explosão do crédito. O crescimento exagerado do crédito poderia fragilizar os bancos e criar uma bolha de consumo ameaçando a estabilização de preços. Para evitar esse crescimento, o Banco Central estabelece uma política rigorosa de depósitos compulsórios sobre depósitos à vista, a prazo e sobre outras operações, e adota normas mais restritivas para a concessão de créditos. Entretanto, apesar dessa política restritiva, os estudos mostram que os créditos cresceram, como resume o quadro abaixo:

QUADRO 1
Comportamento do Crédito Após o Plano Real (PR)

Autor	Tipo de Crédito	Período	Avaliação do Crédito
Avaliação Qualitativa do Crédito			
IBGE	Total	-----	Crescimento significativo
Márcio Braga	-----	-----	Forte elevação
Daniel Cerqueira	Ao consumo (p. físicas)	48 meses após PR	Reaparecimento
Avaliação Quantitativa do Crédito			
Mendonça de Barros	Ao setor privado	12 meses após PR	58% de cresc.
Fernando Puga ¹	Total	6 e 30 meses após PR	56% e 81% de cresc.
Roberto Troster	-----	42 meses após PR	Mais de 100% de cresc.
Luiz F. de Paula	Total	Dez./94 a Dez./98	94/95 (21,1%) ; 95/96 (8,1%) ; 96/97 (3,6%) ; 97/98 (3,8%)

Elaboração própria.

Nota: ¹ Dados extraídos da tabela 4 do texto do Fernando Puga [Puga, 1999, p. 27 e 28].

Contudo, a conclusão de que após o Plano Real o crédito cresceu, apesar de unânime, não parece satisfatória, pela grande diferença entre os estudos. Uma diferença entre esses estudos é que três deles analisaram o crédito total, outros dois analisaram o crédito setorial – ao setor privado e às pessoas físicas – e dois estudos não esclareceram essa questão. Assim, seguramente, somente os estudos do IBGE, de Puga e de Paula analisaram o crédito total. Porém, esses três estudos não são comparáveis porque o primeiro faz uma avaliação qualitativa enquanto os outros dois apresentam avaliações quantitativas e diferenciadas. Efetivamente, o estudo de Puga utiliza dados do setor bancário convertidos em dólar enquanto o de Paula utiliza dados de dez grandes bancos privados deflacionados pelo IGP-DI. Por fim, em relação aos outros dois estudos quantitativos, cabe destacar que os seus autores não esclarecem se os dados utilizados estão dolarizados, a preços correntes ou a preços constantes.

Outra diferença é o período de análise: cada autor analisa um período. Tal diferença é realçada pelo fato de medirem o crescimento entre dois pontos, ou seja, entre os pontos extremos do período, aparentemente, não se preocuparam em saber se os meses extremos seriam normais em termos do padrão da série. Assim, o resultado diferenciado desses estudos é explicado, em parte, pela escolha do período e pela forma de medir o crescimento entre dois pontos.

3 EVOLUÇÃO DO CRÉDITO

Segundo vários autores, com a estabilidade proporcionada pelo Plano Real, os bancos perderam as receitas das transferências inflacionárias e compensaram essa perda de renda pela expansão das operações de crédito. Por esta ótica, a estabilidade provoca uma mudança de comportamento no setor bancário, que passa a conceder

um volume maior de crédito. Ou seja, após o Real a taxa de crescimento do crédito bancário teria de ser significativamente superior à taxa observada antes do Plano. Neste contexto, a questão relevante é se no período em que a economia se estabilizou ocorreu um crescimento do crédito superior ao do período anterior.

A análise do crédito foi realizada em três seções. Na primeira, indica-se a fonte dos dados, o período de análise (1989 a 1999), a sistemática adotada para deflacionar os dados e a análise do crescimento do crédito em termos da tendência. Nas duas seções seguintes, analisa-se, respectivamente, a tendência de crescimento do crédito total e do crédito ao setor privado, especialmente ao setor industrial, agrícola, de serviço e às pessoas físicas.

3.1 Fonte e Organização dos Dados

Os dados foram extraídos do Suplemento Estatístico do Banco Central, que apresenta os balancetes das instituições financeiras padronizados pelo Plano Contábil conhecido como COSIF.³ Os balancetes são mensais e retratam o período de janeiro de 1989 a agosto de 1999. Esse período de onze anos parece apropriado porque o ano de 1994, no qual foi adotado o Plano Real, situa-se no centro do período, de maneira que é possível analisar a evolução do crédito cinco anos antes e cinco após o Plano.

A análise do crédito total será realizada por meio de duas informações. Uma do crédito classificado como normal. A outra do crédito efetivo.⁴ O período de análise será de janeiro de 1989 a agosto de 1999, apesar da Circular nº 2 568, de 4/5/1995, que alterou a forma de registro dos créditos normais concedidos a taxas prefixadas, os quais passaram, a partir de julho de 1995, a ser registrados pelo seu valor presente.⁵ Isso porque entendemos que os dados de crédito anteriores a essa circular são consistentes com os dados após a mesma. Primeiramente, porque a Circular não altera a série do crédito efetivo, uma vez que estes créditos eram registrados pelo seu valor presente, na medida em que eram e são atualizados pela conta retificadora de ativo, conhecida como renda a apropriar. E porque, no período anterior à Circular, a inflação no Brasil atingiu níveis elevadíssimos, o que impedia os bancos de concederem créditos a taxas prefixadas, pois poderiam ter prejuízos expressivos com o au-

³ Em junho de 1988, o Banco Central introduziu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (COSIF), que tornou possível a unificação das instituições financeiras em um mesmo plano contábil.

⁴ Crédito normal é aquele em que o mutuário está com os pagamentos em dia. O crédito efetivo corresponde ao saldo de crédito normal mais uma parcela dos créditos classificados como em atraso e em liquidação. Essa parcela é nominada como rendas a apropriar, e corresponde ao montante que os bancos acreditam que irão receber. O crédito efetivo é também conhecido como líquidos de rendas a apropriar.

⁵ Antes de julho de 1995, os créditos normais concedidos a taxas prefixadas eram contabilizados pelo valor original do crédito mais o rendimento que proporcionaria no período total do empréstimo. Por isso, necessariamente, o valor do crédito normal é maior que o valor do crédito efetivo ou dos créditos contabilizados pelo valor presente.

mento da inflação. Assim, admitindo que os créditos concedidos no período de elevada inflação foram contratados a taxas pós-fixadas, tem-se que os mesmos foram atualizados no fim do mês. Portanto, mesmo antes da circular nº 2 568, a maioria das operações de crédito normal já eram registradas pelo seu valor presente.

A análise do crédito setorial será realizada por meio do crédito classificado como normal em virtude de o Banco Central não dispor de dados do crédito efetivo por setores.

Além dos dados de crédito, são utilizadas dados do ativo total, da carteira de títulos federais e do patrimônio líquido dos bancos. Os valores mostram os saldos dessas contas no fim do mês, ou seja, são atualizados mensalmente, a preços correntes. Os dados do patrimônio líquido são, normalmente, reajustados semestralmente, após autorização do Banco Central.

Os valores a preços correntes são organizados de dois modos a fim de restringir os efeitos da inflação. No primeiro, a série é calculada para preços constantes, de agosto de 1999, pela utilização do IGP/DI.⁶ Do outro modo, a série é calculada para indicar a relação entre duas variáveis, que em determinada data estão a preços correntes, por exemplo, o percentual do crédito concedido ao setor produtivo, em dezembro de 1995, é obtido pela divisão dos valores do crédito ao setor produtivo pelo crédito total, sendo que ambas as variáveis referem-se a dezembro de 1995 e estão a preços correntes.

A metodologia escolhida para indicar o crescimento do crédito é a que mostra a tendência do período. Dessa maneira, evitou-se medir o crescimento pela variação do crédito entre dois pontos, ou seja, em duas datas, em que o crédito pode estar ou não com comportamento normal. Identifica-se a tendência mediante gráficos que mostram a evolução do crédito total e setorial (indústria, agricultura, comércio e pessoas físicas) no período de 1989 a 1999, concedido pelos bancos públicos e privados. O gráfico com série de dados a preços constantes mostra, basicamente, a tendência de crescimento. Por outro lado, o gráfico que mostra a relação entre duas variáveis permite identificar se no período ocorreu uma mudança no padrão operacional dos bancos.

⁶ A série mensal de valores a preços correntes não foi transformada em dólares porque esse procedimento distorceria o crescimento. De fato, no primeiro ano do Plano Real, o dólar foi subvalorizado, posteriormente passou por pequenos ajustes até ser valorizado no início de 1999. De maneira que, se o volume de recursos em reais tivesse permanecido constante, a série em dólares mostraria inicialmente crescimento e posteriormente decréscimo. O procedimento adotado para transformar as séries de preços correntes para preços constantes tem duas etapas: na primeira etapa, calculou-se a série a preços correntes em reais; para tanto, os valores de agosto de 1993 a junho de 1994 foram divididos por 2 750 e os valores de janeiro de 1989 a julho de 1993 foram divididos por 2 750 000. Na segunda etapa, transformou-se a série de preços correntes em reais para preços constantes, com base no mês de agosto de 1999, pela variação do IGP/DI.

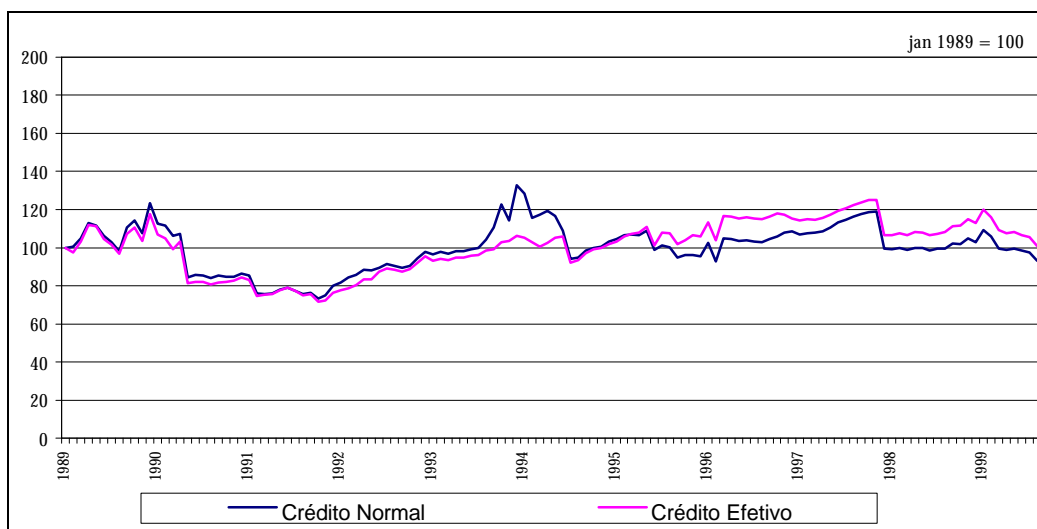
3.2 Tendência de Crescimento do Crédito Total: 1989 a 1999

3.2.1 Sistema Bancário

e oscilaram ao redor do valor médio do período. Por isso, em termos da tendência, pode-se inferir que o crédito total apresenta tendência à estabilidade no período de 1989 a 1999.

O comportamento do crédito total, em valores reais, está representado no gráfico 1, que mostra que o crédito normal e o efetivo apresentaram evolução semelhante

GRÁFICO 1
Sistema Bancário¹ – Crescimento do Crédito Total² de 1989 a 1999



Fonte: Sisbacen.

Notas: ¹ Sistema Bancário: BB, Bcos Múltiplos, Bcos Comerciais, CEF, CEE, Bcos de Desenvolvimento e Bcos de Investimento.

² Série a preços constantes de agosto de 1999 do IGP/DI.

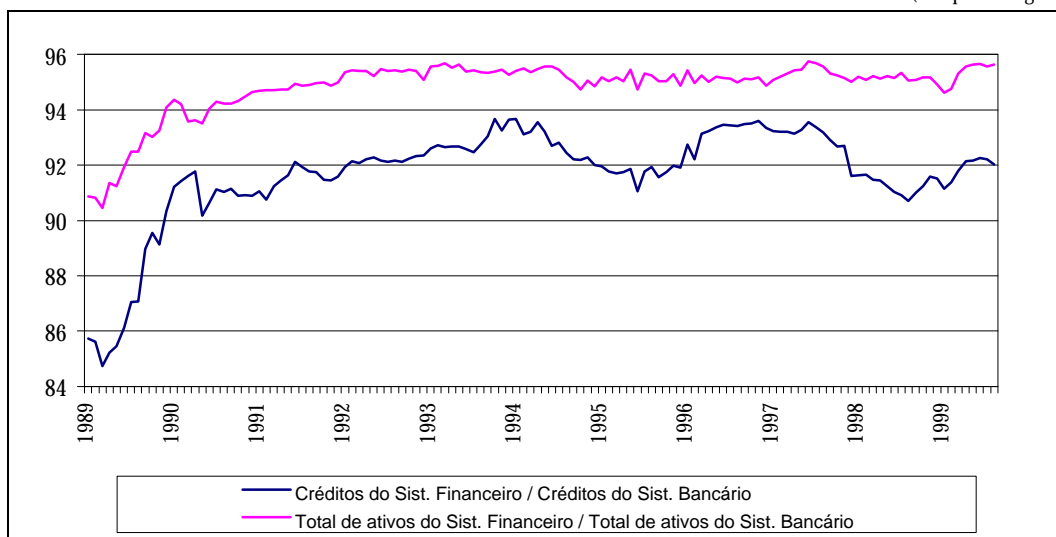
Entretanto, é importante destacar que as variações do crédito no período apresentam três fases, conforme pode ser observado no gráfico 1. Na primeira, o crédito caiu rapidamente, mais de 30%, no primeiro semestre de 1990 em virtude do Plano Collor. Na segunda, o crédito apresentou tendência de crescimento durante os anos de 1992, 1993 e início de 1994. Na terceira, de meados de 1994 a meados de 1999, apesar de o crédito efetivo descolar-se do normal, ambas as séries apresentam pequenas variações ao redor da média, ou seja, apresentaram tendência à estabilidade.

Pelo gráfico 1, constata-se que o Plano Real provocou uma mudança no padrão de crescimento do crédito total. Porém, não foi a mudança esperada. Esperava-se que o novo ambiente de estabilização econômica desencadeasse expressivo crescimento do crédito. Entretanto, o gráfico mostra que, antes do Real, a tendência do crédito era de crescimento e que após, a tendência passou a ser de estabilidade.

Por outro lado, alguns analistas consideram que no início do Plano Real boa parte do crescimento do crédito deu-se fora do setor bancário, por exemplo, por meio de empresas de 'leasing' e outras. Essa questão pode ser visualizada no gráfico 2, que mostra a participação dos créditos e dos ativos dos bancos em relação ao total de créditos e ativos do sistema financeiro.

GRÁFICO 2
Participação dos Bancos no Sistema Financeiro¹ – Créditos e Total de Ativos

(Em porcentagem)



Fonte: Sisbacen.

Nota: ¹ Sistema Financeiro: Sistema Bancário + (Soc. de Crédito Financiamento e Investimento, Soc. de Crédito Imobiliário, Soc. Corretoras, Soc. Distribuidoras e Soc. Arrendamento Mercantil).

O gráfico 2 mostra que os créditos e os ativos totais dos bancos, no período de 1989 a 1999, representavam, respectivamente, ao redor de 92% e 95% dos créditos e ativos totais do sistema financeiro. Além disso, esse gráfico mostra que a relação entre bancos e sistema financeiro é estável, ou seja, o Plano Real não provocou uma mudança no padrão de distribuição de créditos e de posse de ativos entre o sistema bancário e o financeiro. Portanto, como a participação dos bancos no sistema financeiro manteve-se elevada e estável na década, tem-se que os créditos não cresceram fora do sistema bancário após o Real.⁷

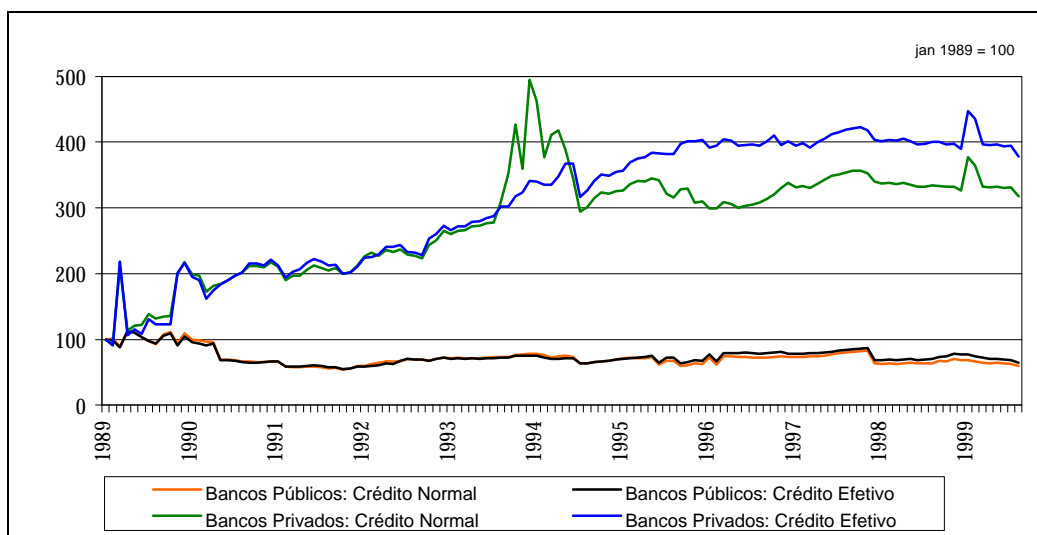
⁷ Ressalta-se que os dados sobre o sistema financeiro não incluem as empresas de 'factoring'. O Banco Central não as classifica como instituição financeira, pois não emitem títulos como CDB, Letras de Câmbio ou outros. Tais empresas contam com recursos próprios e com os obtidos no sistema financeiro.

3.2.2 Bancos Públicos e Privados

Em face da constatação de que, no período anterior ao Plano Real, o crédito total apresentava tendência de crescimento e que após o Plano deixou de apresentá-la, cabe examinar se esse comportamento foi semelhante entre os bancos públicos e os privados. Essa questão é importante neste momento em que se discute a privatização de bancos públicos porque ajuda a caracterizar diferenças de atuação entre instituições públicas e privadas.

O gráfico 3 mostra o comportamento do crédito total concedido pelos bancos públicos e privados. Os créditos concedidos pelos bancos privados de 1989 a 1994 (antes do Plano Real) apresentavam tendência de crescimento. Após o Real, passaram a apresentar oscilações em torno do valor médio, ou seja, o volume total de crédito ficou relativamente constante não sendo possível identificar a tendência. Por outro lado, nos bancos públicos, os créditos diminuíram no início da década, ao redor de 15%, e, nos dez anos seguintes, não conseguiram recuperar o nível observado no início da década. Em termos de tendência, pode-se afirmar que os créditos dos bancos públicos estão estabilizados. Em suma, o Plano Real não interferiu nos créditos concedidos pelos bancos públicos que se mantiveram no nível anterior ao Plano. Entretanto, interferiu nos créditos concedidos pelos bancos privados, uma vez que estancou o crescimento que até então ocorria.

GRÁFICO 3
Tendência de Crescimento do Crédito Total – Bancos Públicos e Privados – 1989 a 1999



Fonte: Sisbacen.

Obs.: Série a preços constantes de agosto de 1999 do IGP/DI.

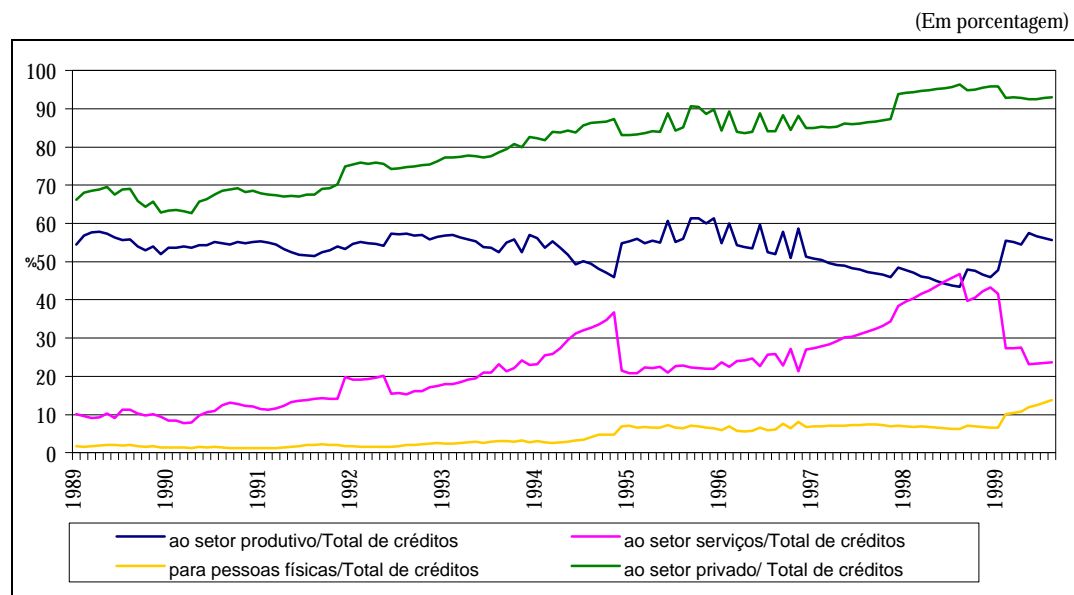
Assim, constata-se que o Plano Real, em termos de crédito, afetou negativamente os bancos privados ao inibir o crescimento que se observava antes do Real. Por outro lado, o Plano não afetou o volume de crédito dos bancos públicos porque desde meados de 1990 seus créditos já se apresentavam estagnados. Em outras palavras, os bancos privados, de janeiro de 1989 a junho de 1994, ampliaram sua participação no mercado de crédito, respectivamente, de 10% para 42% e após o Real, deixaram de ganhar participação nesse mercado.

3.3 Crédito ao Setor Privado: 1989 a 1999

3.3.1 Participação do Setor Privado no Crédito Total

Como visto, o crédito total, a preços constantes, manteve-se praticamente inalterado no período de 1989 a 1999. Ao analisar-se subperíodos, tem-se que a tendência à estabilidade é mais nítida de 1994 a 1999. Entretanto, desdobrando o crédito por tomador, setor público e setor privado, pode-se constatar, pelo gráfico 4, que a tendência do crédito setorial é diferente. O crédito concedido ao setor privado apresentou crescimento contínuo, ou seja, tendência crescente. Em compensação, diminuiu o crédito concedido ao setor público (governos federal, estaduais, municipais e suas empresas), ou seja, o crédito ao setor público apresentou tendência decrescente.

GRÁFICO 4
Sistema Bancário – Crédito Concedido ao Setor Privado em
Relação ao Total – 1989 a 1999



O gráfico 4 mostra ainda que, no início do período, o setor privado recebia ao redor de 65% do crédito total e, no final, ao redor de 93%. E que, desde 1997, o crédito ao setor privado está ao redor de 93% do total, o que indicaria que esse processo de redirecionamento do crédito do setor público para o privado pode ter se esgotado. Em relação aos segmentos do setor privado, o gráfico mostra:

1) o setor produtivo (agricultura, pecuária, indústria e habitação)⁸ recebeu o maior volume, aproximadamente 54% do crédito total. De modo geral, pode-se afirmar que a sua participação ficou constante no período. Contudo, como nos anos de 1997 e 1998, a participação caiu para 44% do crédito total, pode-se inferir que a tendência do crédito ao setor produtivo é de estabilidade com indicação de queda;

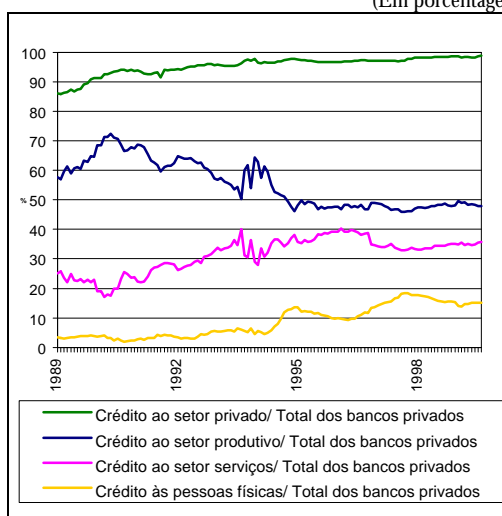
2) o setor serviços (comércio, intermediários financeiros e outros serviços), antes do Plano, apresentou uma participação crescente no crédito total, e após, participação estável, mas com indicação de alta. De fato, de 1989 a 1994, a participação do setor de serviços cresceu continuamente, de 10% para mais de 30%. Porém, após o Real, de 1994 a 1999, a participação manteve-se em 30%, mas como no ano de 1998 a participação foi de mais de 40%, pode-se inferir que a tendência a partir de 1994 é de estabilidade com indicação de alta;

3) o crédito a pessoas físicas, antes do Real (1989 a junho de 1994), apresentou uma participação constante no crédito total ao redor de 2%. Após o Real, a participação saltou para próximo de 8% e permaneceu nesse nível até o final de 1998. A partir de 1999, outro salto, o crédito às pessoas físicas atingiu 15% do total. Assim, após 1994, a tendência é de crescimento.

A participação crescente do setor privado no crédito total pode ser melhor entendida e analisada pela segmentação dos créditos bancários de acordo com o capital controlador do banco: público ou privado. Os gráficos 5 e 6 mostram que a atuação dos bancos públicos e privados, no período de 1989 a 1999, foi semelhante. Eles ampliaram, sistematicamente, os créditos ao setor privado. Inicialmente, antes do Plano Real, aumentaram os créditos ao setor serviços. Posteriormente, após o Real, ampliaram os créditos às pessoas físicas.

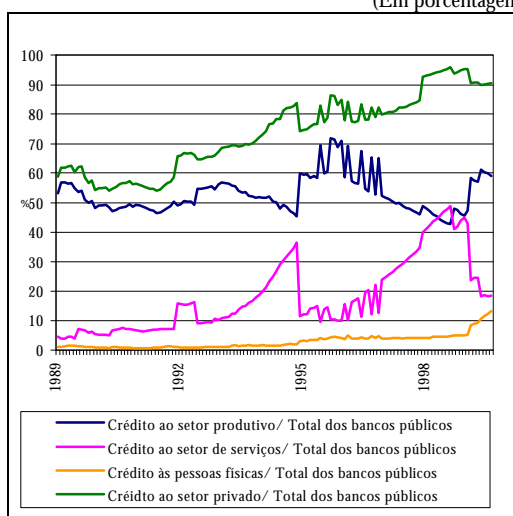
⁸ Créditos à habitação, em sua maioria, são liberados às pessoas físicas e às construtoras, normalmente, para a construção ou comercialização de imóveis novos. Esses créditos aumentam a demanda de materiais de construção. Nesse sentido, são créditos que estimulam a indústria de construção. Os créditos habitacionais impactam a indústria de construção mesmo quando dirigidos para imóveis usados por criar mercado para o imóvel novo.

GRÁFICO 5
Bancos Privados: Crédito ao Setor Privado
(Em porcentagem)



Fonte: Sisbacen.

GRÁFICO 6
Bancos Públicos: Crédito ao Setor Privado
(Em porcentagem)



Fonte: Sisbacen.

No entanto, apesar de a atuação dos bancos ter sido semelhante, é interessante destacar que o gráfico 5 mostra que os créditos concedidos pelos bancos privados, de 1994 a 1999, aos setores produtivo, de serviço e às pessoas físicas, apresentam um padrão estável dos saldos dos empréstimos. Enquanto o gráfico 6 mostra que os créditos concedidos pelos bancos públicos, no mesmo período, para os setores produtivo e de serviço apresentam expressivas e inexplicáveis oscilações.

O gráfico 5 mostra que, no período de 1994 a 1999, os bancos privados reduziram praticamente a zero os seus empréstimos ao setor público. Além disso, aparentemente, teriam redirecionado o crédito para atender a segmentos do setor privado. De fato, nesse período, a participação das pessoas físicas no crédito total aumentou de 6% para 15%, enquanto a participação dos demais setores (produtivo e serviços) reduziu-se de 91%, em 1994, para 84%, em 1999.

A preocupação maior é com os créditos do setor produtivo em virtude da sua importância para o sistema econômico. Os gráficos 5 e 6 mostram, respectivamente, que a partir de 1994, a participação do crédito ao setor produtivo não diminuiu nos bancos privados, mas nos bancos públicos apresentou expressiva volatilidade e tendência à diminuição. Essa questão pode ser melhor entendida e analisada ao se desdobrar esse crédito nos seus principais componentes: agricultura, indústria e habitação.

3.3.2 Participação do Setor Produtivo Privado no Crédito Total

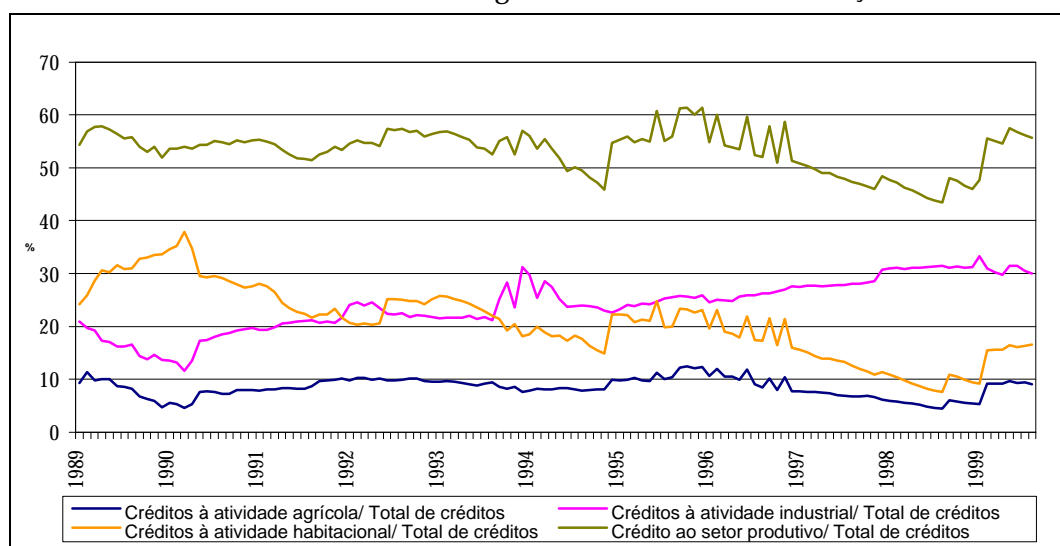
Como visto, no período de 1989 a 1999, a participação do setor produtivo no crédito total concedido pelo sistema bancário pode ser considerada constante com indicação de queda. Entretanto, no

âmbito dos bancos públicos, os saldos dos créditos ao ser produtivo apresentam expressiva volatilidade e tendência à diminuição. Para completar o quadro, falta identificar a distribuição de crédito entre os segmentos do setor produtivo (agricultura, indústria e habitação) no período, no que se refere ao sistema bancário e aos bancos públicos e privados, e discutir a perspectiva desses segmentos.

O gráfico 7 mostra que o setor agrícola recebeu aproximadamente 10% do crédito total de 1989 a 1999. Contudo, como nos anos de 1990, 1994, 1997 e 1998 a participação do setor ficou abaixo de 10%, pode-se qualificar a tendência do crédito concedido à agropecuária como apresentando tendência constante com indicação de queda. Por outro lado, a participação do setor de habitação é decrescente, especialmente entre 1990 e 1998, quando caiu de mais de 30% para menos de 10% do total, conseguindo recuperar-se, parcialmente, no ano de 1999, para próximo de 15%. Por fim, constata-se que a tendência do crédito ao setor industrial é crescente, aumentou de próximo de 12%, em 1990, para mais de 30%, em 1999.

GRÁFICO 7

Sistema Bancário – Crédito aos Segmentos Produtivos em Relação ao Total



Fonte: Sisbacen.

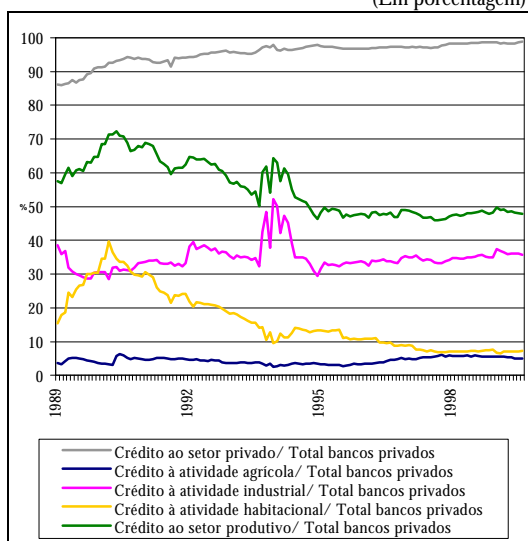
Em termos de bancos privados e públicos, os gráficos 8 e 9 mostram que essas duas categorias de bancos tiveram comportamento semelhante somente em relação aos créditos concedidos à habitação, que apresentaram tendência decrescente. De fato, a participação dos créditos à habitação diminuiu nos bancos públicos, especialmente de 1995 a 1999, quando sua participação caiu de mais de 30% para 10%, e também diminuiu nos bancos privados, caiu de 40%, em 1990, para 8%, em 1999. Para os demais segmentos, agrícola e industrial, essas duas categorias de bancos tiveram comportamento diferente. Os bancos privados mantiveram constante a partici-

pação dos seus créditos à indústria e à agricultura em, respectivamente, 37% e 4%, ou seja, tendência à estabilidade com discreta indicação de crescimento entre 1995 e 1999. Enquanto nos bancos públicos cresceu a participação dos créditos concedidos à indústria, que passou de 10%, em 1990, para 30%, em 1999; e a participação da agropecuária estabilizou-se em torno de 10%, mas com expressiva oscilação e indicação de queda.

GRÁFICO 8

Bancos Privados: Crédito ao Setor Produtivo

(Em porcentagem)

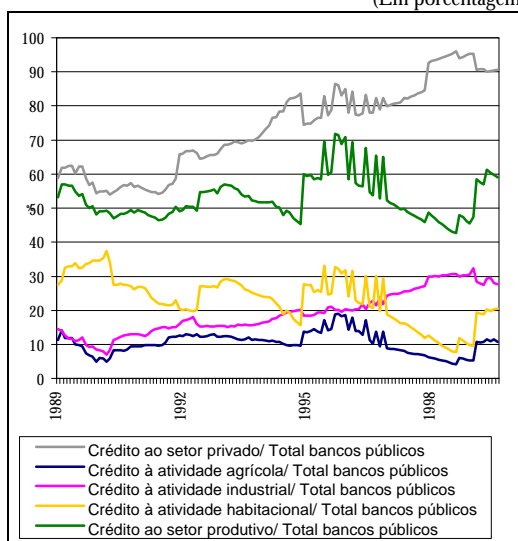


Fonte: Sisbacen.

GRÁFICO 9

Bancos Públicos: Crédito ao Setor Produtivo

(Em porcentagem)



Fonte: Sisbacen.

Os gráficos 8 e 9 mostram também que, no período de 1994 a 1999, duas observações são pertinentes: a primeira é a de que os créditos concedidos à habitação e à agricultura pelos bancos privados apresentaram uma estabilidade maior do que os créditos concedidos pelos bancos públicos, que apresentaram expressiva volatilidade. A outra observação é a de que, aparentemente, mesmo quando o comportamento dos bancos públicos e privados apresenta-se diferente – como no caso do crédito ao setor industrial, que aumentou nos bancos públicos de 10%, em 1989, para 30%, em 1999, e manteve-se constante nos bancos privados em 37% – os ajustamentos realizados diminuíram a diferença absoluta na distribuição do crédito. No caso, a diferença que era de 20%, em 1989, caiu para 7%, em 1999, ou seja, os bancos públicos e privados estariam aproximando-se de um mesmo perfil de atuação.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os analistas do setor financeiro consideravam que a estabilidade econômica eliminaria os ganhos inflacionários do setor e esperavam que os bancos compensassem essa perda de receita ao expandirem as operações de crédito. Muitos acreditavam que bastava acabar com a inflação para provocar o crescimento do crédito. Por essa ótica, após o Real, a taxa de crescimento do crédito bancário teria de ser superior à taxa observada antes do Plano. Por isso, temendo que a estabilização provocasse a explosão do crédito, o Banco Central editou várias normas, como as que estabeleceram e/ou ampliaram os depósitos compulsórios.

Após o Plano Real, alguns estudos demonstraram que os bancos perderam os ganhos inflacionários com a estabilização. Contudo, constata-se que essa perda foi compensada de várias maneiras, como, por exemplo: com a elevação do 'spread' especialmente nos empréstimos às pessoas físicas; com a redução das despesas administrativas, em especial com pessoal, e com o incremento de novas fontes de receitas. Neste sentido, cabe destacar que, em cinco anos do Plano Real, foram eliminados 238 191 postos de trabalhos nos bancos, que, em junho de 1999, empregavam 408 209 bancários [Dieese, 1999, p.8]. Entre as novas fontes de receitas, cabe citar as provenientes de tarifas bancárias, os bancos elevaram-nas e passaram a cobrar por serviços que, no período de inflação elevada, eram gratuitos. Tal elevação proporcionou uma remuneração crescente para os bancos, entre junho de 1994 a junho de 1996, quando passaram de 7,2% para 32% do total das receitas [Puga, 1999, p. 34].⁹

A principal constatação deste estudo é a de que o crédito total, antes do Real, nos anos de 1992, 1993 e início de 1994, apresentou tendência de crescimento, e que após, de 1994 a 1999, perdeu esse comportamento, tendo permanecido estável. Em suma, constatou-se o oposto do que se esperava. A estabilidade além de não alavancar o crédito ainda deteve o crescimento que até então ocorria.

Outra constatação é que ocorreu a redistribuição do crédito entre setores. Diminuiu o crédito ao setor público e aumentou ao setor privado. Constatou-se também a redistribuição do crédito entre segmentos do setor privado, o que favoreceu às pessoas físicas, que passaram a ser contempladas com volume crescente de crédito em detrimento do setor produtivo, especialmente, do crédito à habitação e do crédito à agricultura, sendo que o primeiro apresenta tendência de diminuição e o segundo, tendência à estabilidade mas com indicação de diminuição. Além disso, o estudo mostra

⁹ O Banco Central assistiu à tarifação dos serviços bancários sem intervir. Somente em 27/07/1996, por meio da Resolução nº 2 303, busca controlar a expressiva elevação das tarifas. Para tanto, estimula a concorrência e estabelece serviços essenciais /mínimos pelos quais os bancos não poderiam cobrar.

que estaria se esgotando a possibilidade de o setor privado continuar recebendo um volume maior de crédito pela redução da parcela do setor público.

A constatação de que o crédito não cresceu indicaria que se superestimou a importância da estabilidade. Essa parece ser a dúvida de Marcos Cintra, que expõe sua posição da seguinte forma: “talvez não baste preservar um ambiente macroeconômico previsível e estável, como afirmou o presidente do BC, para que o país possa desfrutar de taxas de juros reais de um dígito e o setor financeiro possa expandir o crédito, gerar novos mecanismos de financiamento e alongar os prazos dos empréstimos” [Cintra, 2000, p.14].

Entretanto, mesmo que se admitisse que a estabilidade não tem influência sobre o crédito, como sugere Cintra, ainda faltaria explicar porque após o Real o crédito interrompeu o processo de crescimento que apresentava nos anos anteriores ao Plano. Aparentemente, os bancos atuaram como se tivessem uma restrição orçamentária, ou seja, um limite para as operações de crédito.

No plano teórico, a explicação de que os bancos atuaram com uma restrição de oferta – um limite – não é aceitável. Uma vez que, tanto na teoria convencional neoclássica da firma bancária quanto na teoria pós-keynesiana, considera-se, em resumo, que os bancos não teriam dificuldades para elevar a oferta de crédito. De fato, na abordagem convencional neoclássica, que pode ser dividida em duas visões, em ambas os bancos atendem à demanda. Na “visão velha”, os bancos são vistos como criadores “quase técnicos” de moeda, tal como expresso na análise do multiplicador bancário. Na “visão nova”, os bancos comerciais funcionam como firmas gerenciadoras de portfólio neutras ao risco, procurando, de forma geral, atender às demandas dos tomadores e emprestadores de recursos até o ponto em que o benefício marginal se iguale ao custo marginal de assim proceder. Por outro lado, na perspectiva pós-keynesiana, os bancos são vistos como entidades que, mais do que meras intermediadoras passivas de recursos, são capazes de criar crédito independentemente da existência de depósitos prévios por meio da criação ativa da moeda bancária.¹⁰ Por último, para os autores pós-keynesianos horizontalistas, a oferta de crédito é perfeitamente elástica, o que pressupõe que os bancos comerciais atendem a toda demanda de empréstimos à taxa de juros de mercado, não sendo nunca estrangulados quantitativamente em termos de reservas.¹¹

¹⁰ A adoção pelo Banco Central do Brasil de vários tipos de depósitos compulsórios não impediria determinado nível de crescimento da oferta de crédito. Uma vez que, na abordagem pós-keynesiana, “o gerenciamento do portfólio dos bancos ocorre nos dois lados de seu balanço: a firma bancária, da mesma forma que escolhe a cesta de ativos que irá reter, procura, no lado do passivo, administrar suas obrigações (administração de exigência de reservas), introduzir inovações financeiras e, ainda, tomar emprestado no mercado interbancário ou junto ao Banco Central, de modo a prover fundos para a expansão dos seus ativos” [Paula ‘et alii’, 1999, p. 338].

¹¹ Para uma análise do papel dos bancos no financiamento, ver Paula ‘et alii’ (1999), Paula (1998) e Freitas (1999).

Assim, ao se considerar que os bancos não têm dificuldade em ampliar a oferta de crédito, a explicação para o comportamento do crédito estaria na demanda. Ou seja, o volume das operações de crédito não cresceu porque a demanda não cresceu. Entretanto, em princípio, não se pode aceitar que a demanda de crédito não cresceu, especialmente a demanda de crédito do setor privado,¹² como do setor produtivo e de serviço, tanto pelas elevadíssimas taxas de juros praticadas pelos bancos no período – se a demanda não tivesse crescido, as taxas de juros não poderiam ter aumentado – quanto pela incessante grita dos tomadores de que não tinham acesso ao crédito.

Ao admitir que nem a oferta nem a demanda explicam o comportamento do crédito, o estudo considera a hipótese de que, após o Real, surgiu um fato novo que teria indicado aos bancos um limite para as suas operações de crédito. A questão, então, consiste em identificar e analisar esse fato.

Na tentativa de identificar esse fato, cabe considerar que após o Real, duas políticas do governo afetaram expressivamente o setor bancário. Uma, o saneamento do setor financeiro com a privatização de muitos bancos estatais. A outra, o crescimento da dívida pública, que ampliou as oportunidades de aplicações dos bancos.

Todavia, aparentemente, nenhuma dessas políticas poderia ter limitado o crédito. Uma vez que o saneamento do setor financeiro fortaleceu o setor bancário pela capitalização dos bancos privados e públicos e pela eliminação de problemas em grandes bancos que vinham de há muito tempo. O saneamento foi detalhado e analisado por Puga (1999), que mostra que o número de bancos diminuiu, mas o tamanho do setor bancário, em termos dos seus ativos e dos depósitos, aumentou. Em suma, o setor saneado e capitalizado tenderia a aumentar o crédito e não a diminuí-lo. Assim, o saneamento, em vez de estabelecer um limite às operações de crédito, aumenta a capacidade de o setor conceder empréstimos.

Por outro lado, a dívida do governo tem elevada liquidez, mas baixa rentabilidade em relação às outras aplicações ativas dos bancos. Por isso, os bancos, que na perspectiva pós-keynesiana, têm como principal objetivo a obtenção do lucro, como qualquer firma capitalista, tomam suas decisões de portfólio, ou seja, as formas pelas quais eles dividem seus recursos entre os diferentes tipos de aplicação, de acordo com suas expectativas de rentabilidade e de riscos e sua preferência pela liquidez. Em suma, as estratégias bancárias procuram explorar o 'trade-off' rentabilidade e liquidez. Por isso, o crescimento da dívida do governo pode afetar o volume de crédito, desde que os bancos apresentassem elevada preferência pela liquidez. Nesse caso, eles procurariam comprar ativos com grande liquidez, como os papéis do governo, em detrimento de outros ativos mais rentáveis mas de maior risco.

¹² A demanda do setor público pode ter diminuído em virtude de normas restritivas do governo Federal e pela privatização de empresas públicas.

Entretanto, no período de 1994 a 1999, pode-se considerar que os bancos não demonstraram preferência pela liquidez, uma vez que redirecionaram os créditos para os segmentos que pagavam as maiores taxas de juros, como, por exemplo, os créditos a pessoas físicas, que passam de 2%, em 1994, para próximo de 15% do crédito total, em 1999. Ou seja, os bancos demonstraram preferência pela rentabilidade. Neste quadro, o crescimento da dívida pública não limitaria o volume de crédito, porque o retorno dos títulos públicos é muito menor do que das demais aplicações e porque mesmo aplicando em títulos públicos os bancos mantêm sua capacidade de criar crédito.

Enfim, desconsiderando esses dois fatos – o saneamento do setor financeiro e o crescimento da dívida pública – cabe identificar se outro fato estaria limitando o volume de crédito. Com esse objetivo, este trabalho analisa o efeito da adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia. A adesão, em agosto de 1994, ocorreu no momento em que a economia se estabilizava, criou uma nova estrutura operacional para os bancos, não considerada pelos autores que analisaram o impacto da estabilidade. Essa estrutura pode explicar porque os créditos não se expandiram na magnitude prevista. A hipótese do estudo é de que a adesão do país ao Acordo cria uma restrição orçamentária para os bancos, capaz de alterar o seu padrão de aplicações.

SEGUNDA PARTE

O ACORDO DA BASILÉIA – UMA EXPLICAÇÃO PARA A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO

A adesão do Brasil ao Acordo da Basileia ocorreu em agosto de 1994, no mesmo momento em que a economia se estabilizava. Esse fato não foi considerado pelos autores que analisaram o impacto da estabilidade sobre o setor bancário. Mas a adesão do país ao Acordo é um fato relevante, nesta parte busca-se demonstrar que esse fato é capaz de alterar o padrão de comportamento dos bancos e das suas aplicações. Em suma, a adesão criou uma nova situação que pode explicar porque os créditos não se expandiram.

5 CARACTERIZAÇÃO DO ACORDO DA BASILÉIA

5.1 Objetivo e Sistemática do Acordo Em julho de 1988, o Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, que geralmente se reúne no Banco de Liquidações Internacionais (BIS), localizado na cidade da Basileia, aprovou o documento *International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards* que passou a ser conhecido como Acordo da Basileia [BIS, 1988]. O Acordo foi discutido e aprovado pelos representantes dos Bancos Centrais do grupo dos países denominado G10.¹³ Os demais países aderiram, posteriormente, ao Acordo.

O objetivo mais comentado do Acordo é o de minimizar os riscos de insucesso das atividades bancária e, com isso, alcançar maiores garantias para a solvência e a liquidez do sistema bancário internacional. O outro objetivo é o de reduzir a competição desigual entre os bancos, que surgiu da diversidade de disposições vigentes em seus países de origem. Para alcançar esses objetivos, o Acordo padroniza o conceito de capital e estabelece os requerimentos mínimos para a capitalização dos bancos. Em síntese, o Acordo estabelece um padrão comum de determinação do capital dos bancos, de maneira que reduz as diferenças entre as normas aplicáveis às instituições financeiras dos diversos países.

Para padronizar o capital dos bancos, o Acordo define o que pode ser considerado como componente do capital. A soma desses componentes ficou conhecida como Patrimônio Líquido Ajustado (PLA). Para o Acordo, o PLA de um banco é formado pela soma dos valores contidos em duas categorias de contas, classificadas como de

¹³ O G10 é formado por representantes da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Luxemburgo.

nível 1 e 2. As contas do nível 1 são consideradas integralmente no PLA, expressam o montante de capital social, reservas de capital, reservas de lucros livres de compromisso e outras contas. As contas do nível 2 são parcialmente consideradas na determinação do PLA e referem-se às reservas de reavaliação, às reservas de contingências, às reservas especiais de lucros não distribuídos, entre outras.

Para elevar os requerimentos de capital dos bancos, tal Acordo estabelece uma nova sistemática de cálculo do capital. Esta sistemática considera os vários ativos dos bancos e os seus riscos de perda, e ainda permite estimar o capital que o banco deve ter, o que é conhecido como Patrimônio Líquido Exigível (PLE).¹⁴

Nessa nova sistemática, o montante de capital de um banco é determinado em função de dois conceitos. O primeiro refere-se à razão capital-ativo – corresponde ao inverso da alavancagem, por exemplo, se a alavancagem for definida em 12,5, o inverso será 0,08 – essa razão mostra a relação entre capital e ativo que o banco deve manter, se esta for definida em 0,08 (8%), tem-se que, para cada 100 de ativos, o banco necessita manter 8 de capital. Em outras palavras, o capital do banco sustenta 8% do total do ativo, sendo o restante (92%) financiados pela dívida – fundos de depositantes e outros credores. O segundo conceito refere-se ao risco diferenciado das operações ativas. Assim, um banco que assume grandes riscos na sua carteira de empréstimos, por exemplo, deve ter mais capital do que se fosse mais conservador na sua política de empréstimos.

A utilização desses dois conceitos é lógica, na medida em que os bancos normalmente utilizam muito mais alavancagem financeira do que a maioria das outras corporações comerciais, o que destaca a necessidade de se estabelecer um limite para a alavancagem. E porque os bancos assumem mais riscos operacionais que as empresas produtivas, é necessário explicitar e ponderar esses riscos em relação ao patrimônio da instituição.

Pelo Acordo, o PLE de qualquer banco pode ser determinado pela multiplicação do inverso da alavancagem pelo total do ativo ponderado pelo risco. Em termos matemáticos, pode-se expressar o Acordo da Basileia pela função:

$$\text{PLE} = \alpha(\sum t_i r_i), \text{ onde:}$$

$$\text{PLE} = \text{Patrimônio Líquido Exigido}$$

¹⁴ Vários indicadores foram usados no esforço de buscar um parâmetro para determinar o volume de capital que o banco deveria ter. Nesse sentido, cabe destacar que no início deste século foi usada a razão do capital para o total de depósitos. Esse índice foi recomendado para os bancos dos EUA de 1914 a 1948, pelo *Comptroller of the Currency*. Os bancos estadunidenses eram obrigados por lei a manter, pelo menos, um dólar do capital para cada dez dólares em depósito. A razão do capital para o total do ativo começou a ser usada por algumas autoridades supervisoras no final da década de 1940. Argumentava-se que o capital de um banco não está relacionado aos depósitos, mas ao ativo porque as perdas são refletidas no balanço pela redução nos valores dos ativos; assim, uma medida da adequação do capital deveria logicamente relacionar o capital aos ativos e não aos depósitos [Reed e Gill, 1994, p. 208].

α = razão capital-ativo = inverso da alavancagem = $(1/a)$

a = alavancagem

$(\sum t_i r_i)$ = ativo total do banco ponderado pelo risco

t_i = ativo i

r_i = ponderação de risco do ativo i

Por essa função, é claro que o capital do banco é uma função direta do risco dos seus ativos e indireta da alavancagem. Assim, quanto maior o risco, maior tem de ser o capital. O banco que assume grandes riscos na sua carteira de empréstimos, por exemplo, deve ter mais capital do que se fosse mais conservador. Por outro lado, quanto maior a alavancagem menor a necessidade de capital. Ao admitir que a alavancagem seja um parâmetro constante, por exemplo, de 12,5, um banco tem duas opções no momento de determinar o tamanho de sua conta de capital. Ele pode aumentá-la conforme aumentam os riscos por ele assumidos ou pode investir em ativos relativamente livres de risco.

Desse modo, impôs-se um maior nível de capitalização às instituições mais propensas ao risco. Em outras palavras, exigiu-se que as instituições mais propensas ao risco assumissem maior responsabilidade na condução dos negócios pelo maior comprometimento de recursos próprios.

5.2 Compromisso do País ao Aderir ao Acordo A adesão ao Acordo não é, a rigor, obrigatória. Mas é exigida pela comunidade internacional. “Em princípio, o BIS não tem poder de ingerência sobre questões internas dos países. No entanto, não aderir sujeita o país a coerções de ordem política e econômica” [Nygaard, 1999, p.13].

Ao aderir ao Acordo, a autoridade monetária do país assume o compromisso de exigir dos bancos nacionais um nível de capital que seja compatível com o volume de suas operações ativas. Na linguagem do Acordo, que o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA) dos bancos seja igual ou superior ao Patrimônio Líquido Exigível (PLE). Para tanto, o Banco Central do país deve estabelecer quais contas do balancete patrimonial os bancos podem considerar como componente do capital, ou seja, do PLA e, além disso, deve fixar a alavancagem do sistema financeiro e estabelecer o risco – ponderação – dos vários ativos bancários, o que permite calcular o PLE.

Aparentemente, os países podem aderir ao Acordo sem adotar os mesmos valores de alavancagem e de risco. O Acordo “recomenda” aos países signatários: *i*) alavancagem de 12,5,¹⁵ ou seja, um capital mínimo de 8% em relação ao ativo total ponderado; e *ii*) cinco categorias de risco para os ativos – quais sejam: disponibilidades,

¹⁵ De acordo com Magliano (1994), a origem desse índice de alavancagem de 12,5, recomendado pelo Comitê da Basileia, está em estudos prévios dos 50 maiores bancos dos Estados Unidos, que apresentavam um índice próximo a esse.

títulos federais, aplicações em ouro, títulos dos governos estaduais e municipais, e créditos – com, respectivamente, risco nulo, reduzido e risco normal, ou seja, ponderação de 0%, 10%, 20%, 50% e 100%.¹⁶

O país que concordar com essas sugestões e estabelecer, por exemplo, que títulos do governo federal têm risco nulo – peso de zero – estará aceitando que esses ativos são considerados livres de risco, conseqüentemente, nenhum capital seria necessário para sustentá-los. Por outro lado, se aceitar que os créditos têm risco normal – peso de 100 – estará concordando que para cada 100 que os bancos apliquem em créditos necessitam ter 8 de capital.

Por outro lado, o país que aderir ao Acordo estará se comprometendo a seguir as normas anteriormente negociadas pelo grupo de países do G10. Por isso, o grau de liberdade de um país que aderir ao Acordo deverá ser pequeno. Segundo Augusto Magliano, “as autoridades nacionais estão livres para fixar exigências mais altas que as contempladas no Acordo” [Magliano, 1994, p. 2]. Entretanto, o importante é saber qual é a conseqüência para o país que fixa normas mais rigorosas.

6 ADESÃO DO BRASIL AO ACORDO DA BASILÉIA

6.1 Normas do Banco Central do Brasil

O Acordo da Basiléia foi publicado em 1988. A adesão do país ao Acordo somente ocorreu em agosto de 1994, com a Resolução nº 2 099 do Banco Central.¹⁷ Esta estabeleceu a nova sistemática de cálculo do Patrimônio Líquido Exigível (PLE) dos bancos em função do risco dos ativos, conforme recomendado pelo Acordo da Basiléia.¹⁸ Porém, não estabeleceu o procedimento para o cálculo do Patrimônio Líquido Ajustado.

¹⁶ O critério adotado pelo Acordo da Basiléia para determinar o capital dos bancos corresponde ao critério adotado nos Estados Unidos desde o final dos anos 1980. Efetivamente, em 1986, as autoridades monetárias dos EUA submeteram à apreciação pública o critério de que o capital de um banco teria de ser adequado aos riscos dos seus ativos. Os bancos com uma alta proporção de ativos de risco seriam obrigados a manter mais capital do que se possuísem ativos de risco menor. Para tanto, construíram o *índice de risco ajustado*, com cinco categorias de ativos bancários, sendo que cada categoria apresenta um nível de risco. O índice de risco ajustado utiliza cinco categorias ponderadas: 0%, 10%, 20%, 50% e 100%, cada uma determinada pela qualidade do devedor [Reed e Gill, 1994, capítulo 7].

¹⁷ O Brasil não participou da elaboração do Acordo e por isso, aparentemente, não teria um bom conhecimento do mesmo. O Acordo foi discutido pelo Comitê do BIS de 1974 a 1988. O Brasil somente foi convidado a se associar ao BIS em 9 de setembro de 1996 e, em 19/3/1997, autorizado pelo Decreto Legislativo nº 15 do Congresso Nacional, comprou 3 000 ações, no valor de US\$ 35,8 milhões. Portanto, somente a partir dessa data, o Brasil passa a participar dos trabalhos desse organismo internacional [Cavicchioli, 1999, p. 7 a 17].

¹⁸ O modelo anterior, vigente no Brasil, calculava a necessidade de capital dos bancos com base no passivo e não no ativo. O capital ou Patrimônio Líquido (PL) devia ser de 0,066 o total do passivo, em outras palavras, para cada 15 unidades de depósito e dívidas o banco tinha de ter uma unidade de capital [Cavicchioli, 1999, p. 52].

tado (PLA), o que fez somente quatro anos mais tarde, com a Resolução nº 2 543, de agosto de 1998. Nesses quatro anos, o Patrimônio Líquido (PL) foi utilizado como 'proxy' do PLA. Além disso, essa Resolução normatizou outras questões relacionadas ao capital dos bancos, as quais não constam do Acordo da Basiléia, como, por exemplo, o montante mínimo de capital para funcionamento dos bancos e patrimônio das pessoas físicas que controlam instituição financeira.

Em relação a essas outras questões que não constam no Acordo da Basiléia, alguns autores consideram que elas criaram dificuldades para os bancos pequenos, restringindo a concorrência no setor, de maneira equivocada, em um momento em que havia necessidade de estimulá-la. Um desses críticos, Roberto Troster, argumenta que a causa para o fraco desempenho dos bancos brasileiros com a estabilização pode estar na política bancária. Para ele, o Banco Central subiu o nível de capital mínimo dos bancos de forma súbita e sem critérios conhecidos. Ele ressalta que o Acordo não estabelecia recomendação em relação a níveis de capital absoluto, e que, como os novos níveis de capital eram bastante superiores aos anteriores,¹⁹ essa exigência contribuiu para a oligopolização do setor ao fragilizar mais de meia centena de bancos [Troster, 1997, p. 7].

A dificuldade de os bancos pequenos cumprirem a exigência de capital mínimo também é abordada no estudo do Cavicchioli (1999, p.43). Ele afirma: "observou-se que muitas instituições financeiras ficariam com os seus limites de capital e patrimônio líquido desenquadrados e que algumas delas não teriam condições de atender os prazos para enquadramento estabelecidos pela Resolução". E esclarece: "quando da edição da Resolução nº 2 099, 78 bancos múltiplos apresentavam problemas, sendo que 25 deles necessitavam de aporte adicional inferior a 20%".²⁰

No que diz respeito ao Acordo da Basiléia, a Resolução nº 2 099 estabelece que as instituições financeiras que operam no Brasil devem calcular o capital exigível (PLE), considerando a razão capital-ativo igual a 0,08 (alavancagem de 12,5) e quatro classificações de risco dos ativos, com ponderação de 0%, 20%, 50% e 100%, a saber:

1) risco nulo – fator de ponderação 0% – atribuído aos ativos como recursos em caixa, reservas junto à autoridade monetária, títulos públicos federais (Letra Financeiras do Tesouro, Letras do Tesouro Nacional, Notas do Tesouro Nacional, Letras do Banco Central, Bônus do Banco Central, etc.) e reservas em moeda estrangeira depositadas no Banco Central;

¹⁹ O aumento de capital para os bancos comerciais foi de 60%. Para os bancos múltiplos, o aumento foi diferenciado por carteira, sendo de 60% para as carteiras comerciais e de investimento, de 72% para as de desenvolvimento, de 135% para as financeiras e de 174% para a carteira imobiliária [Troster 1997, p. 8].

²⁰ A rigor, há outras críticas a Resolução nº 2 099, tal como conceder um período extremamente curto para que os bancos pequenos se adaptassem (ver Troster, 1997, p. 7). No entanto, essas críticas fogem do objetivo deste trabalho.

2) risco reduzido – fator de ponderação 20% – atribuído aos depósitos bancários de livre movimentação mantidos em bancos, aplicações em ouro, disponibilidades em moeda estrangeira e créditos tributários;

3) risco reduzido – fator de ponderação 50% – atribuído aos títulos estaduais e municipais, financiamentos habitacionais e aplicações no interbancário;

4) risco normal – fator de ponderação 100% – atribuído às operações de empréstimos e financiamento (tais como os financiamentos rurais, agroindustriais, empreendimentos imobiliários, de infra-estrutura, de desenvolvimento, à exportação, entre outros), aplicações em ações, debêntures, obrigações da Eletrobrás, Títulos da Dívida Agrária (TDA), operações vinculadas a bolsas de valores, de mercadorias e de futuros.

Em função dessa Resolução, tem-se que, para cada R\$ 100,00 que os bancos apliquem em créditos, necessitam ter R\$ 8,00 de capital. Por outro lado, para cada R\$ 100,00 aplicados em títulos do governo federal, não necessitam comprometer nada do seu patrimônio. Esta é uma maneira de dizer que esses ativos são considerados livres de risco e que conseqüentemente, nenhum capital seria necessário para sustentá-los. Ou seja, a limitação de os bancos comprarem títulos do governo federal passa a ser a sua capacidade de captar recursos a um custo inferior ao rendimento desses títulos.

Cabe destacar que, nos últimos anos, ocorreram várias alterações na Resolução nº 2 099. Essas alterações são apresentadas pelas autoridades do Banco Central como exigências mais rigorosas ou aperfeiçoamentos da norma original, as quais aumentam, ainda mais, a segurança do sistema bancário nacional. De modo geral, são alterações do índice de alavancagem e do nível de risco dos ativos. Além disso, adicionou-se à fórmula inicial outros componentes, para incluir no cálculo do PLE as operações de 'swap' e as operações que apresentam risco de mercado²¹ [BIS, 1996]. Entre essas novas normas, cabe destacar as seguintes:

A Resolução nº 2 399, de junho de 1997, e a Circular nº 2 784, de novembro de 1997, que exigem a razão capital-ativo maior que os 0,08 recomendados pelo Acordo da Basileia e inicialmente adotados pelo Banco Central do Brasil. Essas normas exigem uma razão de 0,10 e 0,11, respectivamente. Esses percentuais representam reduções na capacidade de alavancagem dos bancos de 12,5 para, respectivamente, 10 e 9,09 vezes o patrimônio líquido;

A Circular nº 2 916, de agosto de 1999, elevou o risco do crédito tributário de reduzido para elevado, com isso a ponderação passou de 20% (Res. nº 2 099) para 300%. Estes créditos, que somavam R\$ 20 bilhões (ao redor de 7% do total) em setembro de 1999, passaram a apresentar o maior risco dos ativos bancários. Até então,

²¹ Risco de mercado diz respeito a variações em valores financeiros em função de flutuações observadas em taxas, preços ou índices. Esse risco foi definido em Emenda ao Acordo da Basileia [BIS, 1996].

os bancos precisavam ter R\$ 1,60 de capital para cada R\$ 100,00 de crédito tributário, com base na nova ponderação precisam de R\$ 33,00 para cada R\$ 100,00.²²

A Resolução nº 2 139, de 29/12/94, incluiu na fórmula de cálculo do patrimônio líquido exigido as operações de 'swap'. E estabelece que essas operações têm risco maior, ao definir que o banco para realizar essas operações deve obedecer uma razão capital-ativo maior do que a que utiliza com outros ativos, ou seja, restringiu a alavancagem dos bancos nas operações de 'swap'. Com esse acréscimo, a fórmula de cálculo do PLE passa a ser a seguinte:

$PLE = \alpha(\sum t_i r_i) + \beta(\sum w)$, onde a parte nova da fórmula significa:

$\sum w =$ valor total das operações de 'swap';²³

$\beta =$ razão capital-ativo (alavancagem) para operações de 'swap'

Inicialmente, a Resolução nº 2 139 definiu o valor de β em 0,15 (alavancagem de 6,66). Posteriormente, esse percentual foi alterado pela Resolução nº 2 399, de junho de 1997, e pela Circular nº 2 784, de novembro de 1997, para, respectivamente, 0,16 e 0,20 (alavancagem de 5).

Finalmente, a Resolução nº 2 606, de maio de 1999, incorpora à fórmula de cálculo do PLE o risco das aplicações em ouro e em ativos e passivos referenciados em variação cambial. E estabelece que o total dessas operações não podem superar 60% do PLA.

Com as modificações introduzidas por essa resolução, a fórmula de cálculo do PLE passou a ser a seguinte:

$PLE = \alpha(\sum t_i r_i) + \beta(\sum w) + \delta \cdot \max \{ (\sum |OM_i| - 0,2 \cdot PLA); 0 \}$, onde a parte nova da fórmula significa:

$\delta =$ razão capital-ativo, definida pela Res. nº 2 606 em 0,50 (alavancagem de 2), para operações com ouro e com ativos e passivos referenciados em variação cambial, incluídas aquelas realizadas no mercado de derivativos;

$\sum |OM_i| =$ somatório dos valores absolutos das posições líquidas em ouro e em cada moeda;

PLA = Patrimônio Líquido Ajustado, apurado nos termos da Resolução nº 2 543 de 1998.

²² O Banco Central alega que decidiu elevar a ponderação de risco do crédito tributário porque chegou à conclusão que não é um crédito de recuperação líquida e certa. Segundo o BC, existem várias limitações legais que tornam incerta a possibilidade de recuperação desses créditos junto à Receita Federal, sobretudo pela mudança de leis de um ano para outro, como as que alteram as despesas tributáveis.

²³ Posteriormente, a Resolução nº 2 399, de junho de 1997, alterou a sistemática de cálculo das operações de 'swap' para considerar o prazo dessas operações.

7 MUDANÇAS NO COMPORTAMENTO DOS BANCOS EM VIRTUDE DO ACORDO

7.1 Mudanças Previsíveis As mudanças previstas na atuação dos bancos em face das normas adotadas pelo Banco Central do Brasil para aderir ao Acordo da Basileia são analisadas por meio de um exemplo hipotético. No exemplo expresso na tabela 1, considera-se a Resolução nº 2 099, de agosto de 1994, e algumas das alterações dessa Resolução. No exemplo, calcula-se o Patrimônio Líquido Exigido (PLE) do banco e indica-se o impacto dessas normas sobre as operações de crédito.

TABELA 1
Cálculo do Patrimônio Líquido Exigido (PLE) de um Banco

Ativos 4 categorias	Valor (R\$)	Ponderação ¹ (%)		Valor Ponderado ¹	
		(Res. nº 2 099)	(Cir. nº 2 916)	(Res. nº 2 099)	(Cir. nº 2 916)
Disponibilidades	500	0	–	0	(0)
Títulos públicos federais	1 000	0	–	0	(0)
Crédito tributário	500	20	(300)	100	(1 500)
Créditos e financiamentos	8 000	100	–	8 000	(8 000)
Total	10 000			8 100	(9 500)
Razão: Capital - Ativo ²				PLE	PLE
$\alpha = 8\%$				648	(760)
$\alpha = 10\%$				810	(950)
$\alpha = 11\%$				891	(1 045)

Nota: ¹ Os valores entre parênteses referem-se ao crédito tributário com ponderação de 300, estabelecidos pela Circular nº 2 916.

² $\alpha = 8\%$ (Res. nº 2 099); $\alpha = 10\%$ (Res. nº 2 399); $\alpha = 11\%$ (Cir. nº 2 784).

A tabela 1 mostra a situação de um banco hipotético que opera com quatro categorias de ativos: disponibilidades (500), títulos públicos federais (1 000), créditos tributários (500) e com créditos e financiamentos (8 000). Considerando, inicialmente, as ponderações de risco e a razão capital-ativo estabelecidas pela Resolução nº 2 099, calcula-se que o PLE desse banco é de R\$ 648,00. Definido o PLE, o banco se enquadraria em uma das três situações, quais sejam:

1) o PLA do banco é igual ao PLE, nesse caso o banco não necessita fazer alterações imediatas. No entanto, somente poderá elevar o volume das operações de crédito se antes aumentar o seu capital, ou seja, se aumentar o patrimônio líquido;

2) o PLA do banco é superior ao PLE, nesse caso o banco não necessita fazer alterações imediatas. E tem margem para ampliar o volume das operações de crédito até que o seu PLA se iguale ao PLE;

3) o PLA do banco é inferior ao PLE, nesse caso o banco necessita fazer alterações imediatas. O Banco, basicamente, tem duas alternativas, quais sejam: elevar o seu capital ou reduzir o volume das operações de crédito.

Essas três situações indicam que o Acordo (Res. nº 2 099) leva o banco a considerar um limite para as suas operações de crédito, que é estabelecido em função do seu patrimônio líquido. Mesmo quando o PLA é superior ao PLE e o banco não necessita ajustar nem o capital nem as operações de crédito, o fato de se estabelecer um limite para o volume de crédito, estimula o banco a rever a sua política de aplicações. Uma vez que a lucratividade do banco é medida pela razão lucro - capital, o banco para maximizar sua taxa de lucro, agindo como qualquer empresa capitalista, postergará a ampliação do seu capital. Para tanto, passará a aplicar percentual maior dos seus recursos em ativos que não exigem correspondência com o capital. Portanto, a nova sistemática de determinação do capital dos bancos leva-os a considerar o crédito em uma perspectiva temporal. Uma vez que aumentar o volume das operações de crédito implicaria em aumentar, a curto ou a médio prazo, o capital da instituição.

A tabela 1 mostra também o efeito das novas exigências do Banco Central do Brasil, estabelecidas pela Resolução nº 2 399 e pela Circular nº 2 784, que reduziram a alavancagem dos bancos de 12,5 para 10 e em seguida para 9,09, ou seja, a razão capital-ativo foi elevada de 8% para 10% e em seguida para 11%. O efeito dessas mudanças no banco hipotético, ao se admitir que este mantém a mesma distribuição de recursos nas quatro contas de ativo, é o aumento do PLE em 37,5%, ou seja, de R\$ 648,00 para R\$ 891,00.

Ao admitir-se, para efeito de raciocínio, que antes da alteração da razão capital-ativo, o banco apresentava um PLA igual ao PLE, com o aumento dessa razão de 8% para 11%, o banco seria forçado a aumentar o seu capital (patrimônio líquido) em 37,5%, para manter o mesmo volume de crédito. Entretanto, se o banco não quiser ou não tiver condições de elevar o seu patrimônio líquido (PLA), deverá reduzir suas operações de crédito, ou buscar outra solução, como, por exemplo, uma "associação" com outro banco. No exemplo, ao considerar-se que o capital do banco (PLA) fosse de R\$ 648,00, a exigência de 11% de capital mínimo (alavancagem de 9,09) implica que o ativo total ponderado do banco poderia ser de somente R\$ 5 890,90, excluindo desse total os R\$ 100,00 de crédito tributário, o banco deverá reduzir o crédito em 27,6%, ou seja, o crédito passaria de R\$ 8 000,00 para R\$ 5 790,90.

O banco ao reduzir o volume de crédito diminui a razão lucro-capital. Porém, a queda da lucratividade pode não ser suficiente para forçar o banco a aumentar o seu patrimônio líquido, desde que possa aumentar as aplicações em títulos públicos federais e recompor a sua margem de lucro. Assim, o banco que optar pela manutenção do capital, pela redução do crédito e pelo aumento da carteira de títulos federais, possivelmente, apresentará aos seus depositantes e acionistas um índice de lucratividade maior do que o banco que optar pelo aumento do patrimônio líquido para manter o nível de crédito.

Essa situação pode ser exemplificada com os dados da tabela 1. Ao considerar-se, por hipótese, que o lucro do banco, na situação inicial, era de R\$ 105,00 para um

patrimônio de R\$ 648,00, tem-se que o seu índice de lucratividade era de 16,20%. Posteriormente, após a mudança da razão capital - ativo de 8% para 11%, o banco decide não aumentar o seu capital e por isso reduz o crédito em 27,6%, de R\$ 8 000,00 para R\$ 5 790,90. Porém, se esse banco pode ampliar sua carteira de títulos federais, pode recompor o seu lucro total em R\$ 105,00 e manter o seu índice de lucratividade. Por outro lado, se a decisão do banco tivesse sido no sentido de aumentar o capital para R\$ 891,00, este poderia manter o volume das operações de crédito em R\$ 8 000,00 e o lucro em R\$ 105,00, em compensação, o índice de lucratividade cairia para 11,78%. Esse banco, para não perder a confiança dos depositantes e dos acionistas, deve recuperar o seu índice de lucratividade e para tanto, também deverá comprar títulos federais. A questão é que precisará comprar mais títulos do que o banco que não elevou o capital.

De fato, o banco que não elevou o capital teve de reduzir os seus créditos para R\$ 5 790,90, o que, considerando-se a proporcionalidade em relação ao lucro, corresponde a uma redução do lucro de R\$ 29,00. Para manter o índice de lucratividade em 16,20%, o banco deverá compensar essa redução do lucro pela aquisição de títulos federais. Por outro lado, o banco que aumentou o capital para R\$ 891,00, pôde manter seu lucro em R\$ 105,00, mas sua lucratividade diminuiu para 11,78% e para manter o índice de lucratividade no patamar anterior (16,20%), precisa elevar o lucro em R\$ 39,34, ou seja, deverá comprar um maior volume de títulos do que o outro banco.²⁴

Em suma, aumentar a razão capital – ativo (diminuir a alavancagem) é uma maneira de restringir os créditos porque os bancos que necessitem aumentar o capital mas que não puderem ou não acharem conveniente aumentá-lo, deverão reduzir os empréstimos que têm ponderação. Esta parece ser uma maneira de aumentar a demanda de títulos sem ponderação, uma vez que tanto o banco que manteve o nível de capital quanto o que aumentou o capital, devem ampliar a carteira de títulos federais para manterem o índice de lucratividade.

Por fim, voltando à tabela 1, analisa-se o efeito da Circular nº 2 916 do BC, que elevou o risco do crédito tributário de 20% para 300%. Constatou-se que, apesar de o banco hipotético ter um crédito tributário pequeno (R\$ 500,00), equivalente a 5% do seu ativo total, o expressivo aumento da ponderação de risco eleva substancialmente a exigência de patrimônio líquido. No exemplo, considerando a razão capital – ativo de 11%, o capital mínimo do banco (PLE) aumenta de R\$ 910,00 para R\$ 1 045,00, ou seja, há um acréscimo de 14,8%. Esse aumento do nível do capital mínimo poderá forçar o banco, se o seu PL ficar menor que o PLE, a elevar o seu capital e/ou reduzir as suas operações de crédito, ou ainda, a procurar um sócio.

²⁴ No exemplo, para simplificar a exposição, admitiu-se que o lucro do banco por unidade monetária aplicada em crédito e em títulos públicos federais é igual. Assim, o banco ao reduzir o crédito de R\$ 8 000,00 para R\$ 5 790,90, teria o seu lucro reduzido proporcionalmente de R\$ 105,00 para R\$ 76,00, ou seja, precisaria obter mais R\$ 29,00 de retorno dos títulos federais.

A conclusão é de que o sistema de ponderação de risco por categoria de ativo cria uma interdependência entre as aplicações do banco. Tendo-se em vista que a elevação da ponderação de um ativo pode levar à redução no volume de recursos aplicados em outro(s) ativo(s). Essa conclusão também é válida para a fórmula atual (ampliada) de cálculo do PLE, que considera além das operações de créditos as operações de 'swap', Resolução nº 2 139 do BC, e as operações com ouro e as referidas em outras moedas, Resolução nº 2 606 do BC. Uma vez que essas operações foram incluídas na fórmula como soma de parcelas independentes entre si. Ou seja, como cada parcela da fórmula exige uma correspondência no patrimônio líquido do banco, se uma parcela necessitar de um aumento no capital do banco – pelo aumento da ponderação ou do volume de operações – os recursos aplicados em outra parcela podem ser reduzidos.

Em outras palavras, o limite de crédito que os bancos podem conceder não é fixo, depende das normas do BC e das demais aplicações dos bancos. Tal fato pode ser exemplificado, admitindo-se que o banco hipotético da tabela 1 tem um patrimônio líquido de R\$ 950,00. Assim, pode-se calcular que, inicialmente, quando $\alpha = 8\%$ (Res. nº 2 099), o limite para as operações de crédito era de R\$11 775,00. Quando α aumentou para 10% (Res. nº 2 399), o limite caiu para R\$ 9 400,00. Posteriormente, $\alpha = 11\%$ (Cir. nº 2 784), o limite passou a ser de R\$8 536,36. Finalmente, considerando o aumento da ponderação de risco do crédito tributário de 20 para 300 (Cir. nº 2 916), o limite de crédito caiu para R\$ 7 136,36. Este último limite ficou menor do que o total de créditos do banco hipotético, por isso, seria necessário elevar o capital ou reduzir as aplicações em ativos com elevada ponderação de risco. Cabe ressaltar que o limite de crédito do banco hipotético cairia ainda mais se o banco do exemplo aplicasse em 'swap' e/ou em ouro e em operações referidas em outras moedas.

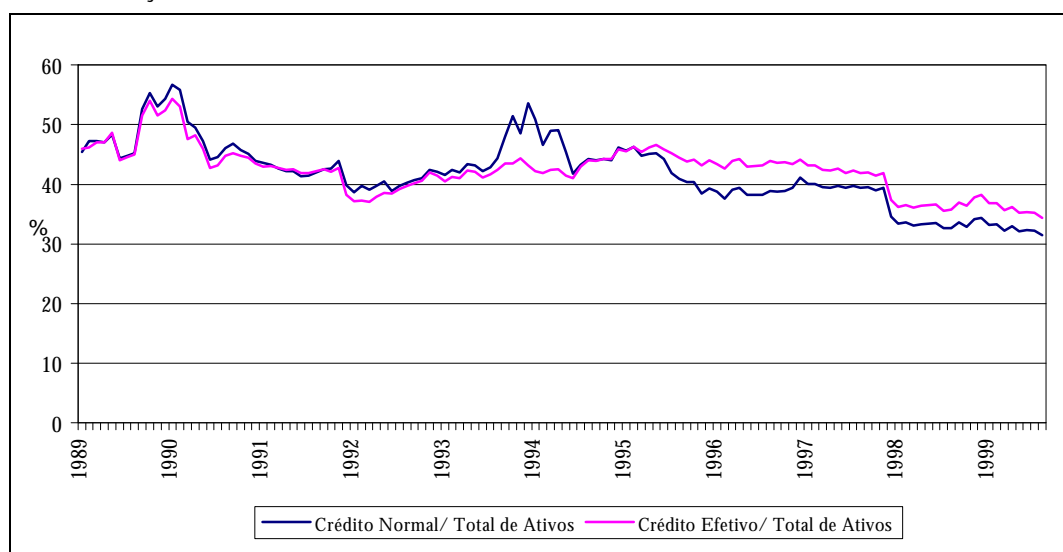
Em suma, no período de 1994 a 1999, se o capital da instituição financeira ficou constante, a cada alteração da Resolução nº 2 099 diminuía o limite do banco para aplicar em crédito. Esta observação parece-nos importante e preocupante porque mesmo os bancos abaixo do limite, com folga para conceder crédito, podem não fazê-lo com receio de que na próxima alteração desta Resolução percam essa condição, e tenham de se enquadrar, aumentando o capital e/ou reduzindo o volume de crédito.

7.2 Mudanças Constatadas

A principal mudança prevista neste estudo, em virtude da adesão do Brasil ao Acordo da Basiléia, é a realocação dos recursos das aplicações bancárias. Nessa redistribuição das aplicações, seriam favorecidos os ativos de pequena ponderação de risco e prejudicados os de elevada ponderação. Essa mudança também foi prevista na Nota para Discussão Interna do DEPEC/COPEC/BC, de 13/9/1993, da seguinte maneira: “o critério de ponderação zero para os financiamentos destinados ao governo federal é danoso à ‘performance’ do sistema econômico. À medida que o Banco Central considerar esse critério para aqueles recursos, exigindo percentuais mínimos de capitalização para o sistema financeiro, criará interesses para que se desloquem recursos da atividade produtiva para o setor público” (extraído de Maia e Malan, 1998, p. 29).

Essa mudança pode ser constatada, no período, por meio da proporção crédito - ativo total dos bancos. O gráfico 10 mostra que antes de 1994, ou seja, antes da adesão do Brasil ao Acordo da Basileia, essa proporção era praticamente estável. E que, após a adesão, a relação apresenta tendência à diminuição. Antes da adesão (1994), os créditos normais e efetivos representavam aproximadamente 44% dos ativos bancários. Depois da adesão, a proporção atingiu 33% em 1999. Em outras palavras, após 1994, os bancos cresceram, mas os créditos perderam expressão.

GRÁFICO 10
Relação entre Crédito e Ativo Total do Sistema Bancário de 1989 a 1999



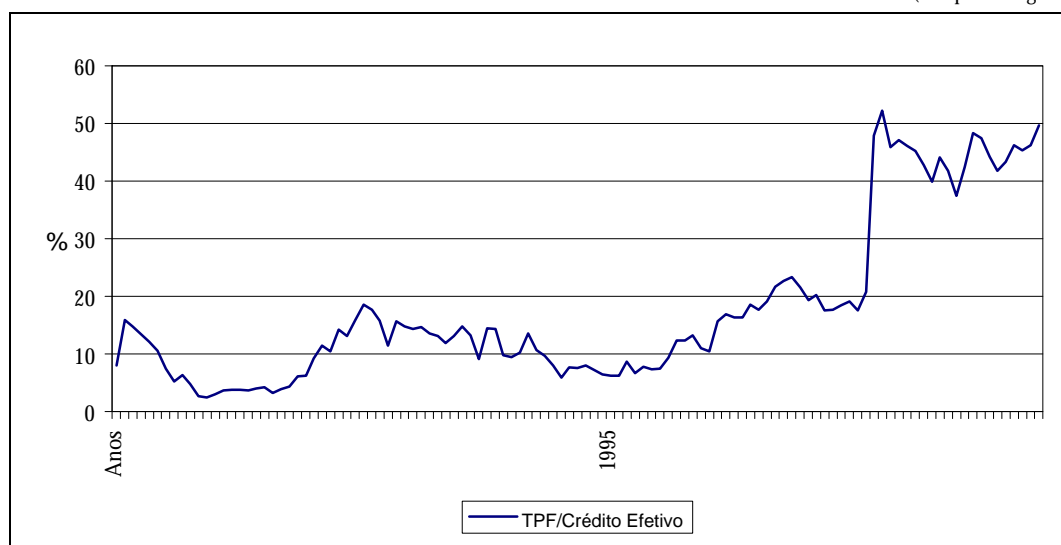
Fonte: Sisbacen.

Os ativos dos bancos cresceram basicamente em decorrência do maior crescimento da carteira de títulos públicos federais. Este fato já está sendo captado por pesquisadores do setor bancário, como Antônio Alves e outros, que comentam: “os bancos, desde a crise bancária de 1995, vêm realizando um ajuste profundo na sua estrutura patrimonial, expresso tanto na diminuição da alavancagem de suas operações ativas, em particular do crédito, como na elevação da participação relativa de títulos públicos na composição do ativo bancário” [Gazeta Mercantil, 1999 d].

O gráfico 11 permite confirmar a mudança prevista na composição do ativo total dos bancos por meio da proporção carteira de títulos federais – total de crédito bancário. Como a relação é crescente a partir de 1995, isso indica que os bancos aumentaram mais rapidamente a carteira de títulos federais do que o crédito. No período de meados de 1990 a meados de 1995, a proporção entre o estoque de títulos federais e o estoque de crédito oscilou ao redor de 10%. A partir de meados de 1995 até meados de 1999, a proporção cresceu rapidamente, passou de menos de 10%, para próximo de 50% em 1999.

GRÁFICO 11
 Sistema Bancário
 Relação entre Títulos Públicos Federais e Crédito Efetivo¹

(Em porcentagem)



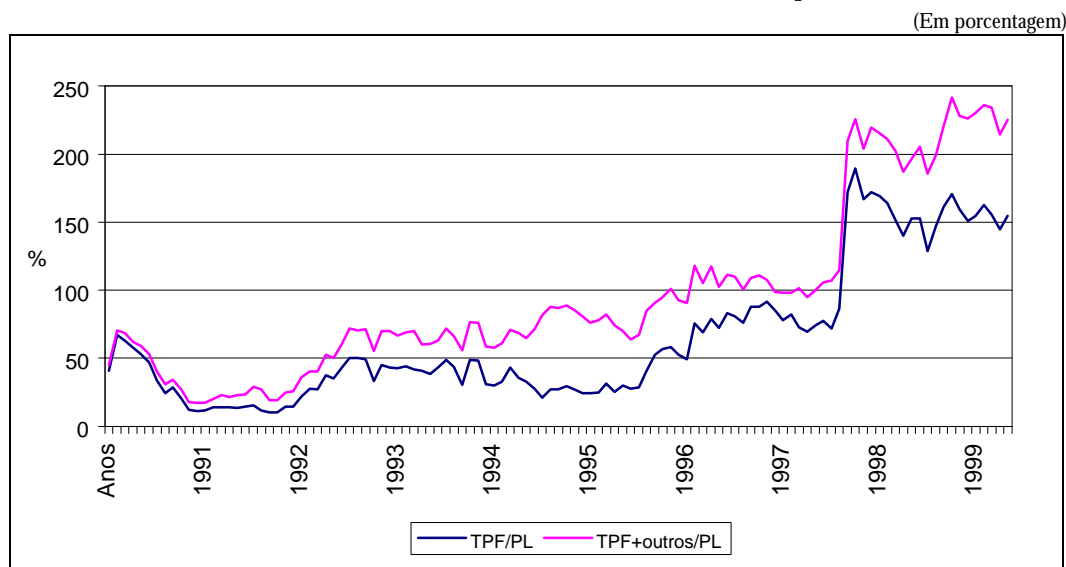
Fonte: Sisbacen.

Nota: ¹ Série de abril/1990 a ago./1999.

Outra mudança prevista seria o desestímulo ao crescimento do patrimônio líquido dos bancos. Em termos absolutos, o capital continuou a aumentar, mas em termos relativos perdeu expressão. Em suma, os bancos canalizaram a maior parte das suas aplicações para ativos com ponderação de risco zero, ao agirem assim, além de não necessitarem aumentar o patrimônio líquido, podem apresentar aos acionistas um índice de lucratividade maior.

O gráfico 12 permite visualizar a crescente e rápida expansão da carteira de títulos federais em relação ao patrimônio líquido dos bancos. Neste gráfico, utilizaram-se dois totais para a carteira de títulos. O primeiro considera unicamente os títulos federais identificáveis no Suplemento Estatístico do Banco Central. O outro considera os referidos títulos, identificáveis no Suplemento, mais o total que consta como outros títulos, que podem ser tanto do governo quanto da iniciativa privada. Obviamente, o total de títulos federais em poder dos bancos encontra-se entre essas duas informações. Considerando a média desses dois valores, pode-se afirmar que a carteira de títulos públicos federais passou de 50% do patrimônio líquido dos bancos, em 1994, para 170%, em 1999.

GRÁFICO 12
Sistema Bancário
Relação entre Títulos Federais e Patrimônio Líquido¹



Fonte: Sisbacen.

Nota: ¹ Série de abril/1990 a ago./1999.

8 SUGESTÕES PARA DIMINUIR O IMPACTO NEGATIVO DO ACORDO NO CRÉDITO

O impacto negativo da adesão do Brasil ao Acordo da Basileia foi o de estabelecer um limite para o crédito e não estabelecer limite para as aplicações em títulos públicos federais. O efeito deste limite na política de empréstimos dos bancos deve ter sido ampliado pelas inúmeras vezes em que a norma do Banco Central foi alterada e, quase sempre, reduziu o limite para as operações de crédito. Por isso, mesmo o banco com folga para ampliar o crédito pode não ter se sentido seguro para ampliar essas operações, com receio do próximo limite.

A diminuição do limite de crédito afeta principalmente os grandes bancos controlados pelo governo federal, que historicamente construíram as maiores carteiras de crédito. Neste sentido, cabe citar que o efeito no Banco do Brasil, basicamente, devido ao aumento do peso dos créditos tributários de 20% para 300%, a partir de dezembro de 2000, foi a geração de uma deficiência patrimonial de R\$ 1,9 bilhões [Gazeta Mercantil, 2001b]. Para equacionar esse problema, a direção da instituição declarou "o Banco do Brasil descarta a hipótese de contar com aumento de capital por subscrição para o ajuste e tem na mesa opções como redução dos recursos de repasse do BNDES ou mesmo para a agricultura" ('op. cit.', 2001c).

Além dos grandes bancos, o limite de crédito também afeta as instituições menores. Neste sentido, cabe citar o presidente do Banco Sudameris, que "explicou que um índice da Basileia elevado (11%) favorece a concentração do sistema financeiro porque obriga as instituições menos capitalizadas a buscarem parceiros ou controladores mais fortes. O índice alto, disse ainda o banqueiro, estimula a entrada de capital externo. ... O Sudameris mesmo não precisaria de nova injeção dos controladores estrangeiros se o índice exigido fosse de 8%" ('op. cit.', 2001a).

Porém, o Acordo está sendo aprimorado. Além do risco de crédito, que era a preocupação única do documento de 1988, o seu adendo, de 1996, incorpora o risco de mercado, especialmente das novas operações implementadas pelos bancos, como as referendadas em outras moedas e derivativos [BIS, 1996]. Entretanto, a exigência inicial de patrimônio líquido dos bancos, para atender o risco de crédito, expressa na fórmula $PLE = \alpha \cdot \sum t_i r_i$, como demonstrado, não considerou adequadamente as necessidades e características do país. Além disso, essa fórmula passou por mudanças típicas nos seus parâmetros, como a redução da alavancagem e aumento na ponderação de risco do crédito tributário que, como visto no capítulo 7, reduziram o volume de recursos que os bancos podiam aplicar no crédito.

O nosso entendimento é o de que há necessidade de ajustar alguns parâmetros da fórmula do PLE. Para tanto, considerando-se a realidade do país, o ajustamento da fórmula deve visar: o aumento do crédito total, de maneira a elevar a relação crédito-PIB, e o aumento mais que proporcional dos créditos concedidos aos setores produtivos e às pequenas empresas.

A pergunta relevante é: como aumentar o volume de crédito e direcioná-lo ao setor produtivo sem contrariar o Acordo da Basileia? A resposta a essa questão, a nosso ver, deve considerar e combinar várias alternativas. Tendo-se em vista, por exemplo, que a condição necessária para aumentar o crédito é o aumento da alavancagem, pode-se combinar essa ação com outras, para direcionar o excedente de crédito ao setor produtivo, como, por exemplo, ponderar o risco de juros dos créditos, limitar a carteira de títulos públicos dos bancos, diminuir a ponderação de risco de créditos de pequeno valor, entre outras.

8.1 Aumentar a Alavancagem

A sugestão natural e a mais simples de operacionalizar é a de aumentar a alavancagem dos atuais 9,09 para 12,5, conforme recomendado pelo Acordo. Ou seja, a razão capital-ativo diminuiria dos atuais 11%. De imediato, aumentaria a capacidade de os bancos concederem crédito e não afetaria o volume de recursos aplicados em outros ativos nem em títulos. O exemplo hipotético da tabela 1 (p. 33) mostra que o aumento da alavancagem diminui o Patrimônio Líquido Exigível (PLE) dos bancos e não altera o Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), o que amplia o volume de capital das instituições financeiras não comprometido com as operações ativas. Ou seja, diminuir a razão capital-ativo equivale a aumentar o limite de crédito dos bancos.

Entretanto, a maior capacidade dos bancos em conceder crédito pode não corresponder a uma maior oferta de crédito ao setor produtivo. Os bancos poderão agir com cautela na ampliação do crédito em virtude de:

1) não saberem por quanto tempo poderão contar com a alavancagem maior, ou seja, pelo receio de que o limite de crédito volte a ser reduzido e que tenham de se adaptar rapidamente à nova situação;

2) não terem pressa em conceder um volume maior de crédito, ou seja, em elevar o seu PLE para o nível do PLA, porque assim retardam o aumento do capital do banco e podem apresentar um índice de lucratividade maior; e

3) não priorizarem os investimentos no setor produtivo, mas sim nos clientes que aceitem pagar as maiores taxas de juros, como as pessoas físicas.

Conclui-se que, elevar a alavancagem dos bancos é uma condição necessária para elevar o volume de crédito, mas não é uma condição suficiente para que os setores produtivos possam contar com um maior volume de crédito. Para tanto, há necessidade de adotar outras medidas, como, por exemplo:

8.2 Ponderar o Risco de Juros dos Créditos

Os setores produtivos normalmente não conseguem pagar elevadas taxas de juros, por isso, o governo adota várias normas para direcionar os créditos para esses setores. Apesar do esforço do governo, nos últimos dez anos, os bancos canalizaram volume crescente de crédito para o setor serviço e para as pessoas físicas, como mostra a seção 3.3. Obviamente, os bancos assim agiram porque receberam uma taxa de juros mais elevada nesses empréstimos. Em outras palavras, os créditos concedidos à agricultura, à indústria e ao setor habitacional, por pagarem taxas de juros menores, são preteridos pelos bancos.

Ao se aprimorar a fórmula do Acordo da Basileia, é possível amenizar essa prática dos bancos, que reduz o volume de crédito aos setores que pagam taxas de juros menores. Para tanto, basta captar a influência das taxas de juros sobre o risco de crédito e caracterizar que, quanto maior a taxa de juros do empréstimo, maior o risco de crédito e, conseqüentemente, maiores os requerimentos de capital.²⁵

Esquemáticamente, a avaliação do risco do crédito seria obtida compreendendo duas ponderações, da seguinte maneira:

²⁵ Alguns autores argumentam que as taxas de juros têm um importante papel como mecanismo de seleção de tomadores quanto ao seu risco potencial: se as taxas de juros crescem, cresce também a proporção de tomadores de alto risco. Isso porque, se bem-sucedido em seus empreendimentos financiados, experimentam maiores retornos em relação aos de baixo risco, estando dispostos a ariscar empréstimos com elevadas taxas de juros. Assim, esses autores demonstraram que, ao elevar a taxa de juros, o banco eleva o seu retorno esperado até certo ponto. A partir de determinado ponto, esse retorno passa a declinar, pois as taxas de juros maiores estariam expulsando do mercado tomadores de baixo risco. Para um tratamento teórico desse tema, ver Jaffee e Stiglitz (1990) e Braga (1998).

Crédito Ponderado pelo Risco = (valor do crédito) x (ponderação do risco) x (ponderação do risco de juros).

A ponderação do risco de juros poderia ir, por exemplo, de 1 a 4 em função da taxa SELIC. Assim, os empréstimos com taxas de juros iguais ou inferiores a taxa SELIC receberiam ponderação 1, enquanto os empréstimos concedidos a taxas de juros maiores, por exemplo, 400% superior a taxa SELIC, receberiam ponderação 4.²⁶

8.3 Limitar a Carteira de Títulos Públicos dos Bancos

Atualmente, os bancos não obedecem nenhum limite em relação a sua carteira de títulos públicos. Eles têm total liberdade para determinar o volume de títulos que desejam manter em carteira. Em consequência, suas aplicações em títulos públicos passaram a crescer expressivamente sem correspondência com o capital dos bancos. A proporção títulos públicos-patrimônio líquido mostra crescimento expressivo nos últimos anos. Atualmente, os bancos podem aumentar essa proporção indefinidamente.

Entretanto, apesar de os títulos públicos federais apresentarem, em princípio, risco de crédito igual a zero, uma vez que o risco de crédito ou de contraparte representa o risco de o prestador (banco, no caso) não reaver os recursos que emprestou em virtude da quebra ou falência do tomador. Como o governo por definição não quebra, o risco de crédito dos seus títulos é zero. A fórmula deve considerar que, apesar de o governo honrar seus títulos, estes não são livres de riscos. Nesse sentido, é oportuno citar que os títulos do governo dos Estados Unidos, com resgate superior a 90 dias, eram classificados com ponderação de risco de 10%.²⁷ No Brasil, deve-se considerar que os bancos, com expressiva carteira de títulos públicos, podem ser fortemente afetados pela volatilidade do câmbio, da taxa de juros e dos índices.

Assim, a elevada concentração em títulos públicos eleva o risco dos bancos. A volatilidade da taxa de juros, do câmbio e dos índices utilizados para remunerar esses papéis, altera o valor presente desses títulos (ativo), mas, em princípio, não altera o valor das obrigações dos bancos (passivo), como os depósitos à vista. Por isso, oscilações expressivas podem provocar redução significativa no patrimônio líquido do banco e em consequência do crédito.

Para minimizar o risco dos bancos e com a preocupação de não interferir nas carteiras de títulos já constituídas pelas instituições financeiras, sugere-se que as aplicações dos bancos em títulos federais sejam limitadas em determinado nível. Tal nível

²⁶ A sugestão de ponderar os créditos pela taxa de juros não deve contrariar o Acordo da Basileia, pois foi adotada pelo Banco Central da Argentina [Maia e Malan, 1998, p.30].

²⁷ Em 1986, as autoridades monetárias dos Estados Unidos submeteram à apreciação pública o critério de que os títulos do governo dos Estados Unidos, com vencimento de mais de 90 dias, teriam peso de 10%, pois vencimentos mais longos apresentam maior risco em termos de taxa de juros do que os vencimentos mais curtos [Reed e Gill, 1994, capítulo 7].

seria uma proporção do capital do banco, por exemplo, até três vezes o capital do banco pode ser aplicado em títulos públicos. O estabelecimento desta proporção depende, basicamente, da volatilidade da taxa de juros e de câmbio.

8.4 Diminuir a Ponderação de Risco de Créditos de Pequeno Valor

Os créditos de pequeno valor, os direcionados para as pequenas e microempresas, bem como os créditos direcionados ao setor produtivo, que apresentem boas garantias, podem ter uma ponderação de risco menor. À semelhança do que foi feito na Argentina [Maia e Malan, 1998, p.29]. E, mais recentemente no Brasil, quando a ponderação de risco das letras de exportação foi reduzida de 100% para 50% (Circular nº 2 916/99 do BC).

9 CONCLUSÃO

A primeira constatação relevante do estudo é a de que o Plano Real marcou uma mudança na tendência de crescimento do crédito total. Porém, não foi a mudança esperada. Esperava-se que o novo ambiente de estabilização econômica desencadeasse expressivo crescimento dessas operações. Entretanto, o estudo constata que o crédito, a preços constantes, antes do Real, no período inflacionário, apresentava tendência de crescimento, nos anos de 1992, 1993 e início de 1994, e que, após o Real, a tendência passou a ser de estabilidade, de 1994 a 1999. Em suma, constatou-se o oposto do que se esperava, a estabilização econômica além de não alavancar o crédito ainda deteve o crescimento que até então ocorria.

Outra constatação é que ocorreu a redistribuição do crédito entre setores. Diminuiu a participação do setor público e aumentou a do setor privado, que passou de 65% do crédito total, em 1989, para 93%, em 1999. Este alto percentual indicaria o esgotamento deste processo de realocação de recursos. Constatou-se também a redistribuição do crédito entre segmentos do setor privado, o que favoreceu às pessoas físicas, que passaram a ser contempladas com volume crescente de crédito, em detrimento do setor produtivo, que manteve uma participação constante (54%), mas com indicação de queda. Preocupa o comportamento do crédito à habitação, que apresentou tendência de diminuição, passou de mais de 30%, em 1990, para menos de 10%, em 1998. E também preocupa o crédito à agricultura, que recebeu aproximadamente 10% do crédito total, de 1989 a 1999. Contudo, como nos anos de 1990, 1994, 1997 e 1998, a participação da agricultura ficou abaixo de 10%, pode-se qualificar a tendência do crédito concedido à agropecuária como estável com indicação de queda.

Em relação ao Acordo da Basiléia, constata-se que a adesão do Brasil (Resolução nº 2 099/BC) estimulou os bancos a aplicarem em títulos públicos federais em detrimento das aplicações em crédito, que passaram a ter um limite por banco. Esse estímulo à aplicação dos bancos deve ter sido reforçado pelas várias mudanças dessa

Resolução, uma vez que o limite de crédito sempre diminuiu. Em face da constante diminuição do limite de crédito, pode-se considerar que até os bancos com folga para conceder crédito podem, por cautela, não ter utilizado essa folga, até certificarem-se da estabilidade do limite. O estudo mostra que o estímulo à compra de títulos públicos permanece até no caso em que o volume de crédito do banco supera o seu limite, quando o banco, basicamente, tem duas opções: aumentar o capital e/ou reduzir as operações de crédito. Neste caso, independentemente da opção escolhida, o banco deve ampliar a carteira de títulos públicos, a fim de manter o índice de lucratividade da instituição.

Algumas dessas mudanças no portfólio dos bancos foram constatadas mediante séries de tempo. Essas séries mostram que, a partir de 1994, cresceu persistentemente o estoque de títulos federais em poder dos bancos, se comparado com os créditos e com o patrimônio líquido dessas instituições. E que diminuiu a participação dos créditos em relação ao ativo total dos bancos, ou seja, os bancos cresceram mais do que as suas aplicações em crédito.

Uma preocupação que surge do estudo é com o fato de o Banco Central do Brasil ter sido mais realista que o exigido pelo Acordo. Ao estabelecer parâmetros mais rigorosos para os bancos brasileiros ou ao fazer exigências não consideradas no Acordo, não deve ter considerado que um dos objetivos do Acordo era o de impedir a competição desigual. Esta, aparentemente, era uma das motivações das autoridades monetárias dos países que promoveram o Acordo da Basileia, evitar que os seus bancos competissem em condições de desigualdade com os bancos de países que tinham normas mais brandas. Por isso, normas mais rigorosas, como a redução da alavancagem, pode significar competição desigual para os bancos nacionais, principalmente para os que concedem maior volume de crédito.

A conclusão principal deste estudo é que a maneira que o Brasil aderiu ao Acordo da Basileia, as constantes mudanças de norma e o fato de as exigências não terem se limitado às previstas no Acordo, podem explicar o comportamento do crédito após 1994. Em outras palavras, as várias normas relacionadas ao Acordo, adotadas pelo Banco Central, podem ter limitado as operações de crédito.

A sugestão do trabalho é que o Banco Central ajuste as normas de adesão ao Acordo. Em primeiro lugar, sugere-se aumentar a alavancagem dos bancos. Esta é a condição necessária para aumentar o volume de crédito. Contudo, para que o acréscimo de crédito chegue ao setor produtivo e às pequenas empresas, sugere-se: ponderar o risco de juros dos créditos, limitar a carteira de títulos públicos dos bancos e diminuir a ponderação de risco referente a créditos de pequeno valor. Além disso, sugere-se evitar alterações sistemáticas das normas, bem como estabelecer exigências mais rigorosas e/ou não consideradas no Acordo da Basileia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Antônio J., PAULA, Luiz F. de e MARQUES, Maria B. O Que Revela a Queda dos "Spreads" Bancários. *Gazeta Mercantil*, p. A-3, 22/09/99, 1999d.
- BARROS, José R. Mendonça de, e ALMEIDA JÚNIOR, Mansueto F. *Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, maio de 1997.
- BIS. *Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jan. 1996.
- _____. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, July 1988.
- BRAGA, Márcio B. Os Bancos Brasileiros e a Crise Mundial. *Informações Fipe*, n. 216, set. 1998.
- CAVICCHIOLLI, Mário S. *A Influência do Comitê da Basileia na Supervisão Prudencial do Sistema Financeiro Brasileiro*. Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças – 10ª turma da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. São Paulo, 1999.
- CERQUEIRA, Daniel R. de C. Créditos e Inadimplência no Sistema Financeiro Nacional: evolução recente. *Boletim Conjuntural*, IPEA, n. 42, jul. 1998.
- CINTRA, Marcos A. M. Sistema Financeiro. *Indicadores DIESP*, n. 79, p.14, jul./ago.2000.
- DIEESE. Bancos (e Finanças) no Brasil: reestruturação e tendências. *Boletim Estudos e Pesquisas*, n. 213, maio/jun. 1999.
- FREITAS, Maria C. P. Moeda Endógena e Passividade Bancária: uma análise crítica da abordagem "Horizontalista" e da teoria do circuito monetário. *Revista de Economia Política*, v. 19, n.4 (76), out./dez. 1999.
- GAZETA MERCANTIL. *Novas Regras do BC São Questionadas* (mercado debate classificação de risco válida para os papéis públicos e privados). p. B-10, 19/09/99, 1999c.
- _____. *Regras Devem Aumentar Operações de Empréstimos.*, p. B-2, 14/09/99, 1999a.
- _____. *Governo Anuncia Medidas para Baratear o Crédito*. p. B-1, 15/10/99, 1999e.
- _____. *Banco Central Divulga Medidas para Baixar Juro no Crédito*. p. B -1, 29/11/00, 2000.
- _____. *Déficit no Patrimônio Atinge R\$ 1,9 Bilhões*. p. B-2, 14/02/01, 2001b.
- _____. *Banco do Brasil Estuda como Reforçar Patrimônio*. p. B-2, 02/03/01, 2001c.
- _____. *Bancos Têm Espaço para Triplicar Empréstimos*. p.B-1, 15/01/01, 2001a.
- IBGE/Andima. *Sistema Financeiro, uma Análise a partir das Contas Nacionais 1990 – 1995*. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Contas Nacionais, 1997.
- JAFFEE, D. e STIGLITZ, J. Credit Rationing. In: FRIEDMAN, B. and HAHN, F. (ed.) *Handbook of Monetary Economics*. v. 2. Amsterdam: North-Holland, 1990.

- MAGLIANO, Augusto C. Acordo sobre o Regime de Capitais Mínimos para Entidades Financeiras e suas Conseqüências. *Revista da ANDIMA*, jun.1994.
- MAIA, Geraldo V. S. e MALAN, Luiz S. Acordo de Basileia: avaliação do procedimento utilizado pelo Brasil. Nota técnica DEPEC – 96/02, *Boletim do BC*, fev. 1998.
- NYGAARD, Roberto. *Uma Análise da Emenda ao Acordo da Basileia e Sugestões para Implementação no Brasil*. Dissertação defendida no PPGA/UFRGS, abr.1999.
- PAULA, Luiz F. R. Comportamento dos Bancos, Posturas Financeiras e Oferta de Crédito: de Keynes a Minsky. *Revista Análise Econômica*, v.16, n.29, mar. 1998.
- PAULA, Luiz F. R., JÚNIOR, Antônio J. A., e MARQUES, Maria B. L. *Ajuste Patrimonial e Padrão de Rentabilidade dos Bancos Privados no Brasil durante o Plano Real*. Grupo de Estudos da Moeda e Sistema Financeiros da UFRJ, 1999. mimeo
- PUGA, Fernando P. *Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999. (Texto para Discussão BNDES, n. 68).
- REED, E. e GILL, E. *Bancos Comerciais e Múltiplos*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- SADDI, J. Revendo o Acordo de Basileia. *Gazeta Mercantil*. A-2, 19/09/99, 1999b.
- TROSTER, Roberto L. *Overbanking no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- _____. Política Bancária do Real. *Informações Fipe*, n. 208, p. 13 – 15 jan. 1997.
-