

A MINI REFORMA DE 1988 E A CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL

Verenice Pavan Garcia Abdulmacih*
Carlos Eduardo Carvalho**

INTRODUÇÃO

O grau de concentração no sistema bancário brasileiro foi sempre apontado como um dos fatores responsáveis pelas restrições na oferta de crédito e financiamento para empresas e consumidores. Ao criar a segmentação rígida de instituições e instrumentos financeiros, a reforma de 1964-65 procurou responder a esta preocupação, além de outras, como a especialização de instituições e de instrumentos financeiros para atender a necessidades específicas, em especial a oferta de recursos de longo prazo para investimento e habitação.

Nos anos seguintes, a segmentação legal deu lugar à formação dos conglomerados financeiros, em que um grande banco comprava a carta-patente de instituições das diversas modalidades e passava a atuar de fato como banco universal, embora cada instituição do grupo conservasse personalidade jurídica própria. A figura da carta-patente impunha restrições também à abertura de agências e ao direito de operar em regiões específicas do país e passou a ser apontada como o símbolo da regulamentação restritiva que favoreceria a concentração bancária, por dificultar o ingresso de novas instituições no sistema e restringir a concorrência.

Entre os objetivos da chamada "reforma de 1988" figurava o fortalecimento da competitividade entre as instituições do sistema financeiro, com a ampliação das condições de acesso por meio da eliminação das barreiras legais à entrada de novas instituições e à expansão das já existentes. As principais medidas adotadas foram a extinção da figura da carta-patente e a criação do banco múltiplo, ou seja, o conglomerado financeiro organizado como empresa única, autorizada a operar nos diversos mercados com carteiras diferenciadas.

Este artigo sustenta que tais medidas pouco alteraram o grau de concentração no sistema bancário, o qual se modificou de forma sensível em 1990 e 1991, principalmente pelos efeitos dos programas de estabilização do governo Collor. As mudanças de 1988 permitiram apenas uma grande

* Centro Universitário Fundação Santo André - FSA FAECO - Faculdade de Economia e Administração

** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Economia Políti

simplificação para a organização legal dos conglomerados financeiros já existentes, além de um aumento do número de bancos pequenos, resultado da transformação de muitas instituições financeiras não bancárias em bancos comerciais e múltiplos, sem que se reduzisse o grau de concentração do sistema. Justifica-se chamá-la de "míni-reforma", portanto, iniciativas que não constituíram de fato uma mudança substancial nos itens que anunciava como seus objetivos maiores. Além desta introdução, o artigo apresenta quatro seções: a primeira apresenta um quadro geral das medidas de 1988, a segunda discute os indicadores de concentração de depósitos e os problemas metodológicos para a análise, a terceira discute os efeitos do Plano Collor e a quarta analisa os demais indicadores de concentração. Seguem-se rápidas considerações finais.

1. AS MEDIDAS DE 1988: O QUE SE FEZ E O QUE FICOU POR FAZER

Apesar do modelo criado pela reforma de 1964-65, a segmentação do sistema financeiro brasileiro foi de fato muito menor que a concepção original. Desde o final de 1967, diversas medidas governamentais estimularam a formação dos conglomerados financeiros, mas sem revogar o modelo vigente. Os grandes bancos comerciais passaram a adquirir cartas-patentes de instituições especializadas para formar os conglomerados, os grandes grupos que a reforma de 1964-65 queria evitar.

Instrumento herdado do período anterior, a carta-patente foi de início um instrumento da reforma de 1964-65 para assegurar a especialização e a segmentação. Exigência legal para criação de cada tipo de instituição financeira e também para a abertura de dependências e de sedes, inclusive agências bancárias, o controle da emissão deste instrumento dava à autoridade condições para interferir decisivamente no desenho do sistema.

Não por acaso a carta-patente se transformou no símbolo de regulamentação excessiva do sistema. Com as limitações impostas pelas autoridades para a expansão dos vários segmentos do sistema financeiro nacional, ao não conceder novas autorizações (carta-patente) para atuação em determinada atividade financeira, estabeleceu-se um mercado para as cartas-patentes já emitidas, embora fossem sempre consideradas como bens intangíveis, pois representavam tão somente o direito para o exercício de determinada atividade financeira no país. Este mercado foi utilizado pelas próprias autoridades para recuperar parte de empréstimos insolventes concedidos, por meio da venda de cartas-patentes da instituição liquidadas. Em meados da década de 1980, as diferentes cartas-patentes foram classificadas por pontos, o que ampliou sua negociabilidade no mercado. Ainda que fosse apenas um dos

itens das propostas de reforma do sistema financeiro em meados dos anos 1980, a extinção das cartas-patentes se transformou em elemento decisivo das medidas adotadas.

Uma das origens das medidas de 1988 está nos estudos desenvolvidos em conjunto entre o governo brasileiro e o Banco Mundial a partir de 1986. Em novembro de 1985, o governo brasileiro candidatou-se ao programa de ajustamento do sistema financeiro, um dos programas financiados pelo BIRD com prazo de implantação de 4 a 5 anos. Para desenvolver os estudos sobre a reforma, foi constituído um grupo de trabalho, inicialmente sob o comando do Ministério da Fazenda. No segundo semestre de 1987, o BCB assumiu a coordenação desses grupos e, a partir de reuniões periódicas com técnicos do BIRD, foram definidos os itens que comporiam o projeto de reestruturação do sistema financeiro, inclusive a extinção de fundos, programas e subsídios creditícios (Bucchi, 1988:1). Segundo Bucchi (1988:2), o projeto final continha cinco objetivos gerais, e o fim das cartas-patentes se incluía apenas no item 3:

1. maior estabilidade financeira da economia de forma a propiciar um alongamento nos prazos de financiamento e redução dos custos de intermediação financeira;
2. transparência nos subsídios e créditos dirigidos de forma a identificar o montante de subsídios e os setores beneficiados pelos programas;
3. racionalizar e simplificar o sistema financeiro nacional de forma a reduzir os seus custos;
4. fortalecer a competitividade dos bancos flexibilizando a entrada e saída do sistema;
5. fortalecer o BACEN, de forma a aprimorar esse órgão para o exercício de suas funções de superintendência do sistema financeiro.

Em 29 de dezembro de 1987, através da circular n.º 1.273, o Banco Central instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF, com vistas à unificação e racionalização das demonstrações financeiras. A medida de caráter obrigatório a partir de 30 de junho de 1988, constituiu-se em importante instrumento para a uniformização das informações contábeis do Sistema Financeiro, contribuindo para a implantação dos "Bancos Múltiplos", como acabaram conhecidas as instituições de múltiplas funções no Brasil.

A autorização pelo Conselho Monetário Nacional, da constituição do banco múltiplo no Brasil, deu-se através da resolução n.º 1.524, de 21 de setembro de 1988. Foi facultado aos bancos comerciais, de investimentos, de desenvolvimento, às sociedades de crédito imobiliário e de crédito, financiamento e investimento, às sociedades distribuidoras e sociedades corretoras a opção de comporem uma única instituição através de fusão, incorporação, cisão, transformação ou

constituição direta, com personalidade jurídica própria, sob a denominação genérica de banco múltiplo. Como os ativos e passivos são desvinculados, torna-se possível a ampliação dos volumes disponíveis sem qualquer direcionamento, exceto aqueles ligados às sociedades de crédito imobiliário (caderneta de poupança) e ao crédito rural (compulsório sobre depósito à vista), tratado no artigo 10 do regulamento anexo da resolução.

Esse normativo apresentou duas características inovadoras importantes: (1) não foi impositiva, ou seja, abriu ao mercado uma possibilidade de organização a ser seguida ou não, conforme os critérios de cada instituição individualizada; (2) reduziu bastante as restrições legais no mercado, ao permitir que instituições que operavam na forma de conglomerado se transformassem em bancos múltiplos e também que instituições independentes, inclusive corretoras de títulos e valores mobiliários e distribuidoras de títulos e valores mobiliários se constituíssem em bancos múltiplos.

Se por um lado, a organização dos conglomerados pôde ser simplificada, por outro fazia-se a primeira abertura para que instituições financeiras singulares pudessem ampliar suas atividades sem o ônus financeiro que lhe era imposto pelo sistema de comercialização de pontos então vigente. Os interessados em operar com outras modalidades poderiam fazê-lo, desde que comprovassem basicamente o nível de capital e patrimônio líquido exigido, alterando seu objeto social com vistas a amparar as operações das carteiras especializadas, na forma da nova regulamentação baixada.

Coube à Constituição de 1988 cancelar de vez a figura da carta-patente como documento de valor para transações no mercado financeiro e, inclusive, o sistema de pontuações. No caso da saída do sistema, segundo a proposta, bastaria vender o controle acionário.

2. PROBLEMAS METODOLÓGICOS E A CONCENTRAÇÃO DE DEPÓSITOS

Para identificar os níveis de concentração bancária no Brasil foram utilizados indicadores tradicionais: porcentagem de depósitos, empréstimos, patrimônio líquido e ativo total, dos maiores bancos, de 1986 a 1993.

Na análise do grau de concentração do sistema financeiro nacional após a míni-reforma de 1988, é fundamental discutir se as mudanças ocorridas resultaram da reforma ou de fatores relacionados aos efeitos do Plano Collor, de março de 1990, e do chamado Plano Collor II, de janeiro de 1991.¹ Os bancos múltiplos de médio e grande porte formados em 1988 e 1989

¹ Sobre o Plano Collor, ver Carvalho (1996 e 2003). Sobre o Plano Collor II, ver Faro (1991).

eram a continuidade de conglomerados já existentes, com a fusão de empresas de sua propriedade que atuavam em mercados específicos. Muitos bancos múltiplos de menor porte tiveram origem em instituições financeiras não bancárias, interessadas nas possibilidades abertas pela atuação como bancos comerciais na aplicação e captação de recursos, embora praticamente todos continuassem atuando nos nichos específicos em que atuavam antes.

Critérios Metodológicos e Apuração de Dados

É importante ressaltar a dificuldade de avaliação do segmento dos bancos múltiplos, através de comparações entre períodos anteriores e posteriores a 1989, pelas seguintes razões:

- Inexistência de referência perfeita de comparação, pois as combinações utilizadas na formação dos bancos múltiplos foram as mais variadas. As instituições podem ter se originado de todas as modalidades de instituições singulares correspondentes às respectivas carteiras, bem como de combinações de incorporações/fusões de apenas algumas instituições singulares, como exemplo banco comercial e financeira; banco de investimento e sociedade de crédito imobiliário, com expansão através da criação de carteiras antes não operacionalizadas.
- As demonstrações contábeis das instituições resultantes de processos de fusão, cisão ou incorporação são elaboradas em um único instrumento, sob a forma múltipla, englobando as informações de todas instituições envolvidas, a partir da data da assembléia que deliberou a transformação. Já em 1988, quatro conglomerados financeiros (Bradesco, Itaú, Bozano Simonsen e BMC) apresentaram suas demonstrações como banco múltiplo, enquanto grande parte das transformações ocorre em 1989. Um conglomerado financeiro, o Banco Real, permaneceu como banco comercial.
- Aspecto importante a ser ressaltado diz respeito ao COSIF - Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional instituído através da Circular nº 1.273 do BACEN em 29/12/1987 objetivando a unificação e racionalização das demonstrações financeiras. A medida de caráter obrigatório a partir de 30/06/1988, dificulta a análise comparativa entre os períodos anteriores e posteriores a 1988.

Para superar as dificuldades apontadas, a comparação entre os períodos anteriores e posteriores a mini reforma desenvolveu-se com os procedimentos indicados a seguir. Buscou-se assim reduzir as distorções provocadas pela comparação de dados de empresas que atuam em todos ou quase todos os segmentos permitidos para a incorporação de carteiras e

transformação em banco múltiplo, mesmo que a carteira não tenha sido incorporada no momento da transformação.

- Foram selecionados os 30 maiores bancos privados pelo volume total de depósitos em 1986. Em seguida, para unificar o referencial, foram consolidados os dados dos balanços do final de cada ano do período entre 1986 e 1993 das seguintes empresas: ⁽¹⁾ bancos comerciais; ⁽²⁾ bancos de investimentos; ⁽³⁾ sociedade de crédito, financiamento e investimentos e ⁽⁴⁾ sociedades de crédito imobiliário pertencentes ao conglomerado.
- Consolidação com base no pressuposto de que, até o momento da deliberação de transformação em banco múltiplo e das carteiras a serem incorporadas, eram considerados os dados das empresas que atuavam em cada segmento dentro do mesmo conglomerado. A partir da transformação e incorporação das carteiras escolhidas, os dados referiam-se às empresas que se mantiveram dentro do conglomerado atuando como empresas independentes, juntamente com o banco múltiplo, origem da transformação.
- O COSIF torna-se obrigatório a partir do 2º semestre de 1988, dessa forma, para apuração dos dados necessários foram consideradas as contas apresentadas no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - MODIFICAÇÕES REGULAMENTADAS PELA CIRCULAR Nº 1273 -COSIF (**)	
1986 e 1987 (*)	
1988 em diante (**)	
Banco Comercial	<p>Ativo: Empréstimos e Títulos Descontados; Financiamentos Rurais; Rendas a Apropriar; Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e Créditos em Liquidação.</p> <p>Passivo: Depósitos à Vista; Depósitos a Prazo; Despesas a Apropriar.</p>
Banco de Investimentos	<p>Ativo: Empréstimos, Títulos Descontados e Financiamentos - Setor Privado e Setor Público. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e Créditos em Liquidação.</p> <p>Passivo: Depósito à Vista e Depósitos a Prazo.</p>
Soc. Crédito Fin. e Investimentos	<p>Ativo: Empréstimos, Títulos Descontados e Financiamentos - Setor Privado e Setor Público. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e Créditos em Liquidação.</p> <p>Passivo: Depósito à Vista e Depósitos a Prazo.</p>
Soc. Crédito Fin. e Investimentos	<p>Ativo: Empréstimos, Títulos Descontados e Financiamentos - Setor Privado e Setor Público. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e Créditos em Liquidação.</p> <p>Passivo: Recursos de Aceites Cambiais.</p>

Soc. de Crédito Imobiliário	Ativo:	Ativo:
	Aplicações Imobiliárias	Empréstimos, Títulos Descontados e Financiamentos - Setor Privado e Setor Público. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e Créditos em Liquidação.
	Passivo:	Passivo:
	Depósitos em Poupança	Depósito em Poupança.

* Consideram-se as mesmas rubricas de curto e longo prazos.

** Para o caso de Banco Múltiplo após 1989, as demonstrações contábeis são apresentadas sob a mesma forma, incorporando-se as carteiras conforme deliberação da AGE específica de cada instituição.

- Foram excluídas as operações da carteira de câmbio devido à possibilidade de alteração do referencial, pois não necessariamente todos os bancos componentes da amostra operavam esse tipo de carteira e as originárias de operações de arrendamento mercantil que somente puderam ser incorporadas posteriormente.
- Para apuração do volume de depósitos totais, foram considerados os saldos apresentados no balanço de dezembro de cada ano, para as contas de curto e longo prazo das seguintes rubricas: (a) depósito à vista; (b) depósito a prazo; (c) depósito de poupança e (d) letras de câmbio.
- Para apuração do volume de empréstimos totais, foram considerados os saldos apresentados no balanço de dezembro de cada ano, para as contas de curto e longo prazo das seguintes rubricas: (a) operações de crédito; (b) financiamentos; (c) refinanciamentos; (d) repasses; (e) financiamentos imobiliários.
- Para apuração do patrimônio líquido e ativo total foram considerados os saldos apresentados em dezembro de cada ano para a rubrica.
- Após a apuração de todos os dados, selecionou-se os 20 maiores bancos para em seguida proceder a análise proposta.
- Na apuração dos valores referentes ao consolidado do setor das instituições financeiras privadas, foram adotados os seguintes procedimentos:
 1. Até 1988, o Boletim do BACEN apresentava os dados consolidados incluindo o setor público e privado das seguintes empresas: BC, SCFI, SCI e BI. Dessa forma, tornou-se necessária à apuração dos valores relativos às empresas do setor público, para sua posterior exclusão, resultando no valor correspondente ao setor privado.
 2. Após 1988, no Boletim do BACEN, os dados consolidados separados nos seguintes segmentos: bancos comerciais públicos e privados; bancos múltiplos públicos e privados; SCFI, SCI e BI. Dessa forma, o tratamento dos dados relativo ao setor público é necessário

somente até a incorporação das carteiras como banco múltiplo (data da AGE) de cada instituição do grupo de análise para as SCFI, SCI e BI.

- A apuração de Depósitos Interfinanceiros Líquidos exige a seguinte ressalva:
 1. No período que antecede 1988, não é possível obter os dados necessários para consolidação, pois os balanços publicados pela fonte de dados da pesquisa não apresentam condições de apuração dos saldos existentes em poder de cada instituição ao final de cada exercício.
 2. A partir de 1988, a apuração considerou os valores apresentados no subgrupo de contas Captação no Mercado Aberto - Carteira Própria e Carteira de Terceiros através dos balanços das mesmas instituições utilizadas como amostra para os seguintes segmentos: BC, SCFI, SCI e BI.
 3. O BACEN apresenta os saldos consolidados sob a rubrica Depósitos Interfinanceiros Líquidos. Para apuração dos valores do setor privado, adotou-se o mesmo procedimento utilizado nas outras rubricas, ou seja, separação dos valores correspondentes ao setor público dos seguintes segmentos: BI, SCFI, SCI, pois para os bancos comerciais e múltiplos, a partir de 1988, os dados são apresentados em separado.

Para avaliar a importância da reforma para empresas que atuavam no mercado financeiro, sob outras formas, ou seja, distribuidoras, financeiras, bancos de investimentos e corretoras, tomou-se uma amostra de 50 empresas e, com os mesmos parâmetros, procurou-se estabelecer a sua evolução dentro do mercado, após a transformação para banco múltiplo. No intuito de eliminar distorções inflacionárias do período, os dados foram atualizados para dezembro/93, pelo IGP-Centrado calculado a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

Mudanças nos Indicadores de Concentração

A dimensão aproximada da concentração bancária é assinalada na tabela 2.1, com avaliação dos indicadores de depósitos totais, empréstimos totais e patrimônio líquido, fundamentais para a mensuração do grau de concentração de um banco dentro do mercado.