

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA

Dimas Tadeu Madeira Fernandes

**UMA ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL APÓS O PLANO REAL E SEUS
EFEITOS SOBRE O NÍVEL DE PROVISIONAMENTO DA
CARTEIRA DE CRÉDITO**

Fortaleza
Junho/2006

Dimas Tadeu Madeira Fernandes

**UMA ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL APÓS O PLANO REAL E SEUS
EFEITOS SOBRE O NÍVEL DE PROVISIONAMENTO DA
CARTEIRA DE CRÉDITO**

**Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria.**

**Orientadora: Profa. Dra. Márcia Martins
Mendes De Luca**

**Fortaleza
Junho/2006**

Dimas Tadeu Madeira Fernandes

**UMA ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL APÓS O PLANO REAL E SEUS
EFEITOS SOBRE O NÍVEL DE PROVISIONAMENTO DA
CARTEIRA DE CRÉDITO**

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria.

Aprovada em ___ / ___ / _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Martins Mendes De Luca (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Dra. Vera Maria Rodrigues Ponte
Universidade de Fortaleza – Unifor

Profa. Dra. Marcelle Colares Oliveira
Universidade Federal do Ceará – UFC

AGRADECIMENTOS

Primeiramente e sobretudo a Deus que, mais do que ninguém, esteve comigo em todos os dias dessa jornada e a quem devo mais essa vitória.

À minha esposa Edna Cláudia que aceitou e compreendeu a minha dedicação quase integral a esse projeto.

Aos meus filhos Ana Luiza, hoje com seis anos, e Dimas Filho, com 4 anos, por terem tentado aceitar e compreender a minha ausência nas praias, nos passeios e nas brincadeiras tão comuns e necessárias nessa fase tão linda da vida.

À Profa. Sandra Santos, pelo apoio humano nos momentos de maior dificuldade.

Ao Banco do Nordeste pelo apoio financeiro e aos colegas pelo apoio não-financeiro.

À minha orientadora Profa. Márcia De Luca, a quem tanto trabalho dei e quem tanta paciência teve.

RESUMO

Buscar conhecer as principais intervenções ocorridas no Sistema Financeiro Nacional após o Plano Real bem como o comportamento verificado no percentual de provisão da carteira de crédito frente a essas intervenções é o objetivo a ser perseguido neste estudo. Para tanto realizou-se uma pesquisa exploratória com o fim de aprofundar o conhecimento sobre as características de cada uma das intervenções ocorridas e uma pesquisa documental que permitisse recuperar os dados necessários para o cálculo do percentual de provisão. Das quatro intervenções analisadas, três se caracterizaram como programas de reestruturação, cada um direcionado para um segmento específico do SFN. O primeiro dos programas foi direcionado para os médios e grandes bancos privados, em estado de insolvência por ocasião do lançamento do Plano Real, tendo sido custeado por recursos do próprio SFN, através do depósito compulsório. Seu objetivo era transferir a parte saudável do banco para um novo controlador e liquidar a parte de difícil recuperação. Já os programas direcionados para o segmento dos bancos públicos, estadual e federal, foram custeados com a emissão de títulos da dívida pública federal e buscavam sanear e privatizar os bancos estaduais bem como permitir o enquadramento dos bancos federais na nova norma de provisionamento editada pelo BACEN em 1999, esta última se configurando como a quarta intervenção do período pós Real. Essa quarta intervenção teve como foco todo o SFN e se caracterizou pela implementação de uma moderna e rigorosa regra de classificação de risco e provisionamento, dentro dos preceitos do Acordo de Basiléia. A análise dos gráficos com o comportamento do nível de provisionamento no período, em cada um dos segmentos do SFN, demonstrou que todas as intervenções ocorridas resultaram na elevação do percentual de provisionamento da carteira de crédito, sobretudo por ocasião da implementação da nova regra de provisionamento pelo BACEN. Ficou demonstrado também que os bancos públicos, por historicamente apresentarem um nível baixo de provisionamento, foram os que apresentaram o maior crescimento nesse item, estando atualmente com um nível superior ao do segmento privado. Ao final do estudo conclui-se que as intervenções analisadas modernizaram e deram uma maior solidez ao SFN tornando-o mais conservador no segmento de crédito e mais preparado para enfrentar conjunturas econômicas desfavoráveis.

ABSTRACT

Searching to know the main interventions happened in the National Financial System (SFN) after Real Plan, as well as the behavior identified in the percentile of allowance of the credit portfolio facing such interventions, is the aim to be reached in this paper. For this intend, an exploratory research was made, in order to deepen the knowledge about the features of each one of the happened interventions and a documental research that could allow to recover the necessary data for the calculation of the percentile of allowance required. From the four analyzed interventions, three of them were characterized as restructuring programs, each one addressed to a specific segment of SFN. The first program was directed to the medium and big private banks, in insolvency state in the moment of the Real Plan launch, having been financed by SFN resources, through the compulsory deposit. Its objective was to transfer the healthy part of the bank to a new controller and to liquidate the part of difficult recovery. In the case of the programs directed to the segment of the public banks, in the state and federal spheres, they were financed by the underwriting of federal public bonds intended to clean up and privatize the state banks as well as to allow the enrollment of the federal banks in the new allowance rules published by the Brazilian Central Bank (BACEN) in 1999, which is the fourth intervention in the period after Real Plan. This fourth intervention had like focus the whole SFN and was characterized by the implementation of a modern and rigorous rule of risk classification and allowance, under the precepts of the Basel Agreement. The analysis of the graphs with the behavior of the allowance level for the period, in each one of the segments of SFN, demonstrated that all the happened interventions resulted in the increase of the allowance percentile of the credit portfolio, above all when the new allowance rule was implemented by BACEN. It was also demonstrated that the public banks, for having historically a low level of allowance, were the ones that presented the largest growth in this item, being now in a superior level if compared to the private segment. At the end of the paper, the conclusion is that the analyzed interventions modernized and gave a better strength to SFN, which became more conservative in the credit segment and more prepared to face unfavorable economic conjunctures.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cronologia de criação dos bancos estaduais no período 1944/1964	Pág. 29
Quadro 2 - Estrutura financeira proposta pelas reformas de 1964/1966	Pág. 30
Quadro 3 – Fatos que afetaram o segmento bancário no período 1966/1974	Pág. 31
Quadro 4 – Principais passivos do Tesouro junto ao BB	Pág. 33
Quadro 5 – Operações apoiadas com recursos do PROER entre julho de 1994 e maio de 1997	Pág. 37
Quadro 6 – Resumo do PROES	Pág. 39
Quadro 7 – Cronologia de venda dos bancos públicos estaduais integrantes do PROES	Pág. 39
Quadro 8 – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)	Pág. 41
Quadro 9 – Evolução do Sistema Financeiro Nacional	Pág. 44
Quadro 10 – Características da fiança e do aval	Pág. 58
Quadro 11 – Características do penhor nas modalidades mercantil e rural	Pág. 59
Quadro 12 – Operações de crédito quanto aos prazos	Pág. 66
Quadro 13 – Níveis de classificação de risco, conforme a Resolução n. 2.682	Pág. 77
Quadro 14 – Comparativo do fato gerador da provisão	Pág. 81
Quadro 15 – Comparativo da base de cálculo da provisão	Pág. 81
Quadro 16 – Comparativo dos percentuais e prazos de provisionamento	Pág. 82
Quadro 17 – Comparativo do registro contábil dos encargos	Pág. 85
Quadro 18 – Comparativo da reversão da provisão	Pág. 86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – SFN e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real	Pág. 94
Gráfico 2 – SFN e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase	Pág. 95
Gráfico 3 – SFN – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por segmento bancário	Pág. 96
Gráfico 4 – Bancos privados – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase e tipo de adesão ao PROER	Pág. 98
Gráfico 5 – Bancos privados que não aderiram ao PROER – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase	Pág. 100
Gráfico 6 – Bancos públicos estaduais – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase	Pág. 103
Gráfico 7 – Bancos públicos federais – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase	Pág. 105
Gráfico 8 – Comparativo da evolução do percentual de provisionamento da carteira total de crédito do SFN, após o Plano Real, em relação aos segmentos	Pág. 108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição quantitativa dos estabelecimentos de intermediação bancária (matrizes e agências) no Brasil, por procedência – 1940/1945	Pág. 26
Tabela 2 – Bancos estaduais – Regimes Especiais – 1987 a 2001	Pág. 34
Tabela 3 – Distribuição relativa (%) dos vencimentos da carteira de crédito dos quinze principais bancos – Junho de 2005	Pág. 63
Tabela 4 – Taxas anuais de aplicação, captação e <i>spread</i> em 2005 (%)	Pág. 70
Tabela 5 – Dados para o cálculo da provisão	Pág. 79
Tabela 6 – Cálculo do valor a ser provisionado	Pág. 79
Tabela 7 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento dos principais bancos contemplados pelo PROER	Pág. 99
Tabela 8 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento dos principais bancos privados no período de junho de 1998 a dezembro de 1999	Pág. 100
Tabela 9 – Comportamento do índice de provisão dos seis maiores bancos em volume de crédito, no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005	Pág. 102
Tabela 10 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento no Banespa e na Nossa Caixa no período de junho de 1996 a junho de 1998	Pág. 103
Tabela 11 – Comportamento do índice de provisão (%) dos bancos estaduais que permaneceram com controle governamental, no período de dezembro de 1997 a dezembro de 2005	Pág. 104
Tabela 12 – Comparativo do valor da carteira de crédito e da provisão em dezembro de 1995 e dezembro de 2005.	Pág. 108

LISTA DE SIGLAS

ACC	Adiantamento de Contrato de Câmbio
APR	Ativos Ponderados pelo Risco
BACEN	Banco Central do Brasil
BADEP	Banco de Desenvolvimento do Pará
BADESC	Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina
BADESUL	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul
BANACRE	Banco do Estado do Acre S/A
BANAP	Banco do Estado do Amapá S/A
BANDEPE	Banco do Estado de Pernambuco S/A
BANDERN	Banco do Estado do Rio Grande do Norte S/A
BANDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A
BANEB	Banco do Estado da Bahia S/A
BANER	Banco do Estado de Roraima S/A
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A
BANESE	Banco do Estado de Sergipe S/A
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S/A
BANESTADO	Banco do Estado do Paraná S/A
BANESTES	Banco do Estado do Espírito Santo
BANPARÁ	Banco do Estado do Pará S/A
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A
BASA	Banco da Amazônia S/A
BB	Banco do Brasil S/A
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BDRIO	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro
BDRN	Banco de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte
BEA	Banco do Estado do Amazonas S/A
BEG	Banco do Estado de Goiás
BEM	Banco do Estado do Maranhão S/A
BEMAT	Banco do Estado de Mato Grosso S/A
BEMGE	Banco do Estado de Minas Gerais S/A
BEP	Banco do Estado do Piauí S/A
BERON	Banco do Estado de Rondônia S/A
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina S/A
BIS	Bank for International Settlements
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDES	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CACEX	Câmara de Comércio Exterior
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAIXEGO	Caixa Econômica do Estado de Goiás
CAR	Requerimento de Adequação de Capital
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDC	Crédito Direto ao Consumidor
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CMN	Conselho Monetário Nacional
COSIF	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CREDIREAL	Banco de Crédito Real de Minas Gerais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVS	Títulos Federais trocados por crédito contra o FCVS
EMGEA	Empresa Gestora de Ativos
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais

FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
IF	Instituição Financeira
IGC	Inspeção Geral Consolidada
IMF	International Monetary Found
IR	Imposto de Renda
LFT	Letras Financeiras do Tesouro
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S/A
MINAS	
CAIXA	Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais
NCNB	Nossa Caixa Nosso Banco
PARAIBAN	Banco do Estado da Paraíba S/A
PCLD	Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLE	Patrimônio Líquido Exigido
PR	Patrimônio de Referência
PRODECER	Programa de Desenvolvimento do Cerrado
PRODUBAN	Banco do Estado do Alagoas S/A
PROEF	Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema
PROER	Financeiro Nacional Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade
PROES	Bancária
RAET	Regime de Administração Especial Temporária
PAC	Programa de Apoio Creditício
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN)	18
2.1.	Do Império à Segunda Guerra	20
2.2.	O Pós-Guerra	26
2.3.	As reformas de 1964	29
2.4.	A reestruturação pós-Plano Real	35
2.4.1.	O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)	36
2.4.2.	O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)	38
2.4.3.	O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF)	40
2.5.	Considerações sobre a evolução do SFN	43
3.	PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA E OUTROS – ASPECTOS CONCEITUAIS	45
3.1.	Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa	45
3.2.	A PCLD e os Princípios Contábeis	48
3.3.	Risco de Crédito	52
3.4.	Garantias	57
3.5.	Considerações finais sobre a provisão para devedores duvidosos ..	61
4.	AS REGRAS DA PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA NO SFN	62
4.1.	Crédito de Curto e Longo Prazo – Conceitos e Características	62
4.2.	O Acordo de Basiléia	73
4.3.	A regra de provisionamento adotada pelo SFN	76
4.4.	Principais mudanças introduzidas pela regra atual	80

4.5.	Considerações finais	87
5.	METODOLOGIA.....	88
5.1.	Classificação da pesquisa.....	88
5.2.	Delimitação da pesquisa	90
5.3.	Coleta de dados	91
5.4.	Tratamento e análise dos dados	92
6.	ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA PROVISÃO NOS PRINCIPAIS SEGMENTOS DO SFN, APÓS A INSTITUIÇÃO DO PLANO REAL.....	94
6.1.	O segmento dos bancos privados.....	98
6.2.	O segmento dos bancos públicos estaduais	102
6.3.	O segmento dos bancos públicos federais.....	105
6.4.	Considerações finais sobre o nível de provisionamento	107
	BIBLIOGRAFIA.....	112
	Anexo A – Comportamento do índice de provisão (%) dos bancos estaduais que permaneceram com controle governamental, no período de dezembro de 1997 a dezembro de 2005.....	118
	Anexo B – Dados da Carteira de Crédito, Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa e Percentual de .Provisionamento dos bancos integrantes do SFN no período de dezembro de 1995 a dezembro de 2005.....	119

1. INTRODUÇÃO

Dos primeiros passos, ao formato conhecido hoje, já se foram quase duzentos anos de história do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Tendo como marco inicial a vinda da Corte Portuguesa em 1808, época de criação da primeira instituição financeira no Brasil, a evolução da intermediação financeira no país compreende uma seqüência de quatro períodos que se delimitam pelo final da Segunda Grande Guerra, pela reforma de 1964 e pela implementação do Plano Real, sendo que este último período se estende até os dias atuais.

Ainda que os dois primeiros períodos tenham abrigado momentos importantes para a evolução do Sistema Financeiro Nacional - SFN, tais como o fim do Império, a abolição da escravatura, a proclamação da República, a vinda dos bancos estrangeiros e o surgimento dos bancos públicos estaduais e dos federais de desenvolvimento, a pesquisa bibliográfica evidencia que foi a partir da reforma do SFN ocorrida em 1964 que ocorreu o primeiro grande salto qualitativo desse sistema em termos de legislação e organização, definindo-se uma estrutura moderna, aí incluindo-se a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, que retiraram do Banco do Brasil a autoridade monetária exercida até então, e a segmentação dos bancos em função de suas especialidades.

Outro exemplo de evolução das regras prudenciais verificada no bojo da reforma de 1964 se refere à primeira iniciativa de se controlar o risco de crédito do sistema financeiro por meio da limitação do grau de alavancagem dos bancos. Sobre essas normas prudenciais, Marques (2002, p. 6) cita que:

Quando do início da configuração do atual sistema financeiro nacional, em 1964, o principal fator de risco foi identificado como sendo a alavancagem das instituições financeiras. Tratou-se então de limitar essa alavancagem a doze vezes o valor do patrimônio líquido. Dessa forma, qualquer instituição com patrimônio líquido no valor de R\$100,00 poderia aplicar ou emprestar recursos até o montante de R\$1.200,00. O valor do patrimônio líquido era reajustado pelo resultado de exercício ou por subscrição de capital. O contingenciamento era a forma como se tentava prevenir as instituições financeiras do risco de crédito.

Os idealizadores dessa norma achavam que limitando o volume de empréstimos de um banco, em função do valor de seu patrimônio líquido, estariam garantindo a solidez do SFN. A história mostraria mais tarde que essa iniciativa, por si só, não seria suficiente para assegurar a solidez desejada. O avanço seguinte ocorreria em 30 de agosto de 1990, com a edição da Resolução n. 1.748, do Banco Central, em razão da qual, segundo Marques (2002, p. 6):

[...] consolidaram-se critérios para inscrição de valores nas contas de créditos em liquidação e regras para provisão de créditos de liquidação duvidosa. Então, a partir do montante de créditos contabilizados como créditos de curso normal, créditos em atraso ou créditos em liquidação, calculava-se, para cada instituição financeira, um valor mínimo de provisão a ser realizado. A provisão objetivava, pois, constituir uma reserva para fazer frente às perdas inerentes à própria atividade creditícia. A provisão era devida tendo em vista o tempo de atraso e a existência de garantias que amparassem tais créditos, analisando-se a situação de cada operação individualmente. A premissa é de que quanto maior o tempo de atraso, pior seria a qualidade do crédito e, portanto, maior o seu risco. A provisão reduziria o resultado do exercício e poderia diminuir o patrimônio líquido caso excedesse àquele valor (Pandelo, 2000, apud MARQUES, 2002, p. 6).

Esse novo componente de custo forçou os bancos a reservar parte de seus resultados para suportar eventuais perdas em suas carteiras de crédito. Na teoria, o banco que emprestasse mal acabaria reduzindo o potencial de crescimento da sua carteira de crédito, uma vez que teria maior despesa de provisão, que resultaria em menores resultados, e esses, por sua vez, reduziriam o crescimento do patrimônio líquido e, por conseqüência, o limite máximo da carteira.

Vale observar que, nas instituições financeiras, a constituição da provisão para devedores duvidosos apresenta características diferenciadas em relação àquela praticada pelas demais empresas. A diferença básica é que a mercadoria da entidade financeira é o dinheiro, que geralmente representa valor significativo em relação ao patrimônio líquido.

Além desses acontecimentos, outros dois também marcaram esse período, quais sejam os altos índices inflacionários que perduraram até 1994 e a redemocratização do país com eleições diretas para os governadores estaduais em 1986. O primeiro estimulou o surgimento de pequenos e médios bancos, que

procuravam lucrar com as elevadas receitas inflacionárias, que ocultavam os problemas estruturais e de ineficiência de muitos bancos. Já o segundo determinou o agravamento da crise dos bancos estaduais, em função de sua relação quase promíscua com o governo e empresas estatais dos respectivos estados.

O quarto período se inicia com o Plano Real e se estende até os dias atuais. Sem mais poder contar com as receitas inflacionárias, o sistema bancário passou a enfrentar dificuldades de gestão financeira e mercadológica, levando diversos bancos de pequeno e médio porte a fechar as portas. A crise atingiu em cheio também os grandes bancos, levando à falência o Nacional, o Econômico e o Bamerindus. Para contornar o problema, o Banco Central lançou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), primeiro dos programas saneadores que viriam a ser a grande marca desse período. Ao contrário dos programas que surgiram em seguida, o PROER não lançou mão de recursos orçamentários para socorrer os bancos privados em dificuldade, e sim recursos provenientes dos depósitos compulsórios.

Para socorrer os bancos públicos estaduais, em sua maioria deficitários e tendo como maiores devedores os respectivos estados e suas empresas, foi lançado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Na prática, esse programa abria ao Governo Federal a possibilidade de emprestar recursos orçamentários aos governos estaduais para liquidação da dívida própria e de suas empresas junto aos bancos públicos estaduais. Já sem esses devedores, os bancos eram então privatizados.

Uma vez saneados esses dois segmentos, o Banco Central se voltou para o aperfeiçoamento da regulamentação de provisionamento. Nesse sentido, em 21 de dezembro de 1999 foi editada a Resolução BACEN n. 2.682, que passou a ter efeitos a partir de 01 de março de 2000. Com relação a essa Resolução, Marques (2002, p. 7) faz o seguinte comentário:

[...] Por meio dela foram estabelecidos novos critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Conforme dispõe essa resolução, ainda vigente, os créditos são classificados em vários níveis – decrescendo de AA até H – de acordo com a percepção do risco de crédito do tomador, das garantias

oferecidas e da modalidade operacional. Uma variável-chave para essa classificação é o tempo de atraso. Em cada um desses níveis é exigido um índice de provisão que varia de 0% a 100% sobre o total dos créditos registrados naquela faixa. Ainda que estabeleça índices fixos de provisionamento em cada uma dessas classes, induz as instituições brasileiras a buscar critérios que levem à alocação dos clientes nas classes predeterminadas. É uma tentativa de melhor mensuração do risco de crédito e, por via de consequência, do ativo ponderado pelo risco e do patrimônio líquido mínimo necessário (Banco Central do Brasil, 1999, apud Marques 2002, p. 7).

Estudo de Albuquerque, Corrar e Lima (2003) evidenciou o forte impacto que essa nova regulamentação provocou nos bancos. No caso específico dos bancos públicos federais, em cujas carteiras de crédito concentravam os financiamentos de longo prazo, a regulamentação anterior autorizava que o nível de provisionamento se mantivesse bem abaixo do que seria compatível com o nível de risco de suas operações, graças ao tratamento diferenciado que aquela regulamentação dispensava a esse tipo de crédito.

Essa realidade ajuda a explicar o motivo de esses bancos terem enfrentado sérias dificuldades para se adequar à nova regulamentação. Nesse sentido, em junho de 2001 foi lançado o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF), que através do aporte de capital e transferência do risco de crédito de parte das respectivas carteiras, possibilitou o enquadramento desse segmento nas novas e rigorosas regras de classificação de risco das operações de crédito.

Nesse contexto, o presente trabalho buscará responder à seguinte questão: Como a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional ocorrida após o Plano Real afetou o nível de provisionamento das instituições financeiras?

A partir de uma análise inicial, percebe-se que o foco das intervenções do Banco Central envolvia, necessariamente, o saneamento das carteiras de créditos dos bancos integrantes do SFN, aqui entendido como a exclusão das operações de difícil retorno. Assim, procurou-se conhecer o comportamento dos níveis de provisionamento dessas carteiras, com base em levantamento de seus valores e das respectivas provisões para créditos de liquidação duvidosa, entre dezembro de 1995 e dezembro de 2005.

Uma vez conhecidos esse comportamento e as características de cada uma das intervenções ocorridas no período, a análise dos dados identificará, para cada intervenção, o correspondente grau de influência no nível de provisionamento.

A escolha do tema deve-se, sobretudo, à importância da Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa para a correta mensuração contábil do valor de uma carteira de crédito. Em função dessa relevância, a manutenção de um nível de PCLD adequado vem sendo objeto de uma preocupação crescente por parte do Banco Central do Brasil, órgão responsável por sua regulamentação.

Para o desenvolvimento do estudo, faz-se necessário considerar os dois seguintes pressupostos:

- a) A reestruturação ocorrida no SFN na última década elevou o nível de provisionamento das instituições financeiras.
- b) A atual regra de provisionamento, em vigor desde março de 2000, elevou o nível de provisionamento dos bancos integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Constitui objetivo geral do presente trabalho analisar o impacto da reestruturação ocorrida no SFN após o Plano Real no nível de provisionamento das instituições financeiras.

Como objetivos específicos, assinalam-se:

- a) Apresentar aspectos da origem e evolução do Sistema Financeiro Nacional;
- b) Evidenciar as principais mudanças introduzidas pela regulamentação atual de provisionamento e seu impacto no nível de provisionamento dos bancos integrantes do Sistema Financeiro Nacional; e

- c) Demonstrar a evolução do nível de provisionamento dos bancos integrantes do Sistema Financeiro Nacional no período compreendido entre dezembro de 1995 e dezembro de 2005.

Para atingir seus objetivos este estudo baseou-se no método exploratório. Esse método é indicado em pesquisas que buscam uma maior absorção de conhecimento sobre o fenômeno estudado, no presente caso, as intervenções ocorridas no SFN após o Plano Real.

Quanto aos procedimentos utilizados no presente estudo foram adotados os métodos bibliográfico e documental. Os aspectos relativos à evolução do SFN estão baseados em levantamento bibliográfico da literatura sobre o tema, abrangendo livros, artigos, teses e dissertações.

Para coletar os dados necessários ao cálculo do nível de provisionamento, foi seguido o método documental. Esse método consiste na utilização de dados que ainda não foram objeto de uma análise aprofundada para daí dar-lhes algum valor. No presente estudo foram utilizados os saldos da carteira de crédito e da provisão para créditos de liquidação duvidosa das instituições financeiras integrantes do SFN para se obter o nível de provisionamento da carteira.

A abordagem dada na análise dos dados coletados pelo método documental caracterizou-se como uma pesquisa quantitativa com a utilização da técnica estatística de média ponderada vez que o nível de provisionamento é representado pelo percentual médio ponderado da provisão para créditos de liquidação duvidosa de uma carteira de crédito em relação ao total dessa carteira.

O estudo foi desenvolvido em seis capítulos, procurando contextualizar o leitor sobre o tema, bem como apresentar aspectos da pesquisa desenvolvida, sendo a introdução considerada o primeiro capítulo.

O segundo capítulo aborda aspectos relacionados à origem e evolução do SFN, do Império aos dias atuais, enquanto o terceiro capítulo traz uma revisão teórica dos principais conceitos utilizados no estudo.

A regra de provisionamento adotada no SFN é explorada no quarto capítulo, reservando-se o quinto capítulo à descrição da metodologia adotada.

O sexto capítulo dedica-se à análise dos dados levantados, procurando-se explicar o relacionamento entre o comportamento dos níveis de provisionamento dos bancos e os diversos fatos que caracterizaram a evolução do SFN após o Plano Real.

Em seguida apresenta-se a conclusão, reunindo os principais aspectos destacados no estudo.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN)

Este capítulo tem como escopo revisar as principais fases que caracterizaram a origem e a evolução do SFN. Sem a pretensão de esgotar, em todas as suas nuances, os aspectos que marcaram cada uma dessas fases, o texto procura fazer uma contextualização na visão dos autores pesquisados, dos fatos mais relevantes que ao longo do tempo moldaram o SFN, com ênfase na última reestruturação, ocorrida após o Plano Real. Para melhor inserir o tema, são apresentados os conceitos de moeda e intermediação, que constituem as bases de um sistema financeiro.

Sobre a origem da moeda, tem-se que:

Nos tempos mais remotos, com a fixação do homem à terra, este passou a permutar o excedente que produzia. Surgia a primeira manifestação de comércio: o escambo, que consistia na troca direta de mercadorias, como o gado, sal, grãos, peles de animais, cerâmicas, cacau, café, conchas e outras.

Esse sistema de troca direta, que durou por vários séculos, deu origem ao surgimento de vocábulos como "salário", o pagamento feito através de certa quantidade de sal; "pecúnia", do latim "pecus", que significa rebanho (gado), ou "peculium", relativo ao gado miúdo (ovelha ou cabrito).

As primeiras moedas, tais como conhecemos hoje, peças representando valores, geralmente em metal, surgiram na Lídia (atual Turquia), no século VII a.C.. As características que se desejava ressaltar eram transportadas para as peças, através da pancada de um objeto pesado (martelo), em primitivos cunhos. Foi o surgimento da cunhagem a martelo, onde os signos monetários eram valorizados também pela nobreza dos metais empregados, como o ouro e a prata (Casa da Moeda do Brasil, 2006).

No Brasil-colonial o mercado interno era inexpressivo, sendo comum a prática do escambo. As moedas que circulavam provinham dos países colonizadores, vindo a ocorrer a primeira cunhagem de moeda no Brasil com a colonização pelos holandeses e, posteriormente, com a criação da Casa da Moeda, no final do século XVII. Sobre o contexto dessa época, Ruiz (2003, p. 1)) relata:

Quando o Brasil começou a ser colonizado, o comércio interno era reduzido e as mercadorias eram trocadas por outras, esse comércio era conhecido como "escambo". Tinha como unidade monetária o real português, também circulavam moedas hispano-americanas, porém sua circulação era pequena,

então para facilitar a troca, alguns produtos assumiram a função de moeda, como: o açúcar, boi, chá, condimentos etc.

O governador Constantino Menelau, no ano 1614, determinou que o açúcar tivesse valor como "moeda"; então, o preço de 15 kg (uma arroba) de açúcar branco foi fixado em 1.000 réis, do mascavo, em 640 réis, e os de outras espécies, em 320 réis.

.....

Quando a Holanda ocupou o Nordeste brasileiro em 1624, sob o seu domínio foi cunhada a primeira moeda no território nacional. Suas formas quadradas, pequenas, confeccionadas em ouro e prata, as quais começaram a circular no ano de 1645 em Pernambuco. [...] Porém com a expulsão dos holandeses, em 1654, e a restauração do reino de Portugal, a Colônia voltou com a política monetária portuguesa. [...]

Nessa época circulavam moedas com diversos tipos, origens e valores instáveis. Portugal não dava importância para o fato, porque no período colonial o mercado interno era pequeno, os escravos não compravam nem vendiam, pela sua condição social, e os colonos livres recebiam seus pagamentos em mercadorias.

No final do século XVII foram criadas as primeiras moedas brasileiras, e Salvador era na época a principal cidade da Colônia, sua capital e o mais importante centro de negócios. [...]

Lopes e Rosseti (2005, p. 18) aperfeiçoam o conceito de moeda, agregando-lhe a idéia de intermediação, citando:

Para permitir o desenvolvimento das trocas, [...], o escambo foi dando lugar, gradativamente, a processos indiretos de pagamento. A generalizada aceitação de determinados produtos, recebidos em pagamento das transações econômicas, que dia-a-dia se tornam mais intensas, configura a origem da moeda.

.....

Vista assim, mesmo em seu estágio mais primitivo, e usada para intermediar processos rudimentares de troca, a moeda pode ser conceituada como um bem econômico qualquer que desempenha as funções básicas de intermediário de trocas, que serve como medida de valor e que tem aceitação geral.

.....

A função essencial da moeda, geralmente caracterizada como razão principal de seu aparecimento, é a de servir como intermediária de trocas. Essa função permite a superação da economia de escambo e a passagem à economia monetária.

Uma vez existindo a moeda e sua utilização nas intermediações financeiras, seus possuidores passam a sentir a necessidade de um local seguro para a sua guarda, surgindo então os primeiros bancos, conforme cita a Casa da Moeda do Brasil(2006):

A necessidade de guardar as moedas em segurança deu surgimento aos bancos. Os negociantes de ouro e prata, por terem cofres e guardas a seu

serviço, passaram a aceitar a responsabilidade de cuidar do dinheiro de seus clientes e a dar recibos escritos das quantias guardadas. Esses recibos (então conhecidos como "goldsmiths notes") passaram, com o tempo, a servir como meio de pagamento por seus possuidores, por serem mais seguros de portar do que o dinheiro vivo. Assim surgiram as primeiras cédulas de "papel-moeda", ou cédulas de banco, ao mesmo tempo que a guarda dos valores em espécie dava origem às instituições bancárias. Os primeiros bancos reconhecidos oficialmente surgiram na Inglaterra, e a palavra "bank" veio da italiana "banco", peça de madeira que os comerciantes de valores oriundos da Itália e estabelecidos em Londres usavam para operar seus negócios no mercado público londrino.

A partir desse estágio, o desenvolvimento da intermediação financeira tem como um dos elementos propulsores o próprio desenvolvimento econômico do país. Esse tipo de abordagem é feito por Goldsmith (1969 apud LOPES; ROSSETI, 2005, p. 414), que assinala:

[...] à medida que aumentam a renda e a riqueza de uma economia, tende também a agigantar-se a estrutura da intermediação financeira. Embora seja difícil estabelecer a direção do processo de causa e efeito nesse sistema de inter-relações, parece lícito admitir que o estágio de desenvolvimento de uma economia é um dos fatores determinantes da evolução da intermediação financeira.

No caso brasileiro, com a vinda da Corte portuguesa em 1808, verifica-se o início de uma fase de crescimento econômico, com aumento da produção e do comércio, surgindo daí a necessidade de mais dinheiro em circulação. A partir desse estágio, segue-se a abordagem sobre a origem e evolução do que, mais tarde, viria a ser o Sistema Financeiro Nacional.

2.1. Do Império à Segunda Guerra

A partir de 1808, com a Família Real já instalada no Brasil, são estabelecidas as primeiras instituições monetárias, que abrem caminho para o surgimento dos bancos comerciais, estimulados pela intensificação das relações comerciais e financeiras do Brasil com a Europa, com as colônias portuguesas na África e na Ásia e com os países da América do Sul.

Nessa conjuntura, surge em outubro de 1808 o Banco do Brasil, como primeira instituição financeira do país. Com foco em operações comerciais, captação de depósitos e guarda de metais preciosos, diamantes e papel-moeda, possuía

também a exclusividade na realização das operações financeiras do governo e na venda de pau-brasil, diamantes e marfim. Sobre a existência dessa instituição, registra Costa Neto (2004, p. 13):

Nesse ano, D. João VI baixou um Ato Real criando o primeiro Banco do Brasil (BB). Este, apesar de ter como subscritores de suas ações os principais comerciantes da Corte, foi controlado administrativamente por pessoas indicadas pelo rei. A razão para o aparente contra-senso eram os inúmeros favores concedidos pelo Coroa à instituição.

Dentre os favores que nessa oportunidade foram concedidos ao BB, destacam-se a exclusividade de emissão de notas bancárias que constituiriam o meio circulante do país, a isenção de quaisquer tributos e o monopólio sobre a comercialização de produtos, tais quais diamantes e pau-brasil. Essa Instituição teve vida curta, sendo liquidada em 1829.

Segundo Lopes e Rosseti (2005, p. 420):

As causas da falência desse primeiro Banco do Brasil têm sido objeto de ampla discussão. O motivo principal seria sua interligação com o governo. Em vez de cumprir funções básicas de intermediação para o crescimento das atividades produtivas internas, esse banco converteu-se em fornecedor de recursos para pagar as despesas governamentais, basicamente decorrentes das compensações devidas a Portugal em função do reconhecimento da independência do Brasil, das despesas militares com a guerra no sul do país (anexação da Província Cisplatina) e dos gastos com a criação de um exército e de uma marinha de guerra.

A partir da década de 1830, o Brasil inicia um novo ciclo de desenvolvimento, ligado às atividades de produção e exportação do café. Junto com esse ciclo, ocorreu a evolução e a consolidação do sistema financeiro. Em 1836 foi estabelecido o Banco do Ceará, primeiro banco comercial privado do país, que encerraria suas atividades três anos depois, devido a problemas decorrentes do descasamento dos prazos das suas operações ativas (financiamentos de longo prazo) com os das suas operações passivas, essencialmente de curto prazo.

Nos anos seguintes foram criados o Banco Comercial do Rio de Janeiro (1838), o Banco da Bahia (1845), o Banco do Maranhão (1847) e o Banco Comercial de Pernambuco (1851). Nesse último ano foi criado ainda, por iniciativa do Barão de Mauá, o terceiro Banco do Brasil, que, dois anos mais tarde, fundiu-se com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, dando origem a uma nova instituição, no caso o quarto Banco do Brasil. Essa fusão é comentada por Costa Neto (2004, p. 13):

Em 1853, surgiu um novo Banco do Brasil, fruto da fusão do Banco do Brasil, fundado em 1851, por Mauá, com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, principais instituições bancárias à época. A fusão foi promovida pelo governo imperial, com vistas à implementação de uma reforma financeira, onde a nova instituição desempenhou papel central, uma vez que ficou responsável exclusivo pelas emissões de papel-moeda. Essa função foi perdida em 1864, em meio a uma crise monetária e bancária que quase levou a instituição à falência.

O passo subsequente na evolução da intermediação financeira no Brasil se dá com a chegada dos bancos estrangeiros na década de 1860. Bancos como o London & Brazilian Bank, o The Brazilian and Portuguese Bank e o English Bank of Rio de Janeiro contribuíram para que, ao final da década de 1870, o Brasil registrasse dezessete instituições financeiras, as quais concentravam suas atividades no apoio às atividades do setor cafeeiro e à implantação de projetos no setor de infra-estrutura.

Ainda na década de 1860, o governo imperial criou a Caixa Econômica e o Monte de Socorro do Rio de Janeiro, precursores da Caixa Econômica Federal. Enquanto esse último trabalhava na modalidade penhor, com prazo de até nove meses, a Caixa Econômica dava apoio à economia popular, tendo como função, segundo Costa Neto (2004, p. 14):

[...] prover ambiente seguro e remunerado para as pequenas economias, de forma a estimular as classes populares a economizar parte de seus rendimentos, precavendo-se de qualquer acontecimento futuro, quando fosse necessária alguma soma de dinheiro, e prover auxílio adicional a juros abaixo dos praticados no mercado, quando aquelas economias fossem insuficientes.

A última década do Império foi marcada por um crescimento desordenado da atividade bancária e pela abolição da escravatura, que gerou forte impacto na economia da época, conforme relatam Lopes e Rosseti (2005, p. 421):

No final do Império, a libertação dos escravos (1888) alterou substancialmente a ordem econômica e financeira do país. A liberdade concedida a 800 mil escravos aniquilou fortunas rurais, motivou perdas de 40 a 50% das colheitas, provocou a escassez e a inflação e motivou um primeiro surto de industrialização, à medida que a falta de mão-de-obra para atividades rurais induziu novos empreendimentos industriais nos centros urbanos.

A expansão da massa assalariada após a abolição da escravatura e a demanda por apoio financeiro a novos empreendimentos produtivos pressionaram a disponibilização de maior volume de crédito, levando o último Gabinete Imperial a estender aos bancos o poder emissor, antes restrito ao Tesouro.

Já na República, o então primeiro ministro da Fazenda, Rui Barbosa, procurou implementar uma reforma bancária, cujo período inicial ficou conhecido como Crise do Encilhamento¹, sendo sucedido nos anos seguintes por um esforço de estabilização, por um curto período de afrouxamento da austeridade conseguida, culminando com uma forte recessão na virada do século, situação que só se normalizou a partir de 1906, quando a intermediação financeira voltou à normalidade. Esse período de crise foi marcado também por novas fusões bancárias, mais uma vez atingindo o Banco do Brasil, incorporado pelo Banco da República do Brasil, que também não sobreviveu à crise, sendo liquidado em 1905 e reativado em 1906, com o fim da crise financeira.

O período seguinte foi caracterizado pela expansão e diversificação do parque industrial nacional, expansão essa incentivada pelas dificuldades de importação derivadas das duas grandes guerras ocorridas nessa fase. Os principais eventos envolvendo as atividades de intermediação financeira nessa fase foram, segundo Lopes e Rosseti (2005, p. 423):

1. expansão do sistema de intermediação financeira de curto e médio prazos no país;
2. disciplinamento, integração e ampliação das margens de segurança da intermediação financeira no país, respectivamente devidas à criação da Inspetoria Geral dos Bancos (1920), posteriormente substituída pela Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária (1942), à instalação da Câmara de Compensação (1921) e à implantação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil (1921);

¹ O **encilhamento** ocorreu durante o Governo Provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891). O ministro da Fazenda Rui Barbosa, na tentativa de estimular a industrialização do país, adotou uma política emissionista, baseada em créditos livres aos investimentos industriais, garantidos pelas emissões monetárias. A especulação financeira então registrada, a inflação e os boicotes através de empresas-fantasma e ações sem lastro fizeram desencadear, em 1890, a Crise do Encilhamento (Wikipédia, 2006).

3. elaboração de projetos para ampliação e diversificação da estrutura de intermediação financeira no país, basicamente para a criação de instituições especializadas, que atendessem à crescente demanda de financiamentos de longo prazo; e
4. início dos estudos e dos esforços convergentes para a criação de um banco central no país.

Em que pese a importância dessas iniciativas para o avanço do SFN, o país se ressentia da ausência de instituições que fomentassem o crédito de longo prazo, sobretudo para a área agrícola, principal atividade econômica daquele período. Como medidas paliativas, cabe registrar primeiramente a iniciativa do governo, no final do Império, de prover os bancos de recursos a prazos e custos que viabilizassem a oferta do crédito agrícola e hipotecário de longo prazo, conforme consigna Costa Neto (2004, p. 24):

Ao final do Império, devido à expansão do trabalho assalariado e ao conseqüente crescimento da demanda por financiamento da agricultura, com base em recursos tomados emprestados em Londres, o governo procurou, mais uma vez, incentivar o crédito hipotecário e agrícola, dessa vez, por meio da concessão de “empréstimos” de longo prazo a bancos, sem a incidência de encargos, em troca da aplicação do dobro do valor entregue em empréstimos por desconto, penhor e hipoteca à lavoura à taxa de juros de 6% anuais.

Nesse contexto, em 1889 foi fundado o Banco de Crédito Real de Minas Gerais. Além desse, diversos outros bancos puderam repassar esses recursos à época disponibilizados pelo Governo Federal, a partir de captação no Exterior. Outra iniciativa foi a criação, em 1908, do banco central agrícola, cuja operacionalização ficou a cargo do Banco do Brasil, para fomento do crédito agrícola mediante aquisição das Letras Hipotecárias emitidas pelos bancos estaduais de crédito agrícola criados a partir de então. Como se nota, desde cedo o crédito de longo prazo sobrevive por meio de estímulos e privilégios concedidos pelo Estado brasileiro.

São igualmente dignas de registro as iniciativas dos governos estaduais de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, mais ativos na produção e na exportação de café, assim como ao atrair empreendedores e investidores estrangeiros para a criação de bancos hipotecários e agrícolas na primeira década do século XX. A expansão desse tipo de crédito nos anos seguintes, porém, foi comprometida pela

dificuldade de se conseguir novas captações no mercado externo, bem como de obter novos aportes de capital por parte dos controladores estrangeiros, quadro esse agravado a partir da Primeira Guerra Mundial. Esse cenário, aliado à crescente demanda por produtos desse segmento, obrigou os governos estaduais, que apoiaram a instalação desses bancos, a, num primeiro momento, utilizar recursos orçamentários para o fornecimento do *funding* necessário à continuidade das atividades bancárias, e, num segundo momento, assumir o controle dessas instituições.

Além das duas grandes guerras, esse período foi marcado ainda pelo "crack" da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929. No âmbito interno, em 1921 foi criada a Inspeção Geral dos Bancos, seguindo-se uma nova regulamentação da atividade bancária, que, dentre outras medidas, tornava mais rigorosa a regulamentação da atuação de bancos estrangeiros, passando a exigir maior índice de integralização do capital. Todos esses fatores juntos trouxeram graves problemas para o país no tocante ao reforço do *funding* via recursos externos.

Fugindo a essa regra, o segmento dos bancos comerciais desenvolveu-se de forma razoável nesse período, com consistente crescimento da captação de recursos e dos empréstimos concedidos. Segundo Lopes e Rosseti (2005, p. 424):

[...] os depósitos e os empréstimos cresceram cerca de 65 vezes em termos nominais e algo em torno de 11 vezes em valores deflacionados. Sob outro ângulo, para evidenciar o movimento bancário, basta considerar que o capital integralizado em bancos se expandiu firmemente durante todo o período, praticamente duplicando em termos reais nas décadas de 1920 a 1940.

Também Vieira (1947 apud LOPES; ROSSETI, 2005, p. 424) faz uma síntese sobre o comportamento do movimento bancário nesse período:

Esse movimento ascensional do capital foi acompanhado por idêntico movimento, quer dos depósitos, quer dos empréstimos em conta-corrente ou em letras descontadas, como se pode verificar pelas estatísticas bancárias. É de se notar que a Guerra de 14-18, se teve alguma influência nos empréstimos, essa foi muito pequena, pois o montante de letras descontadas só diminuiu ligeiramente em 1915, para continuar a crescer, daí por diante, enquanto as demais operações não acusaram queda sensível. A crise de 1930 provocou, nesse ano, uma ligeira queda em todas

as operações bancárias, queda essa que foi mais pronunciada nos descontos, que se mantiveram em baixa no período de 1920 a 1931. De então em diante, o ritmo ascensional se manteve, acentuando-se especialmente nos anos da Segunda Guerra.

No final desse período, por ocasião da Segunda Guerra, o segmento de intermediação bancária no Brasil já mostrava um grande número de estabelecimentos, em sua grande maioria de controle nacional, conforme demonstrado na Tabela 1.

TABELA 1 – Distribuição quantitativa dos estabelecimentos de intermediação bancária (matrizes e agências) no Brasil, por procedência – 1940/1945

Ano	Quantidade		
	Nacionais	Estrangeiros	Total
1940	1.280	80	1.360
1941	1.566	80	1.646
1942	1.484	80	1.564
1943	2.137	44	2.181
1944	2.420	39	2.459
1945	2.035	39	2.074

Fonte: Adaptado de Lopes e Rosseti (2005, p. 426).

Observa-se, portanto, que esse ciclo teve como forte característica a formação de um sistema bancário efetivamente nacional e o aumento da necessidade de recursos de longo prazo para financiar programas de desenvolvimento, em função do crescente processo de industrialização

2.2. O Pós-Guerra

No contexto mundial, o pós-guerra ficou marcado como uma fase em que os países do chamado Terceiro Mundo, em sua maioria, procuraram estimular o crescimento acelerado de suas economias. No Brasil, esse fator acabou por reforçar a tendência de expansão da rede bancária, já verificada no período anterior, sempre com foco em operações comerciais.

A ausência de um segmento bancário privado que suprisse as necessidades de financiamentos de longo prazo não representou obstáculo a um forte crescimento industrial a partir de 1950. Tentando explicar essa realidade contraditória, Costa e Deos (2002, p. 32) fazem a seguinte análise:

A maior parte dos fundos para o processo de industrialização derivava de três fontes. A primeira era o setor público, diretamente pelo setor financeiro estatal ou via incentivos fiscais e manutenção de subsídios cambiais à importação de equipamentos. A segunda era o setor externo, principalmente no financiamento de importações. Finalmente, a terceira possibilidade era as empresas recorrerem ao próprio autofinanciamento. Esse pode se dar pelo aumento da participação societária de matrizes ou associadas, através do ingresso de capital externo (IDE – investimento direto externo), ou pela utilização de lucros retidos, depreciação e reservas.

Lopes e Rosseti (2005, p. 427), por sua vez, apontam como principais eventos desse período:

- a) a consolidação e penetração no espaço geográfico da rede de intermediação financeira de curto e médio prazos, com a conseqüente expansão, a elevadas taxas anuais, do número de agências bancárias nas diferentes regiões geoeconômicas do país;
- b) a implantação de um órgão normativo, de assessoria, controle e fiscalização do sistema financeiro, como primeiro passo efetivo para a criação de um banco central no país – a Superintendência da Moeda e do Crédito, Sumoc;
- c) a criação de uma instituição financeira central de fomento, no caso o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, para centralização e canalização de recursos de longo prazo, essencialmente destinados a implantação de setores básicos de infraestrutura na economia do país;
- d) a criação de instituições financeiras de apoio a regiões carentes, como o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco de Crédito da Amazônia, e, já no final do período, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, integradas à política de redução dos desníveis regionais de desenvolvimento econômico; e
- e) o desenvolvimento espontâneo de companhias de crédito, financiamento e investimento, para captação e aplicação de recursos em prazos compatíveis com a crescente demanda de crédito a médio e longo prazos, exercida por empresas e consumidores, em decorrência da implantação de novos setores industriais no país, produtores de bens de capital e de consumo de uso durável.

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952, se caracterizou inicialmente como um desdobramento do Programa de Reaparelhamento Econômico, elaborado em 1951/1952 por uma Comissão Mista Brasil–Estados Unidos. Para garantir o seu funcionamento, foram mobilizadas diversas fontes, compreendendo depósitos de entidades oficiais, de institutos de previdência social e de companhias de seguros e capitalização, e um adicional de

15% sobre o imposto de renda, e fontes institucionais externas, destacando-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Alemão para o Desenvolvimento.

Outro banco oficial que tem sua origem ligada a um apoio internacional é o atual Banco da Amazônia S/A (BASA). Em plena Segunda Guerra Mundial, a borracha se destacava como matéria-prima estratégica para o esforço de guerra americano. Desse modo, em 1942 foi definida, a partir do Acordo de Washington, a criação do Banco de Crédito da Borracha, tendo como sócios os Estados Unidos, por intermédio da Ruber and Reserve Company, detentora de 40% do capital.

Com o término da Segunda Guerra e, por via de conseqüência, a perda do interesse americano pela borracha brasileira, bem assim com a promulgação da Constituição de 1946, cujo texto previa a destinação de um percentual da receita de impostos federais para obras e serviços e assistência econômica e social na região amazônica e no Nordeste, em 1950 o Banco de Crédito da Borracha foi reorganizado, passando a denominar-se Banco de Crédito da Amazônia. Em 1966 sua razão social foi novamente alterada, passando a denominar-se Banco da Amazônia S/A. Somente em 1969 o seu capital foi nacionalizado.

Para atuação específica na Região Nordeste, em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil S/A, cujas funções previstas na Constituição de 1946 vinham sendo, até então, exercidas pelo Banco do Brasil. A Exposição de Motivos defendendo a sua criação trazia, de acordo com Costa Neto (2004, p. 88), os seguintes destaques:

- a) sendo o banco projetado o instrumento de um programa regional, deveria poder formar-se na mentalidade dos problemas da região, vinculando a uma experiência específica sua direção e seus quadros;
- b) os recursos especiais de financiamento para a política de valorização econômica do Nordeste deviam ficar claramente distinguidos. A incorporação do Fundo Especial das Secas, previsto na Lei 1.004, à Caixa do Banco do Brasil poderia ensejar o desvio de recursos que normalmente deveriam girar na região; e
- c) eram limitadas as possibilidades de o BB alargar, diversificar e regionalizar suas atividades, apesar do alto nível de boa parte do seu funcionalismo. As operações previstas para o banco projetado requeriam controle centralizado, porém próximo da região, e uma

organização técnica especial que o BB, de logo, dificilmente poderia colocar à disposição do Nordeste, na escala desejável.

No segmento dos bancos estaduais, esse período também foi marcado pela abertura de diversas instituições e reestruturação daquelas mais antigas, sobretudo a partir de 1956. Essas instituições, em sua maioria, incorporavam em suas denominações as expressões “banco de desenvolvimento” ou “de fomento”, seguindo a tendência dos então recém-criados bancos federais e demonstrando que as administrações estaduais também participavam do esforço da época de financiar o desenvolvimento. O Quadro 1 mostra a cronologia de criação dos bancos estaduais no período 1944/1964.

Ano da Criação	Instituição / Última Denominação	Ano de Fundação da Instituição Originária	Instituição Originária
1944	Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais / BEMGE	1911	Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais
1945	Banco da Prefeitura do Distrito Federal / BANERJ		
1950	Banco de Crédito do Estado do Rio / BANERJ		
1955	Banco do Estado de Goiás / BEG		
1958	Banco do Estado do Amazonas / BEA Banco Comercial e Agrícola do Piauí / BEP		
1960	Banco de Fomento do Estado da Bahia / BANEB	1937	Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia
1961	Banco do Estado do Pará / BANPARÁ		
1962	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina / BESC Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco / BANDEPE	1939	Caixa de Crédito Imobiliário
1963	Banco da Produção do Estado de Alagoas / PRODUBAN Banco de Fomento Econômico do Estado de Sergipe / BANESE Banco do Estado de Mato Grosso / BEMAT		
1964	Banco do Estado do Ceará / BEC Banco da Produção e Fomento do Estado do Acre / BANACRE		

Quadro 1 – Cronologia de criação dos bancos estaduais no período 1944/1964.

Fonte: Adaptado de Costa Neto (2004, p. 52).

2.3. As reformas de 1964

O período compreendido de 1964 a 1994 marcou o SFN, pela ocorrência de profundas transformações em sua estrutura. Logo no primeiro ano desse período foi

promulgada a lei que delineava a nova forma de atuação do SFN a partir de então, resumidamente descrito por Lopes e Rosseti (2005, p. 432):

.....
 Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que foi a base de uma verdadeira reforma bancária, reestruturando o Sistema Financeiro Nacional, definindo as características e as áreas específicas de atuação das instituições financeiras e transformando a Sumoc e seu Conselho, respectivamente, no Banco Central do Brasil e no Conselho Monetário Nacional.

Na mesma época foram promulgadas também as Leis ns. 4.380, instituindo a correção monetária, e 4.728, disciplinando o mercado de capitais. Juntas, essas três leis procuravam, segundo Costa Neto (2004, p. 106):

[...] não só instrumentalizar o combate à inflação, como também promover o desenvolvimento socioeconômico do país, com base em um mercado de capitais eficiente e em um sistema financeiro organizado e ofertante de variado menu de ativos. Boa parte dos esforços empreendidos foram voltados para a constituição de poupança de longo prazo e para a garantia de fontes de recursos de origem não inflacionária para o setor público.

A reforma implementada pela Lei n. 4.595, cuja proposta está representada no Quadro 2, refletia o modelo norte-americano de especialização e segmentação do mercado financeiro.

TIPO DE POUPANÇA	INSTITUIÇÃO	USO DOS FUNDOS
Depósitos à vista	Banco do Brasil (BB) Bancos comerciais privados	Crédito rural (somente BB) Crédito ao consumidor Crédito de curto-termo para as firmas
Letras de câmbio	Companhias financeiras	Capital instrumental
Cadernetas de poupança Letras imobiliárias	Sistema Financeiro da Habitação (APE e SCI)	Crédito imobiliário
Certificados de depósitos	Bancos de investimento	Investimento de longo termo
Ações e debêntures	Mercado de ações	Capitalização das empresas
Títulos do governo	Mercado de títulos	Eventuais déficits públicos

Quadro 2 – Estrutura financeira proposta pelas reformas de 1964/1966

Fonte: Paula (1998, p. 4).

Verificou-se, após a implementação da Lei 4.595, que não se confirmou a segmentação inicialmente prevista, uma vez que, na opinião de Paula (1998, p. 3):

O sistema que resultou das reformas foi muito menos segmentado e concentrado do que foi concebido originalmente. No decorrer dos anos, formaram-se vários conglomerados financeiros, normalmente encabeçados por um banco comercial, englobando, além desse, banco de investimento, financeira, sociedade de crédito imobiliário (SCI), empresa de leasing, distribuidora e corretora de valores, companhia de seguro etc., cada uma especializada em um segmento de mercado. Estes conglomerados, ao longo do tempo, passaram a desenvolver certos mecanismos, através da administração de tesouraria, que o transformavam, na prática, em uma única empresa, a despeito das restrições legais existentes.[...]

Ainda que a prática tenha evidenciado a formação de conglomerados financeiros, a reforma de 1964 trouxe diversas mudanças, destacando-se uma maior variedade de instituições, a segmentação mercadológica, uma forte expansão do número de instituições no início, seguida de uma redução estratégica, para obtenção de ganhos de escala e o aumento da capilaridade, via crescimento das respectivas redes de agências.

Talvez em função dos desdobramentos da reforma de 1964, bem como da evolução verificada no SFN desde então, em 1988 foi editada a Resolução CMN n. 1.524, que implementava uma nova reforma bancária no país. Destacava-se por desregular o sistema financeiro, extinguir a exigência da carta-patente e criar os bancos múltiplos, estes últimos fazendo refletir na legislação a realidade dos conglomerados financeiros, que, na prática, já funcionavam como tal.

A cronologia desse período, apresentada no Quadro 3, registra ainda outros fatos que produziram reflexos igualmente importantes para o segmento bancário.

Ano	Evento
1966	Surgem os bancos de investimento, instituídos pela Resolução n. 18, de 18/02/1966, do CMN, à luz do artigo 29 da Lei n. 4.728, de 14/07/1965.
1967	A Resolução n. 63, de 23/08/1967, do CMN, autorizou os bancos a captar empréstimos externos para repasse às empresas no país, gerando grande afluxo de capitais. Verifica-se uma estabilização da moeda, e o SFN intensifica o financiamento para a produção e para o consumo, por meio do Crédito Direto ao Consumidor.
1970	É criada a Caixa Econômica Federal, sob a forma de empresa pública (Decreto-lei n. 66.303, de 06/03/1970).
1974	Surgem as sociedades de arrendamento mercantil, instituídas pela Resolução n. 351, de 17/11/1995, do CMN.

Quadro 3 – Fatos que afetaram o segmento bancário no período 1966/1974.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Freitas(2006)

A trajetória do Banco do Brasil nesse período representa um capítulo à parte, merecendo uma atenção especial. Do posto de autoridade monetária, agente estatal de política de fomento e banqueiro do governo, o BB abrigava ainda em sua estrutura a então Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Com a reforma de 1964, inicia-se um processo de transferência gradual dessas “funções de governo” que até então desempenhava.

O primeiro passo nesse sentido materializou-se com a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, retirando do BB toda a estrutura e funções da antiga SUMOC. Sobre essa passagem, Barbosa (1997, p. 2) faz a seguinte abordagem:

A lei de Reforma Bancária de 1964 extinguiu a Caixa de Amortização, a CARED, a CAMOB, a fiscalização bancária que funcionava no Banco do Brasil, transferindo todas estas atividades para o Banco Central, inclusive a política cambial e a administração das reservas internacionais. Todavia, a Reforma Bancária não proibiu o Banco Central de exercer atividades que não competem a um banco central, como as de banco de fomento, subsidiar setores da economia ou regiões do país, e fiscalizar certas atividades, como os consórcios de automóveis.

Nesse mesmo momento, também se decidiu proibir o BB de emprestar ao Tesouro, ao qual destinava mais da metade de seus créditos (VIDOTTO, 2000). Já sem essas funções, o banco procurou recompor a carteira de crédito mediante entendimentos com o Tesouro, alavancando suas operações junto à iniciativa privada. Em que pese essa parcial transferência de poderes, o BB permaneceu como agente estatal de políticas de fomento, operando em nome do Banco Central e, principalmente, como depositário dos expressivos recursos fiscais, além de não se submeter às restrições para alavancar operações de crédito, impostas aos demais bancos.

O passo seguinte foi dado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que determinou a transferência de todas as disponibilidades da União para o Banco Central, o que representou uma perda de aproximadamente US\$7,0 bilhões em depósitos até então não remunerados. Já fragilizado por essas mudanças, e

apresentando características mais apropriadas ao modelo de banco comercial, o BB, no entanto, manteve o papel de agente de fomento, passando a realizar operações de crédito, em nome do Banco Central, a partir de uma sistemática de aportes específicos, que muitas vezes ocorria com atraso, tornando-se mais um dentre vários passivos do Tesouro não reconhecidos como tal pelo Governo Federal (VIDOTTO, 2000), conforme demonstrado no Quadro 4.

Tipo de Passivo	Discriminação
Comissões sobre empréstimos realizados pelo BB como agente financeiro do Tesouro	Operações com: <ul style="list-style-type: none"> - Instituto do Açúcar e do Alcool - Instituto Brasileiro do Café, - Rede Ferroviária Federal - Indústrias Nucleares Brasileiras - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
Empréstimos não retornados, concedidos a órgãos federais e autarquias, ou sob garantia do Tesouro, nos quais o BB atuou sob orientação governamental	Os mais volumosos foram os concedidos a estaleiros privados, com garantia da SUNAMAN
Equalização de taxas de juros ou adicional sobre a remuneração de empréstimos a taxas favorecidas	Programas de irrigação, créditos referentes às safras de 1991 e 1992 e a construção da Linha Vermelha, no Rio de Janeiro, em 1991
Assunção de débitos de empréstimos inadimplidos, em decorrência de fianças e avais concedidos	Inadimplência da Cooperativa de Produtores de Açúcar de Alagoas, em 1991, junto ao Midland Bank Plc, de Londres
Ressarcimento de serviços executados pela CACEX antes e depois da transferência de suas funções para a administração direta	
Operações especiais	Adoção de medidas para sustentação do preço do café no mercado internacional, mediante volumosas compras junto a empresas salvadorenhas, em fins dos anos 1970, sem receber o produto ou ressarcimentos

Quadro 4 – Principais passivos do Tesouro junto ao BB.
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de VIDOTTO (2000).

Outro fato que marcou esse período foi a edição do Decreto-Lei n. 1.342/74, que autorizou o Banco Central a utilizar recursos da Reserva Monetária no saneamento do sistema financeiro privado, mediante assunção de prejuízos acumulados pelo banco insolvente. Com base nesse dispositivo legal, o Banco União Comercial foi absorvido pelo Banco Itaú; foi implementada a estatização e fusão dos bancos Sul Brasileiro e Habitasul, dando surgimento ao Banco Meridional; e foram liquidados o Banco do Comércio e Indústria de São Paulo (Comind) e o Banco Auxiliar de São Paulo, dentre outros.

No segmento dos bancos públicos estaduais, foram adotados diversos programas de saneamento no período de 1983 a 1992, sem, contudo, solucionar o desequilíbrio então existente nessas instituições. O custo dessas intervenções para o Banco Central foi estimado em R\$30 bilhões, a preços de 1998. De acordo com Puga (1999, p. 16), os principais programas adotados foram:

- Em 1983, o Programa de Apoio Creditício (PAC), constituído por uma linha de empréstimo de liquidez em condições privilegiadas.
- Em 1984, o Programa de Recuperação Financeira (Proref), que era uma linha de empréstimo com condições mais rigorosas, vinculada a ajustes.
- Em 1986, a junção do PAC com o Proref ampliou os mecanismos de penalização.
- Em 1987, o Regime de Administração Especial Temporária (Raet), decretado em dez instituições apenas nesse ano.
- Em 1988, uma linha de financiamento de US\$800 milhões para todos os bancos estaduais, vinculada a ajustes.
- Em 1990, o Programa de Recuperação – linha de empréstimos vinculada a ajustes, paralelamente à liquidação extrajudicial de quatro bancos estaduais.
- Em 1992, a linha especial para os bancos liquidados em 1990, vinculada a ajustes.

A partir da criação do Raet, em 1987, a maioria dos bancos estaduais passaria por regimes especiais, conforme pode ser visualizado na Tabela 2.

TABELA 2 – Bancos Estaduais – Regimes Especiais – 1987 a 2001

Instituição	Raet		Liquidação extrajudicial	
	Decretação	Término	Decretação	Término
BANERJ	26/02/1987	27/02/1989	30/12/1996	06/02/2002
BEM	26/02/1987	22/09/1988		
BESC	26/02/1987	27/02/1989		
BADESC	26/02/1987	27/02/1989		
BEC	26/02/1987	30/12/1988		
BDRIO	26/02/1987	16/08/1988	16/08/1988	28/12/1988
BEMAT	26/02/1987	27/02/1989		
	02/02/1995	28/01/1998	28/01/1998	02/06/1999
BANEB	18/03/1987	17/03/1989		
MINASCAIXA	15/05/1987	15/05/1989	15/03/1991	24/08/1998
CREDIREAL	15/05/1987	15/05/1989		
BANPARÁ	29/05/1987	29/05/1989		
PRODUBAN			16/11/1988	05/09/1989
	05/09/1989	04/09/1991		
	23/01/1995	22/07/1997	22/07/1997	-
BEP	07/06/1989	10/10/1990	09/04/1991	27/01/1994
BANACRE	07/06/1989	31/07/1990		
BADESUL			07/03/1989	14/03/1990
	14/03/1990	31/01/1992		
BANDERN			20/09/1990	20/01/2000
CAIXEGO			20/09/1990	21/10/1997
PARAIBAN			20/09/1990	18/03/1994
BADEP			05/02/1991	08/08/1994

TABELA 2 – Bancos Estaduais – Regimes Especiais – 1987 a 2001 (Continuação)

Instituição	Raet		Liquidação extrajudicial	
	Decretação	Término	Decretação	Término
BANDEPE	27/09/1991	17/03/1992		
BANESPA	30/12/1994	26/12/1997		
BDRN			30/12/1994	20/01/2000
BERON	20/02/1995	14/08/1998		
BANAP			03/09/1997	28/07/1999

Fonte: Salviano Júnior (2004, p. 60).

2.4.A reestruturação pós-Plano Real

O último período objeto deste estudo tem início no segundo semestre de 1994, com a implementação do Plano Real. Uma boa introdução sobre o contexto daquela época é feita por Paula (1998, p. 10), quando afirma que:

Durante o segundo semestre de 1994, face ao forte crescimento econômico, à melhoria nos salários reais e à diminuição nos juros nominais, observou-se um rápido crescimento no crédito ao setor privado. Isso acabou levando o governo a impor, a partir de outubro daquele ano, restrições sobre a oferta de crédito, incluindo o aumento nos requerimentos de reserva sobre os depósitos à vista e a prazo, além da criação de um depósito compulsório sobre os empréstimos concedidos pelos bancos. Foi nesse contexto que os efeitos da crise mexicana vieram a atingir o país, fazendo com que o governo elevasse bruscamente, em março de 1995, as taxas de juros domésticas, ocasionando uma reversão no ritmo de crescimento econômico do país.

Essa drástica elevação das taxas de juros ocasionou uma redução no nível de demanda do crédito até então percebido e uma substancial elevação da taxa de inadimplência, com reflexo nos resultados dos bancos, devido à elevação da despesa com provisões contábeis, conforme registrado pelo BACEN:

A expansão do volume de crédito nos primeiros meses do Plano Real trouxe consigo altos índices de inadimplência e, por conseqüência, a necessidade de constituição de vultosas provisões contábeis para créditos de liquidação duvidosa (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006c, p. 24).

Esse cenário, aliado ao fim das receitas inflacionárias, trouxe o risco de falência para algumas instituições financeiras de grande e médio porte. Com o firme propósito de sanear essas instituições e evitar a quebra de confiança no sistema

bancário, em novembro de 1995 o governo lançou uma série de medidas para conter e evitar o agravamento desse cenário, conforme explica Rocha (2001, p. 12):

[...] Dentre essas, destacaram-se a criação do Proer e o incentivo à F& A, com bancos insolventes sendo assumidos por outras instituições (Medida Provisória n. 1.179, de 03/11/1995; e Resolução n. 2.208, da mesma data); regulamentação do Fundo Garantidor de Créditos, com efeito retroativo ao início do Plano Real (Resolução n. 2.211, de 16/11/1995); aumento do capital mínimo para abertura de novos bancos, desestimulando esse procedimento (Resolução n. 2.212, de 16/11/1995) e ampliação dos poderes do Bacen (Medida Provisória n. 1.182, de 17/11/1995, transformada na Lei n. 9.447, de 14/11/1997).

No próximo tópico aborda-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).

2.4.1. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)

O PROER foi criado em 1995, com a edição da Resolução n. 2208, pelo CMN, e da Medida Provisória n. 1.179, posteriormente convertida na Lei n. 9.710/98. Uma das definições desse programa é dada por Puga (1999, p. 12), quando relata que:

O Proer contempla a criação de uma linha especial de assistência financeira, destinada a financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras que resultem na transferência de controle ou na modificação de objeto social para finalidades não-privativas de instituições financeiras. Além disso, as instituições participantes desse programa podem diferir em até dez semestres os gastos com a reestruturação, reorganização ou modernização, além de ficar temporariamente liberadas do atendimento dos limites operacionais referentes ao Acordo da Basileia. Os recursos são provenientes dos depósitos compulsórios recolhidos pelas próprias instituições integrantes do sistema financeiro, não comprometendo o orçamento fiscal.

Uma das características desse programa foi sua elegibilidade, uma vez que o BACEN analisava cada caso e restringia o acesso a bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, associações de poupança e empréstimos, financeiras e sociedades de crédito imobiliário. O Quadro 5 mostra os bancos beneficiados pelo programa.

Regime	Operação/Banco
Bancos em intervenção	Aquisição de parcelas dos ativos e passivos
Banco Econômico	Banco Excel e Caixa Econômica Federal (CEF) ¹
Banco Nacional	Unibanco
Banco Mercantil de Pernambuco	Banco Rural
Banorte	Banco Bandeirantes
Bamerindus	HSBC, CEF ¹ , Banco do Brasil
Bancos que não estavam sob intervenção	Aquisição de controle acionário
Banco United	Banco Antônio de Queiroz
Banco Martinelli	Banco Pontual

QUADRO 5 – Operações apoiadas com recursos do PROER entre julho de 1994 e maio de 1997.

Fonte: BRASIL (2005d, p. 296).

(¹) Apenas a carteira imobiliária.

Outra característica do PROER era a faculdade de escolha do modelo a ser adotado, uma vez que havia duas modalidades de aplicação do programa. Em se tratando de instituição financeira de grande porte, adotava-se o modelo que previa a sua divisão contábil em duas, ficando de um lado o ativo saudável, e do outro, o não-saudável. O ativo saudável, com base no critério do comprador, e todos os depósitos do banco original seriam necessariamente adquiridos por outro controlador. O ativo não-saudável e os passivos remanescentes continuavam com o banco original, que ingressava no regime especial de intervenção, para posterior liquidação. Ao controlador, por sua vez, era disponibilizada uma linha de crédito para cobertura dos gastos necessários com reorganização, reestruturação e modernização, sendo este provisoriamente liberado da obrigação de cumprir o limite operacional do Acordo de Basiléia.

O segundo modelo se aplicava a bancos de pequeno e médio porte. Nesse caso, o banco em dificuldade era adquirido por outro, que assumia a responsabilidade por toda a sua posição patrimonial e contábil. Nessa situação, a função do PROER consistia em garantir a liquidez do banco comprador na hipótese de eventual afluxo repentino de resgates dos valores depositados, ou para alavancar novas operações, a título de compensação pelo ativo ruim assumido.

Sobre o montante envolvido no PROER, Bozano Simonsen (1998 apud PUGA, 1999, p. 20) cita que:

No caso do Proer, Bozano Simonsen (1998) informa que os bancos privados receberam uma assistência de, aproximadamente, US\$21 bilhões (3,8% do PIB) na forma de títulos do Tesouro Nacional, em troca dos créditos problemáticos. Desse montante, US\$6,8 bilhões foram para sanear

o Econômico, US\$6,1 bilhões para o Nacional, US\$5,9 bilhões para o Bamerindus, US\$1,3 bilhão para o Banorte e US\$500 milhões para o Banco Mercantil de Pernambuco.

2.4.2. O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)

O impacto percebido pelos bancos privados com a perda da receita inflacionária foi sentido em escala bem maior pelos bancos públicos, que se apropriavam de 68% daquela receita (BRASIL, 2005d). No segmento dos bancos estaduais, a queda da liquidez e a redução do patrimônio verificadas durante a década anterior, aliadas à estrutura e ao estilo de gestão pouco eficientes desses bancos, tornou ainda mais gravosa para esse segmento a perda da receita inflacionária, pondo em risco a estabilidade econômica e o ajuste estrutural das contas públicas perseguidos pelo Governo. No estágio de deterioração em que se encontrava a sua maioria àquela época, os bancos estaduais passaram a representar mais um ônus do que um bônus para os respectivos governos.

Nesse contexto, e com o claro objetivo de se dar uma solução definitiva para o problema desse segmento, em 07/08/1996 é lançado o PROES. Sobre as características desse programa e seus atrativos para os governos estaduais, Salviano Júnior (2004, p. 82) assinala que:

A proposta fundamental do Proes era, após tantos programas de ajustamento frustrados, reduzir ao mínimo a presença de instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro. Uma característica importante do programa é o fato de a adesão do estado ser voluntária, diferentemente da solução de liquidação. Por um lado, isso dá ao estado a possibilidade de participar ou não do programa, e escolher a modalidade de participação, e por outro, faz com que ele partilhe o ônus político dessa decisão.

O mecanismo para induzir os estados a diminuir o tamanho do sistema de bancos estaduais consiste no fato de a União financiar 100% do custo de ajuste em todos os casos, exceto no de simples saneamento, em que o estado continua a controlar a instituição financeira. Nesse caso, o empréstimo é limitado a 50% das necessidades de recursos. O restante deve ser provido pelo governo estadual.

Uma vez lançado o programa, das 47 instituições estaduais enquadráveis, 45 aderiram ao PROES, conforme demonstrado no Quadro 6, o que representou, em valores históricos, um custo fiscal da ordem de R\$60 bilhões. Na prática, esses recursos serviram para os governos estaduais quitar junto a seus bancos as dívidas contraídas diretamente e por suas estatais, passando a União à condição de credora desses estados. Em última análise, o PROES foi uma peça fundamental para a consolidação do ajuste fiscal e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, por induzir um verdadeiro saneamento das dívidas dos governos estaduais.

Opção	Quantidade	Instituição financeira / Estado
Extinção/Liquidação Ordinária	10	Banacre (AC), Banap (AP), Bandern (RN), Baner (RR), BDRN (RN), Bemat (MT), Beron (RO), Caixa (GO), MinasCaixa (MG), Produban (AL)
Privatização	8	Bandepe (PE), Baneb (BA), Banerj (RJ), Bemge (MG), Banestado (PR), Credireal (MG), Banespa (SP), Paraiban (PB) ¹
Federalização para posterior privatização	6	BEA (AM), BEC (CE), BEG (GO), BEM (MA), BEP (PI), BESC (SC)
Saneamento	5	Banese (SE), Banestes (ES), Banpará (PA), Banrisul (RS), NCNB (SP)
Agência de fomento	16	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina
Não optantes do Proes	2	Bandes (ES), BRB (DF)

Quadro 6 – Resumo do PROES.

Fonte: BRASIL (2005d, p. 299).

(¹) Banco não optante do Proes.

Data do Leilão	Banco	Comprador
26/06/1997	Banerj	Itaú
07/08/1997	Credireal	BCN
04/12/1997	Meridional	Bozano, Simonsen
14/09/1998	Bemge	Itaú
17/11/1998	Bandepe	ABN Amro
22/06/1999	Baneb	Bradesco
17/10/2000	Banestado	Itaú
20/11/2000	Banespa	Santander
24/01/2002	BEA ¹	Bradesco
20/12/2005	BEC ¹	Bradesco
04/12/2001	BEG ¹	Itaú
10/02/2004	BEM ¹	Bradesco
	BEP ¹	Aguarda autorização judicial para realização do leilão
	BESC ¹	Aguarda autorização judicial para realização do leilão

Quadro 7 – Cronologia de venda dos bancos públicos estaduais integrantes do PROES.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Salviano Júnior (2004, p. 130)

(¹) Federalizado para posterior privatização.

Das instituições que optaram pela privatização ou pela federalização para posterior privatização, somente o BESC e o BEP ainda não foram privatizados, devido a liminares judiciais, que impedem a realização dos respectivos leilões. O Quadro 7 detalha os compradores dos bancos já privatizados.

2.4.3. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF)

Em que pese o PROEF somente ter sido lançado em junho de 2001, na prática o ajuste nas instituições financeiras federais iniciou-se em 1996. Naquela ocasião o Tesouro Nacional aumentou sua participação no capital do Banco do Brasil em R\$8 bilhões, o que possibilitou reconhecer prejuízos que se originaram do estoque de operações de crédito irrecuperáveis formado durante longos anos.

Criado pela MP n. 2.155, de 22.06.2001, o PROEF tinha como objetivo a adequação patrimonial dos bancos federais aos preceitos das regulamentações bancárias emanadas do CMN por meio das Resoluções ns. 2.099, de 26/08/1994, e 2.682, de 22/12/1999. Essas regulamentações foram inspiradas em padrões internacionais presentes no Acordo de Basiléia, e procuravam dotar o sistema financeiro de solidez, mediante estabelecimento de novos critérios de classificação de risco de crédito e de novos níveis de provisão; elevação do índice mínimo de adequação do capital, de 8% para 11%; e aumento do índice de ponderação de risco sobre créditos tributários, de 20% para 300%.

Para conhecer a situação patrimonial e financeira dos bancos federais, o Banco Central realizou a Inspeção Geral Consolidada (IGC) nos quatro bancos federais, a saber: Banco do Brasil S. A. (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco da Amazônia S. A. (BASA) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Nesse trabalho ficou evidenciada a necessidade de urgente implementação de medidas saneadoras destinadas a assegurar a liquidez e a adequada estrutura patrimonial a esses bancos.

A partir dos resultados da IGC, foi elaborada a MP do PROEF, que previa a utilização de três instrumentos visando adequar o patrimônio dessas instituições às novas regras. O primeiro previa a transferência de riscos de crédito para o Tesouro Nacional ou para a empresa não-financeira denominada Empresa Gestora de Ativos - EMGEA². O segundo instrumento estabelecia a troca de ativos de pouca liquidez por outros líquidos e remunerados à taxa de mercado, enquanto o terceiro previa o aumento de capital da CAIXA, do BNB e do BASA. No conjunto, esses instrumentos possibilitaram que as instituições federais ficassem desobrigadas de assumir o risco de operações de crédito efetuadas no âmbito dos programas de governo. A responsabilidade pelo risco de tais operações passa para a esfera do Tesouro Nacional.

Apesar de sua aprovação ter ocorrido em junho de 2001, o efeito do aumento de capital no balanço das instituições só ocorreu efetivamente a partir de dezembro do mesmo ano quando os bancos lançaram como despesa de provisão o valor da carteira de operações de crédito irrecuperáveis, de modo a possibilitar a baixa posterior. O Quadro 8 apresenta um maior detalhamento das medidas adotadas.

Instituição	Item	Descrição
CAIXA	Capitalizações	R\$9,3 bilhões. Créditos do Bacen junto à CAIXA, comprados pelo Tesouro Nacional e convertidos em capital.
	Créditos a Estados, Municípios e Estatais	Créditos a estados e municípios objetos de renegociação em 1993 serão trocados por LFT. Total R\$13 bilhões.
	FGTS e FCVS	Liquidação de passivos junto ao FGTS com títulos de CVS no valor de R\$6 bilhões.
	Créditos do PROER	Assunção de dívida de R\$9,3 bilhões com o Bacen, pelo Tesouro Nacional, devido à aquisição de créditos de bancos privados.
	Resultado	Redução dos Ativos Ponderados pelo Risco (APR) em R\$6.980 milhões e do Patrimônio Líquido Exigido (PLE) em R\$768 milhões. Aumento do PR em R\$2.810 milhões e readequação do CAR p/11,5%.
BB	Títulos da Dívida Externa Brasileira	Permuta de títulos brasileiros no exterior por títulos do Tesouro Nacional, totalizando US\$3.059 milhões.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios	Extinção da coobrigação (risco de crédito) do BB em R\$5.244 milhões. Redução dos APRs em R\$2.662 milhões.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos de Terceiros	Desoneração de risco, aquisição ou dação em pagamento. De operações no valor total de R\$2.060 milhões, contratadas com recursos do BNDES, de fundos e do Tesouro Nacional. Mesma redução dos APRs.

² **A Empresa Gestora de Ativos (Emgea)** é uma empresa pública federal, de natureza não-financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pelo Decreto n. 3.848, de 26/06/2001, com base na autorização contida na Medida Provisória n. 2.155, de 26/06/2001 – atual MP n. 2.196-3, de 24/08/2001. Foi criada em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF), com o propósito de adquirir bens e direitos da União e das demais entidades da Administração Pública Federal.

	Fundos Constitucionais	Assunção pelo FCO do risco das operações contratadas até 30/11/1998, no valor total de R\$695 mil. Mesma redução dos APRs.
	Funcafé e Prodecer II	Dação em pagamento à União das operações pelo Funcafé – R\$921 mil e pelo Prodecer II – R\$268 milhões. Mesma redução dos APRs.
	Programa Especial Saneamento de Ativos (PESA)	Cessão da carteira de ativos do BB para o Tesouro Nacional, em troca de títulos federais, totalizando R\$4.129 milhões, com redução dos APRs em R\$414 milhões.
	Enquadramento de Capital	Inclusão do saldo das operações do FCO como capital nível II, no valor de R\$2.810 milhões.
BNB	Adequação às Regras de Provisionamento (Res. 2.682)	Reclassificação de operações da carteira própria pré-1995. Provisão de R\$1.375 milhões + Provisão adicional de R\$375 milhões + Enquadramento das operações do FNE pós-1998, totalizando R\$300 milhões.
	Capitalizações	Aporte de R\$2,1 bilhões.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios	Será beneficiado. Não especifica valor.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos de Terceiros	Será beneficiado. Não especifica valor.
	Fundos Constitucionais	Assunção de risco pelo FNE das operações contratadas até 30/11/1998. Quanto às operações pós-nov./1998 (50% do risco), o impacto do novo provisionamento corresponde a R\$300 milhões.
	Enquadramento de Capital	Inclusão do saldo das operações do FNE como capital nível II (não especifica valor)
	Outros	Provisão p/quitar dívidas cíveis, fiscais e trabalhistas, totalizando R\$425 milhões.
BASA	Adequação às Regras de Provisionamento (Res. 2.682)	Reclassificação das operações da carteira própria pré-1995. Enquadramento das operações do FNO pós-1998.
	Capitalizações	Autorização para capitalização em até R\$1.050 milhões e elevação do Patrimônio de Referência para R\$675 milhões.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios	Será beneficiado. Não especifica valor.
	Securitização das Dívidas Rurais – Recursos de Terceiros	Será beneficiado. Não especifica valor.
	Fundos Constitucionais	Assunção pelo FNO do risco das operações contratadas até 30/11/1998. Envolve operações no valor de R\$1.432 milhões. Desobriga de provisionamento de R\$358 milhões. Compartilha 50% do risco das operações pós-nov./1998. Cai provisão de R\$160 milhões.
	Enquadramento de Capital	Inclusão do saldo das operações do FNO como capital nível II. Patrimônio de Referência aumenta por volta de 50%.

Quadro 8 – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER

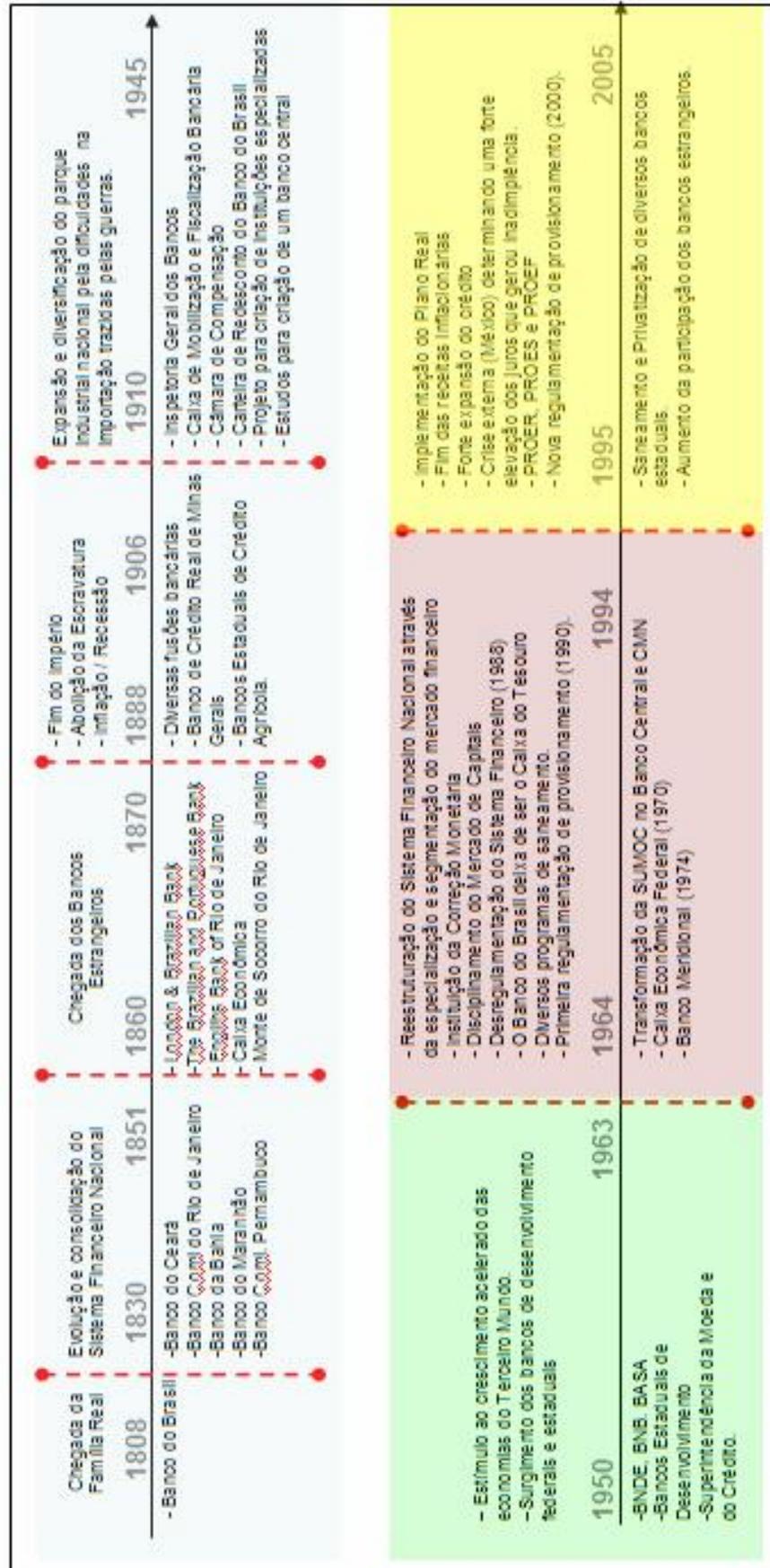
Fonte: Adaptado de Vidotto (2000, p. 8).

2.5. Considerações sobre a evolução do SFN

Ainda que ao longo de sua história o SFN tenha registrado diversas mudanças, conforme demonstrado no Quadro 9, a literatura consultada evidencia que foi a partir da reforma bancária de 1964 que o segmento bancário passou pelas maiores transformações, dotando-o de uma organização e de uma estrutura moderna, que hoje o iguala ao dos países desenvolvidos.

Além da criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, a reforma bancária de 1964 inaugura a preocupação do governo com o gerenciamento do risco de quebra dos bancos, inicialmente ao limitar a alavancagem da carteira de crédito a partir do valor do patrimônio dos bancos e mais tarde, em 1990, exigindo que os bancos efetuassem a provisão para crédito de liquidação duvidosa para as operações que registrassem atrasos. Por fim, em 1999 é editada uma nova regulamentação de provisionamento, mais avançada e rigorosa que a anterior e considerada como uma das mais avançadas do sistema financeiro mundial.

Esses dois últimos períodos ainda são marcados pelos diversos programas de saneamento e reestruturação que, ao final, permitiu ao SFN se adaptar definitivamente ao novo contexto de economia estabilizada e com fortes regras prudenciais o que contribuiu para a forte solidez verificada atualmente nesse sistema.



Quadro 9 – Evolução do Sistema Financeiro Nacional
Fonte: Elaborado pelo autor.

3. PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA E OUTROS – ASPECTOS CONCEITUAIS

Uma vez abordados os aspectos que facilitam a compreensão da origem e da evolução do SFN, a partir deste ponto o estudo passa a revisar alguns conceitos e teorias de elementos inerentes à atividade bancária. Considerando-se que o objetivo da pesquisa envolve a análise do comportamento dos níveis de provisionamento da carteira de crédito do SFN após o Plano Real, esta etapa do trabalho dará ênfase à revisão da literatura que aborda os conceitos de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD), de Risco de Crédito, uma vez que a provisão é a quantificação desse risco e de garantias que, apesar de não afetar diretamente a provisão, são elementos mitigadores do risco de crédito.

3.1. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa

Em geral, a provisão é conceituada pelos autores pesquisados como uma conta retificadora de ativo, ou seja, que reduz o valor de um bem ou direito, ou de passivo, neste caso aumentando o valor de uma exigibilidade. Entretanto, verificou-se também que não há uma uniformidade de conceitos entre países, sobretudo quando se confrontam os conceitos de Provisão e Reserva. Tomando como exemplo SIEGEL e SHIM (1995 apud FREIRE FILHO et al, 2002, p. 6):

PROVISION³: 1. amount of an expense that must be recognized currently when the exact amount of the expense is uncertain. An example is an expense such as provision for income taxes. 2. contra asset account such as allowance for bad debts and allowance to reduce securities from cost to market value. 3. making an appropriation of retained earnings.

³ Tradução livre por Freire Filho et al (2002, p. 6): PROVISÃO: 1. montante de uma despesa que deve ser reconhecida atualmente quando a sua quantia exata é incerta. Um exemplo é uma despesa como provisão para imposto de renda. 2. conta redutora de ativo, como retificação para dívidas incobráveis e desconto para redução do valor de títulos ao valor de mercado. 3. apropriação de lucros retidos.

RESERVE⁴: 1. appropriation of retained earnings for a designed purpose, such as plant expansion or a bond sinking fund. The purpose of the reserve is to tell stockholders and creditors that part of retained earnings is unavailable for dividends. 2. accrued liability, such as reserve for taxes (outdated usage). 3. contra account to the gross cost of an asset to arrive at the net amount, such as reserve for depreciation or reserve for bad debts. In this use, the term reserve is outdated; accumulated depreciation and allowance for bad debts are used instead."

Outra maneira de conceituar Provisão e Reserva é dada por STICKNEY e WEIL (1995 apud FREIRE FILHO et al, 2001, p. 7), que distinguem esses termos da seguinte maneira:

Provisão (*allowance*). Contraconta do balanço, geralmente utilizada em contas a receber e ativos depreciáveis.

Provisão (*provision*). Parte do título de uma conta. [...] Nos EUA, a conta de despesa teria a palavra "provisão" em seu título. Assim, Provisão para o Imposto de Renda significaria a estimativa da despesa do imposto de renda. Na Inglaterra, contudo, a palavra "provisão" constaria do título do passivo estimado, de modo que a Provisão para o Imposto de Renda significaria conta de passivo.

Reserva (*reserve*). A pior palavra em Contabilidade, porque quase todas as pessoas que não são treinadas nessa disciplina, e as poucas que são, a utilizam inadequadamente. [...] Quando adequadamente utilizada em Contabilidade, a palavra "reserva" refere-se à parcela dos lucros acumulados que é apropriada e que restringe a distribuição de dividendos. [...] O *Internal Revenue Service* não ajuda a eliminar a confusão de que estamos tratando. Na declaração do imposto de renda federal das sociedades por ações, aparece o título "Reserva para Devedores Duvidosos", com sentido de "Provisão para Devedores Duvidosos"; o mesmo documento se refere a um "Método da Reserva", quando de fato está tratando do método de provisão, de cálculo de incobráveis.

Entre os autores nacionais, Ludícibus, Martins e Gelbke (2003, p. 291), conceituam provisões assim:

Provisões são deduções de ativo ou acréscimos de exigibilidade que reduzem o Patrimônio Líquido, e cujos valores não são ainda totalmente definidos. Representam, assim, expectativas de perdas de ativos ou

⁴ Tradução livre por Freire Filho et al (2002, p. 6): RESERVA: 1. apropriação de lucros retidos para um propósito específico, como uma expansão ou um fundo de amortização de títulos. O propósito da reserva é comunicar aos acionistas e credores a retenção de lucros que permanece indisponível para dividendos. 2. obrigação provisionada, como reserva para impostos (uso antiquado). 3. conta redutora do valor bruto de um ativo para chegar ao valor líquido, como a reserva para depreciação ou reserva para dívidas incobráveis. Nesse uso, o termo "reserva" está antiquado; depreciação acumulada e provisão para dívidas incobráveis são os termos usados.

estimativas de valores a desembolsar que, apesar de financeiramente ainda não efetivadas, derivam de fatos geradores contábeis já decorridos.

Quanto à classificação das provisões, Marion (1998) adota duas categorias, de acordo com sua natureza: a daquelas que reduzem os valores de bens e/ou direitos (redução de ativos) e a daquelas que elevam o valor de determinada obrigação (aumento de passivos). No primeiro caso, procura-se refletir contabilmente uma probabilidade de perda de ativo em que se destaca a provisão para créditos de liquidação duvidosa. Já o segundo caso destina-se a registrar determinado pagamento futuro cujo fato gerador já ocorreu, como, por exemplo, tributos incidentes sobre vendas ou lucros já decorridos.

Numa empresa que pratique vendas a prazo, a Provisão para Devedores Duvidosos se caracteriza como sendo uma despesa que busca quantificar, em valores monetários, o potencial de perda esperado em determinada carteira de clientes, conforme citam Neves e Viceconti (1998, p.41):

É constituída em função da expectativa de perdas que a pessoa jurídica tem em virtude de haver efetuado vendas a prazo e da conseqüente possibilidade de nem todos os devedores honrarem seus compromissos.

No segmento bancário, que tem o crédito como principal produto, a provisão assume um papel de maior importância em relação aos demais tipos de empresas, pois, quando corretamente mensurada, revela a qualidade da carteira de crédito, sendo fundamental para um efetivo gerenciamento de risco. Reforçando essa afirmação, o Fundo Monetário Internacional – FMI (IMF, 2002, p. 3) lembra que:

Adequate loan review and classification policies and practices are an essential part of a sound and effective credit risk management process in a bank. Because loans are not typically traded, the market value of loans is approximated through the process of provisioning. The provisioning is equivalent to reducing a loan's original value to its estimated present value, taking into consideration the level of impairment of the loan. [...] Moreover, inadequate loan-classification schemes undermine the establishment of an appropriate level of provisions for problem loan, distorting bank's balance sheets and overstating their capital and capital adequacy ratios.⁵

⁵ Tradução livre: Políticas e práticas adequadas de classificação e avaliação de empréstimos representam parte essencial de um saudável e efetivo processo de gerenciamento de risco em um banco. Como geralmente os empréstimos não são comercializáveis, seu valor de mercado é estimado por meio do processo de provisionamento. A provisão equivale a reduzir o valor original do

Outra característica da provisão no segmento bancário diz respeito ao seu fato gerador, conforme citam Silva, Primo e Freire (2002, p. 2):

Para as instituições financeiras, o fato gerador do registro da provisão é a expectativa de perdas associadas à concessão do crédito. Desse modo, no caso de um crédito concedido no período t , que teve aumentada sua expectativa de perdas no período $t+1$, tendo a mesma (perda) se realizado por baixa da carteira em $t+2$, a despesa estaria associada ao exercício em que ocorreu uma mudança no valor esperado ($t+1$) e não ao período de sua realização ($t+2$). A conta de provisão é uma conta para registro de perdas não confirmadas. Havendo a confirmação da perda, esta deve ser baixada da conta de provisão (OCC, 1996). [...]

Ainda abordando a provisão nesse segmento, verifica-se que os sistemas financeiros em alguns países inovaram no tocante ao fato gerador do provisionamento, uma vez que, além do provisionamento clássico com base na expectativa de perda de um crédito, denominado provisão específica, estão adotando também a denominada provisão geral calculada com base na expectativa de perda da carteira como um todo. Sobre esse aspecto, o FMI (IMF, 2002, p.14) faz a seguinte abordagem:

[...] The main difference is that general provisions are for possible or latent losses not yet identified, whereas specific provisions reflect identified losses. In some countries, banks are required to hold general provisions as a certain percentage of total loans or assets. Such a requirement may be based on a global analysis of past loss experience rather than on (specific) identified losses.⁶

3.2.A PCLD e os Princípios Contábeis

Quanto aos princípios contábeis, o reconhecimento da despesa de provisão para créditos de liquidação duvidosa está relacionado a vários deles, destacando-se

empréstimo, trazendo-o a valor presente, levando-se em conta o seu nível de debilidade. Ademais, um método inadequado de classificação de empréstimos põe em dúvida o estabelecimento de um nível de provisionamento apropriado para problemas com empréstimos, distorcendo as demonstrações contábeis, os exauros do capital e a relação de adequação do capital do banco.

⁶ Tradução livre: A principal diferença é que as provisões gerais são para possíveis ou potenciais perdas ainda não identificadas, enquanto que a provisão específica reflete a perda já identificada. Em alguns países é exigido dos bancos manter uma provisão geral em certa proporção do total dos empréstimos ou ativos. Tal exigência deve estar baseada numa análise global da experiência passada de perdas, particularmente as perdas específicas identificadas.

a prudência, a competência, o registro pelo valor original, a oportunidade e a essência sobre a forma.

Sobre o Princípio da Prudência a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade CFC n. 750, de 29/12/1993 , dispõe:

Art. 10. O Princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o Patrimônio Líquido(CFC, 2001).

Desse modo, aplicando-se o princípio acima citado às práticas relativas à provisão para créditos de liquidação duvidosa, pode-se dizer que há dois valores para a carteira de créditos: o valor concedido e o valor que se espera receber. Considerando-se que o valor esperado pela liquidação da carteira é menor que o valor presente do total concedido aos tomadores, pois são esperadas algumas inadimplências, justifica-se a redução do valor do ativo por meio de uma provisão.

Quanto ao princípio da Competência, a Resolução CFC n. 750/93 dispõe: “Art. 9º. As receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento.”

Ainda com relação a esse princípio, a Deliberação CVM n. 29/1986, de 05/02/1986 (CVM, 2006), estabelece, no seu enunciado sobre o Confronto das Despesas com as Receitas e com os Períodos Contábeis:

Toda despesa diretamente delineável com as receitas reconhecidas em determinado período, com as mesmas deverá ser confrontada; os consumos ou sacrifícios de ativos (atuais ou futuros), realizados em determinado período e que não puderam ser associados à receita do período nem às dos períodos futuros, deverão ser descarregados como despesas do período em que ocorrerem [...] (CFC, 2001 apud CVM, 2006)

Cabe reforçar que, conforme abordado no item 3.1 deste trabalho, o fato gerador do registro da provisão para créditos de liquidação duvidosa não ocorre por ocasião da concessão do crédito, mas sim no momento em que seja percebida uma expectativa de perdas associadas à operação concedida. Nesse caso, quando a

eventual expectativa de perdas associadas a determinada operação de crédito ocorre em exercício posterior ao da concessão, a despesa de PCLD contabilizada não está associada ao exercício em que foi concedido o crédito, mas ao exercício em que aumentaram as expectativas de perda.

Sobre o princípio do Registro pelo Valor Original, a Resolução CFC n. 750/93 traz o seguinte enunciado:

Art 7º. Os componentes do patrimônio devem ser registrados pelos valores originais das transações com o mundo exterior, expressos a valor presente na moeda do País, que serão mantidos na avaliação das variações patrimoniais posteriores, inclusive quando configurarem agregações ou decomposição no interior da ENTIDADE(CFC, 2001).

Desse modo, caso a contabilização de uma operação de crédito ocorresse em uma única conta, pelo valor concedido descontado das perdas esperadas, não seria possível obter o seu valor histórico. Pelas regras de contabilização da provisão, preserva-se uma conta com o valor histórico da operação, que é, então, ajustada por outra conta, redutora do valor original, que reflete as perdas esperadas.

Já o princípio da Oportunidade tem na Resolução CFC n. 750/93 a seguinte definição:

Art. 6º. O princípio da Oportunidade refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que a originaram.

Parágrafo único. Como resultado da observância do princípio da OPORTUNIDADE:

I - desde que tecnicamente estimável, o registro das variações patrimoniais deve ser feito mesmo na hipótese de somente existir razoável certeza de sua ocorrência;...(CFC, 2001)

Delaney et al (1996, apud FREIRE FILHO, 2002, p. 52) assinalam que as normas estadunidenses estabelecem padrões relativos ao tratamento contábil de perdas contingentes, conforme descritos a seguir:

Quanto à possibilidade de ocorrência:

- se a ocorrência é provável, deve ser contabilizada como um passivo e evidenciada em notas explicativas suas características;
- se a ocorrência é razoavelmente possível (entre provável e remota), a contingência deve ser evidenciada em notas explicativas;
- se a ocorrência é remota, como regra geral não deve ser objeto de contabilização nem evidenciada em notas explicativas. Contudo, no caso de garantias, é requerida a evidenciação.

Quanto ao valor:

- Para registro da contingência é necessário que o valor possa ser razoavelmente estimado. Caso esta condição não possa ser atendida, não será feito o registro contábil, mesmo que a realização seja provável, devendo ser realizada apenas a evidenciação em nota explicativa.

Nesse contexto, e admitindo-se uma alta probabilidade de ocorrência de perdas nas carteiras de operações de crédito, bem como a possibilidade de estimar os valores de tais perdas, é oportuno que elas sejam registradas de imediato.

Cabe aqui registrar que estudo conduzido pelo FMI (IMF, 2002), sobre a regulamentação de provisão de vários países, evidenciou que, em alguns deles, as operações de crédito garantidas por hipoteca de imóveis têm o seu valor de provisão reduzido em função do valor de avaliação dessa garantia.

Por fim, tem-se o princípio da Essência sobre a Forma, abordado no § 2º do Art. 1º da Resolução n. 750/93 do CFC, que dispõe: “Na aplicação dos Princípios Fundamentais de Contabilidade a situações concretas, a essência das transações deve prevalecer sobre seus aspectos formais.”

Ainda sobre esse princípio, Iudícibus, Martins e Gelbke (2003, p. 50), ensina que:

A contabilidade possui um grande relacionamento com os aspectos jurídicos que cercam o patrimônio, mas, não raro, a forma jurídica pode deixar de retratar a essência econômica. Nessas situações, deve a Contabilidade guiar-se pelos seus objetivos de bem informar, seguindo, se for necessário para tanto, a essência ao invés da forma.

Por exemplo, a empresa efetua a cessão de créditos a terceiros, mas fica contratado que a cedente poderá vir a ressarcir a cessionária pelas perdas decorrentes de eventuais não pagamentos por parte dos devedores. Ora,

juridicamente não há ainda dívida alguma na cedente, mas ela deverá atentar para a essência do fato a[O] registrar a provisão para atender a tais possíveis desembolsos.

Além do exemplo acima, a aplicação desse princípio às operações de crédito ocorre quando se considera na base de cálculo da provisão para créditos de liquidação duvidosa os valores das operações de *leasing* financeiro efetuadas pelos bancos. Ainda que, juridicamente, esse tipo de operação seja considerado aluguel, economicamente é caracterizado como financiamento, o que respalda o tratamento contábil citado.

3.3. Risco de Crédito

O crédito caracteriza-se pela cessão temporária de recursos a terceiros, mediante remuneração cobrada ao devedor pelo seu uso. Apesar de poder ser concedido por vários tipos de empresa e para as mais diversas finalidades, interessa ao presente trabalho o segmento bancário que se constitui em agente intermediador das captações e aplicações financeiras, regulado por normas emanadas das autoridades monetárias.

Em geral, o risco de crédito passa a existir sempre que uma pessoa adquire um produto ou serviço sem pagar imediatamente por ele. No caso das instituições financeiras, o risco de crédito corresponde à possibilidade de o devedor não efetuar os pagamentos conforme estabelecido contratualmente por ocasião da obtenção do crédito, ou seja, é a expectativa de perda em uma carteira de crédito, expectativa essa que gera o provisionamento. Esse tipo de risco se agrava, naturalmente, no caso do descumprimento da obrigação financeira pelo devedor em relação a um contrato de crédito previamente estipulado, seja na forma de atraso de pagamento, seja pela completa inadimplência em relação ao crédito concedido.

Sobre esse tema, Caouette, Altman e Narayanam (1999, p.1) comentam que:

O risco de crédito é a mais antiga forma de risco nos mercados financeiros. Se podemos definir crédito como “a expectativa de um quantia em dinheiro, dentro de um espaço de tempo limitado”, então o risco de crédito é a chance de que essa expectativa não se cumpra. O risco de

crédito é tão antigo quanto os empréstimos em si, o que significa que remonta a pelo menos 1.800 a.C. Essencialmente, não houve mudanças desde os tempos do Egito Antigo: agora, como naquela época, há sempre um elemento de incerteza quanto a se um tomador em particular pagará um determinado empréstimo.

Confirmando os autores supracitados, Saunders (2000, p. 102) afirma que:

Há risco de crédito porque os fluxos de caixa prometidos pelos títulos primários possuídos por IFs podem não ser pagos integralmente. Se o principal de todos os instrumentos financeiros possuídos por IFs fosse pago integralmente nas datas de vencimento e os pagamentos de juros fossem feitos nas datas prometidas, as IFs sempre receberiam de volta o principal originalmente emprestado mais o rendimento de juros. Ou seja, não enfrentariam risco de crédito.

Já Pereira (1998, p. 98 apud VICENTE, 2001, p. 27) expande esse conceito quando acrescenta que:

Risco de crédito é o risco de a contraparte deixar de cumprir suas obrigações relativas ao serviço da dívida; pode ser representado, também, pelo declínio no “rating” da contraparte, o que indica que a probabilidade de “default” aumentou.

Desse modo, a mensuração do risco de crédito se apresenta como de extrema relevância no contexto do processo de crédito. Historicamente, os bancos têm enfrentado como maior desafio o desenvolvimento de modelos que possibilitem a mensuração desse risco com probabilidade de erro cada vez menor.

O CMN, por meio da Resolução n. 2.682, de 21/12/1999, do Banco Central (Brasil, 2005d), definiu os aspectos mínimos a serem observados pelos bancos quando da avaliação do risco de crédito de seus clientes e de seus garantidores, quais sejam (Art. 2º-I):

- a) situação econômico-financeira;
- b) grau de endividamento;
- c) capacidade de geração de resultados;
- d) fluxo de caixa;
- e) administração e qualidade de controles;
- f) pontualidade e atrasos nos pagamentos;
- g) contingências;
- h) setor de atividade econômica;
- i) limite de crédito.

Ainda nessa Resolução, o Banco Central determina que na classificação de risco final também sejam observados aspectos inerentes à operação bancária, quais sejam (Art. 2º-II):

- a) natureza e finalidade da transação;
- b) características das garantias, particularmente quanto a suficiência e liquidez;
- c) valor.

Os aspectos acima destacados procuram refletir o nível de risco relativo à operação de crédito em si, independentemente do nível de risco de seu titular e das garantias oferecidas. Nesse enfoque, prazo, valor, natureza e finalidade da operação são os fatores que determinam o nível de risco da operação, conforme detalhado abaixo:

a) Natureza

A Natureza de uma operação indica se ela é destinada a capital de giro ou a investimento. Na realidade dos bancos de desenvolvimento, uma operação destinada a manter as atividades da empresa (capital de giro) tende a apresentar menor risco, pelos seguintes principais fatores:

- por substituir o crédito de fornecedores, esse tipo de operação é pago com a receita obtida na venda dos produtos, enquanto o pagamento da operação de investimento depende do resultado operacional, após deduzidos os diversos custos da empresa;
- as garantias oferecidas geralmente são mais líquidas (recebíveis);
- geralmente prazo é curto (no máximo três meses);
- no caso do desconto de duplicatas ou garantia de fundo de liquidez, o risco é diluído entre os sacados;
- como os encargos são os de mercado, substancialmente superiores aos encargos subsidiados da operação de investimento, o cliente dá preferência ao pagamento em dia desse tipo de operação;
- por sustentar o funcionamento da atividade do cliente, o não-pagamento da operação de giro leva a empresa ao risco de colapso.

b) Finalidade

A destinação dos recursos para implantação, expansão, modernização ou outro tipo é definida na Finalidade da operação. O apoio à implantação de um empreendimento é o tipo de operação que apresenta maior risco, visto que não se tem ainda uma “experiência” com o tomador naquele tipo de atividade.

Sob o mesmo raciocínio, o apoio à modernização ou expansão apresenta um risco menor, pois o cliente já tem uma “história” que comprova sua capacidade de conduzir aquele tipo de empreendimento.

c) Valor

A variável Valor deve ser vista como a representatividade da operação em relação ao faturamento líquido da empresa. Ela procura indicar o risco associado ao tamanho da operação em relação ao porte da empresa, aqui medido pelo seu faturamento líquido.

d) Prazo

O Prazo de pagamento da operação é a variável que mais fortemente indica o seu nível de risco. As mudanças conjunturais são cada vez mais freqüentes, em especial no Brasil (câmbio, juros, clima, etc), de modo que, quanto maior o prazo, mais tempo o retorno do crédito estará condicionado à capacidade do empreendimento de sobreviver a essas mudanças conjunturais. Uma operação com prazo de três meses estará menos exposta a esse tipo de risco em comparação com uma operação com prazo de cinco, oito ou dez anos, já que é bem mais fácil prever o que acontecerá nos próximos.

Desse modo, até mesmo em função da regulamentação citada (Resolução CMN 2682/99), a classificação do risco das operações de crédito em um banco será sempre o resultado dos aspectos relacionados ao cliente ou tomador, associados com os aspectos relacionados à operação. Independentemente da quantidade de

operações que um só cliente venha a contrair num mesmo banco, a sua pontuação de risco será a mesma em todas as operações. O que poderá ser distinta é a pontuação de risco inerente a cada operação em si, devido a suas características de prazo, garantia, valor e finalidade. Sendo o risco de crédito final um resultado que engloba as características do tomador e da operação, cada uma delas receberá classificação específica, apesar de todas terem sido contratadas por um mesmo cliente.

Além dos aspectos já mencionados, há outros tipos de risco que, pela sua natureza, são relacionados ao risco de crédito. São eles:

i. Risco de Inadimplência

Trata-se do risco de perda pela incapacidade de pagamento do tomador de um empréstimo, como, por exemplo, o não-pagamento de juros e/ou principal de crédito pessoal, empréstimo para pessoa jurídica, cartão de crédito, *leasing*, etc.

ii. Risco de Degradação de Crédito

Refere-se ao risco de perdas pela degradação da qualidade creditícia do tomador de um empréstimo, levando a uma diminuição no valor de suas obrigações.

iii. Risco de Degradação das Garantias

Pode ser definido como o risco de perdas pela degradação da qualidade das garantias oferecidas pelo tomador de um empréstimo, como, por exemplo, operações de crédito cujas garantias perderam seu valor por dilapidação, o que é mais comum acontecer quando essas garantias são executadas judicialmente.

iv. Risco Soberano

Este pode ser definido como o risco de perdas pela incapacidade do tomador de um empréstimo de honrar seus compromissos em função de restrições impostas por seu país-sede.

v. Risco de Concentração

É o risco de perdas em decorrência da não-diversificação de risco de crédito de investimentos. Os exemplos mais comuns são a concentração de empréstimos em poucos setores da economia e a participação em substancial proporção dos passivos de um devedor.

3.4. Garantias

Garantia significa, em sentido amplo, o complexo de circunstâncias e fatores que determinam o grau de segurança do cumprimento de uma obrigação. Em sentido restrito, garantia é o conjunto de fatores materiais, acessórios a toda operação de crédito, constituídos, necessariamente, de algo executável, cobrável em juízo. O caráter do mutuário será o principal fator da garantia, ou seja, o seu fator subjetivo fundamental, enquanto que hipoteca, penhor, caução, aval, fiança, alienação fiduciária e cessão de quotas de receitas públicas são fatores materiais da garantia.

O patrimônio do mutuário, que é, em última análise, o elemento material que garante as dívidas por ele assumidas, representa uma garantia genérica que beneficia os credores em geral, na proporção do valor e da qualidade dos créditos de cada um. O patrimônio do mutuário é considerado uma garantia de último recurso, que, em princípio, somente será utilizado para quitar as obrigações do seu proprietário em casos extremos, quando esgotados os meios ordinários de saldar os compromissos assumidos.

O objetivo primordial da garantia não é o pagamento da dívida por ela lastreada e, sim, dar maior segurança ao negócio realizado, na medida dos riscos a ele inerentes, incorridos pelo credor. Nenhuma operação de crédito é realizada sob o pressuposto de que a sua liquidação dar-se-á com o sacrifício do patrimônio do mutuário, mas, precipuamente, a partir da presunção de que o patrimônio do mutuário proporcionar-lhe-á real capacidade de pagamento, consentânea com o vulto do compromisso assumido.

São aceitas pelos bancos, na forma das normas aplicáveis às operações de crédito, as seguintes garantias:

a) Garantia Fidejussória ou Pessoal

Garantia fidejussória ou pessoal é a que tem por escopo a responsabilidade pessoal assumida por uma pessoa para o cumprimento de uma obrigação de outra pessoa, na falta de quitação por esta no seu vencimento. A garantia fidejussória não vincula um bem específico ao pagamento da obrigação, mas, sim, a responsabilidade pessoal do garantidor, o qual, se chamado a honrar a garantia prestada, pode se ver forçado a lançar mão de um ou mais bens do seu patrimônio, dependendo do valor necessário para cobrir a dívida garantida.

Sobre a garantia fidejussória, Sodero Filho (1991, p. 32) analisa que:

Do prefixo latino “fides”, fé, sinceridade, crença, confiança, crédito, esse tipo de garantia está baseado na fidelidade do garantidor em cumprir a obrigação, caso o devedor não o faça, e, de outro lado, na confiança do credor no retorno de seu crédito, seja por parte do devedor ou por parte do garantidor.

Nessa garantia, os bens pessoais do garantidor respondem pelo cumprimento da dívida do devedor. Incluem-se nessa categoria a fiança e o aval, cujas principais diferenças são discriminadas no Quadro 9.

FIANÇA	AVAL
Garantia contratual	Garantia cambiária
Obrigação acessória, pois desaparece por vício interno da obrigação garantida (capacidade do devedor, autenticidade da firma, representação legal, etc.)	Obrigação autônoma, pois vale por si só. Subsiste a responsabilidade do avalista ainda que nula a obrigação principal.
Se a obrigação não for solidária, o fiador somente pode ser executado após cobrado o devedor.	No vencimento da obrigação, o credor poderá cobrar do devedor ou do avalista, indistintamente.
Na hipótese de insolvência do fiador, o credor poderá exigir do devedor a sua substituição.	Na hipótese de insolvência do avalista, o credor não poderá exigir do devedor sua substituição.
Sempre que estipulado previamente, o fiador responde pelos encargos da dívida.	O avalista responde apenas pelo valor expresso no título.

Quadro 10 – Características da Fiança e do Aval.
Fonte: Adaptado de Sodero Filho (1991, p. 34).

b) Garantia Real

Na garantia real, o devedor ou garantidor destaca um bem específico que garantirá o ressarcimento do credor na hipótese de inadimplência. Na hipótese de inadimplemento do devedor, o credor poderá, por meio de processo judicial específico, oferecer à venda o bem onerado, ressarcindo-se com o preço obtido, devolvendo ao devedor a diferença entre o valor da dívida e o preço alcançado na venda.

Entretanto, Sodero Filho (1991, p. 35) alerta que:

Caso o preço da venda não baste para a liquidação da dívida, o devedor continua obrigado ao pagamento da diferença.

Para a validade da garantia, faz-se necessário que o contrato estabeleça claramente o valor da dívida e os encargos incidentes, o prazo de pagamento das parcelas, se houver, e a identificação do bem garantidor da operação.

As garantias reais mais comuns nos contratos bancários são:

b.1) Penhor: representado pela colocação de um bem móvel ou mobilizável em garantia do cumprimento de uma obrigação, o penhor poderá se caracterizar como cedular, quando formalizado em Cédula de Crédito, Mercantil ou Rural. As principais diferenças entre os penhores mercantil e rural são explicitadas no Quadro 10.

PENHOR MERCANTIL	PENHOR RURAL
Aperfeiçoa-se pela tradição real ou simbólica do bem penhorado.	O bem penhorado permanece na posse do devedor por força da <i>Cláusula Constitui</i> .
O bem já existe, e pertence ao garantidor.	O bem ainda não existe, e está sendo produzido pelo garantidor.
É registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos.	É registrado no Cartório de Registro de Imóveis da localidade onde o bem está sendo produzido.

Quadro 11 – Características do penhor nas modalidades mercantil e rural.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Sodero Filho (1991, p. 36)

b.2) Caução de Títulos de Crédito: derivada do penhor, a caução é garantia instituída sobre bens incorpóreos, ou seja, sobre créditos do garantidor. O objeto da garantia é o direito do garantidor representado pelo título de crédito, e

não o título em si. Daí a necessidade de um contrato entre as partes. Nesse tipo de contrato o banco faz constar diversos direitos que poderá exercer sobre o título caucionado, inclusive o de aplicar o produto da cobrança na liquidação ou amortização da dívida.

- b.3) Penhor ou Caução de Direitos Creditórios: o objeto do penhor ou caução compreende os direitos que o garantidor detém em função de um contrato ou outro documento, não representado por um título de crédito, a exemplo de um Certificado de Depósito Bancário (CDB). Nesse caso, é imprescindível que o garantidor outorgue procuração ao credor para que este possa representá-lo perante o devedor do direito penhorado.

- b.4) Alienação Fiduciária: é a transmissão da propriedade de um bem ao credor para garantia do cumprimento de uma obrigação do devedor, o qual permanece na posse direta do bem, na qualidade de depositário. Deve ser registrada no Cartório de Registro de Títulos e Documentos da sede do credor. Sua grande vantagem para o credor é que, caso o devedor não liquide sua obrigação no vencimento, poderá requerer a ação de busca e apreensão do bem alienado e, já na posse do mesmo, vendê-lo a terceiros, aplicando o valor de venda na quitação de seu crédito.

- b.5) Hipoteca: é quando um imóvel, navio ou avião é dado em garantia do cumprimento de uma obrigação. Caracteriza-se por não transmitir a propriedade do bem para o credor, não podendo, no entanto, o devedor dispor do bem sem o seu consentimento. Sua formalização se dá por meio de escritura pública ou através de Cédula de Crédito, registrada no Cartório de Registro de Imóveis da localidade do bem. Sendo o imóvel de terceiro, este deve declarar-se solidariamente responsável pela dívida, e, no caso de pessoa física casada, é obrigatório o comparecimento de seu cônjuge.

3.5. Considerações finais sobre a provisão para devedores duvidosos

Por ser uma expressão monetária da perda esperada em uma determinada carteira de crédito permitindo, portanto, mensurar o real valor dessa carteira, a constituição da provisão para devedores duvidosos atende à diversos princípios contábeis e contribui de forma relevante para uma maior transparência dos balanços, tornando-os ferramenta indispensável na avaliação de empresas. Nesse cenário, a revisão conceitual objeto do presente capítulo se mostra necessária e importante para uma melhor avaliação e determinação da provisão para devedores duvidosos.

4. AS REGRAS DA PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA NO SFN

Na realidade do segmento bancário que, por definição, tem na concessão do crédito a sua principal fonte de receita, a constituição da provisão para devedores duvidosos, aqui denominada Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa – PCLD, adquire importância vital para a sobrevivência desse segmento. Nesse sentido, e por ser o foco do presente estudo, este capítulo se dedicará ao conhecimento e análise dos elementos que definem o valor da PCLD nas instituições integrantes do SFN.

4.1. Crédito de Curto e Longo Prazo – Conceitos e Características

Até a fase inicial da Revolução Industrial, a economia predominante era a mercantilista, e, para apoiá-la, as casas bancárias se voltavam mais para o financiamento do comércio, a provisão de liquidez, a atividade produtiva e a banca governamental.

A mudança para o sistema capitalista passou a ser mais sentida a partir do início do século XIX, quando a Revolução Industrial impulsionou o crescimento econômico da Europa continental. O estudo apresentado no Capítulo 2 mostrou que também no Brasil, o ambiente de novos e maiores investimentos produtivos surgidos a partir da abolição da escravatura passou a demandar créditos com prazos mais longos, por serem mais adequados ao novo contexto, expandindo-se daí as operações de longo prazo, inicialmente por meio dos bancos de crédito hipotecário e mais tarde através dos bancos de desenvolvimento, e a assunção de risco pelos bancos de investimentos.

Sobre o mercado financeiro brasileiro, Pinheiro e Cabral (1998, p. 5) abordam que:

[...] apesar de tão importantes, os mercados financeiros encontraram pouco espaço para se desenvolver em muitos países de baixa e média renda. Costuma-se atribuir a responsabilidade disso a políticas econômicas

ineficientes e a falhas no mercado (FRY, 1982). A instabilidade macroeconômica aumenta o risco de crédito, ao mesmo tempo que a renda baixa e concentrada reduz o tamanho do mercado e aumenta os preços unitários. Os altos custos e riscos mantêm altas as taxas de juros, limitando o conjunto de projetos viáveis e aumentando as taxas de insucesso. Da mesma forma, a escassez de mão-de-obra qualificada e os altos custos de informação (sistemas contábeis pouco transparentes, altos custos de computadores e de tecnologia de informação em geral etc.) também reduzem a habilidade dos bancos em estimar a capacidade dos tomadores de honrar seus empréstimos. Em consequência disso, poucos créditos fluem para o setor privado.

Apesar das variáveis comentadas acima, por elas mesmas já explicarem a realidade pouco atraente do mercado de crédito no Brasil, os autores mostram ainda que:

Estudos recentes sugerem uma nova explicação para a imaturidade dos mercados financeiros nos países em desenvolvimento: a falha institucional. [...] Shleifer e Vishny (1996) discutiram como a falta de cumprimento contratual adequado reduz a propensão do devedor a pagar e, como consequência, a propensão a emprestar dos fornecedores de crédito. [...] Os resultados obtidos confirmam a hipótese de que um ambiente legal de melhor qualidade (descrito tanto pelas regras legais quanto pela qualidade de sua execução) conduz a um mercado de capitais mais amplo e de maior valor. Países que tradicionalmente utilizam o código civil francês apresentam os mercados de capitais com menor desenvolvimento (PINHEIRO E CABRAL, 1998, p. 5) .

Ainda que o estudo de Pinheiro e Cabral (1998) tenha tratado o mercado de crédito de uma forma ampla, é no segmento de financiamentos de longo prazo que a realidade relatada se faz mais presente.

A partir de levantamento de dados da carteira de crédito de uma amostra dos quinze maiores bancos em operações de crédito, a Tabela 3 demonstra a composição da carteira em cinco faixas de vencimento.

Tabela 3 – Distribuição relativa (%) dos vencimentos da carteira de crédito dos quinze principais bancos – Junho de 2005

Banco	Vencido (%)	A vencer / Faixa de prazos (Nº de anos)			
		(%)			
		Até 1	1 a 3	3 a 5	> 5
BNDES	0,23	14,25	21,03	10,86	53,63
BNB	4,01	28,63	12,62	9,15	45,59
BDMG	0,67	21,61	29,95	16,91	30,86
BRDES	1,08	21,37	29,96	19,53	28,06
BB	5,32	55,66	15,08	9,80	14,14
BANDES	1,02	21,95	37,60	25,89	13,54
BASA	5,79	54,52	21,10	11,08	7,51

Tabela 3 – Distribuição relativa (%) dos vencimentos da carteira de crédito dos quinze principais bancos – Junho de 2005 (Continuação)

Banco	Vencido (%)	A vencer / Faixa de prazos (Nº de anos)			
		(%)			
		Até 1	1 a 3	3 a 5	> 5
CAIXA	4,38	40,13	32,78	15,45	7,26
SANTANDER	2,25	60,44	24,07	6,28	6,96
BRDESCO	5,80	67,50	17,69	4,40	4,61
UNIBANCO	1,86	65,63	22,28	6,31	3,92
ITAÚ	4,26	67,29	22,52	3,69	2,26
ABN	2,63	65,09	27,97	2,96	1,35
HSBC	5,10	72,81	19,58	1,62	0,89
SAFRA	0,92	80,21	16,89	1,83	0,15
Média	3,76	54,15	20,61	7,67	13,81

Fonte: Adaptado de Banco Central do Brasil (2006b).

Os dados da Tabela 3 demonstram que entre os oito primeiros bancos em percentual da carteira de longo prazo (> 5 anos), sete são bancos de desenvolvimento, ou seja, os dados confirmam que esse tipo de financiamento permanece restrito às instituições financeiras oficiais. Em situação inversa, verifica-se que os sete maiores bancos em operações com prazo até um ano são privados, com destaque para o Banco Safra, que concentra 80,21% de sua carteira nessa faixa.

Merece também destaque a distribuição da carteira do BASA, que concentra 75,62% de sua carteira nas faixas de prazo de até três anos e somente 7,51% na faixa acima de cinco anos, na qual o BNB, que é um banco de desenvolvimento com funções semelhantes, concentra 45,59% de sua carteira.

Para maior compreensão e distinção das características que diferenciam as operações de crédito comercial (em geral, de curto prazo) das de desenvolvimento (quase sempre, de longo prazo), são descritos e comentados a seguir os principais elementos que as diferenciam, compreendendo finalidade, prazo, forma de pagamento, encargos, garantias e *funding*.

a) Finalidade

A finalidade de uma operação de crédito é definida em função da destinação prevista para os recursos contratados. Em geral, essa destinação pode ser para capital de giro ou para investimento na implantação, expansão ou modernização de um negócio. O apoio creditício a um investimento destinado a implantação de um empreendimento é o tipo de operação que apresenta maior risco, considerando-se que ainda não se detém a necessária experiência com o empreendedor naquele tipo de atividade. Essa característica é um dos fatores que inibem a participação da banca privada na oferta desse tipo de crédito, ficando para os bancos de desenvolvimento a função de atender a esse tipo de demanda.

Já o apoio a investimento destinado à modernização ou expansão apresenta um risco relativamente menor, pois o cliente já tem uma história para demonstrar que possui capacidade de conduzir o negócio, e, portanto, oferece menor risco. Nesse contexto, já se pode perceber a presença da banca privada, ainda que predomine o crédito proveniente dos bancos públicos, sobretudo os de desenvolvimento.

Por fim, há os segmentos de operações destinadas a capital de giro e ao crédito direto ao consumidor, conhecido como CDC, concentrando a maioria dos produtos oferecidos pelas instituições financeiras, notadamente os bancos comerciais. Por apresentar menor risco em relação aos outros segmentos e por prevalecer as regras de mercado, esse segmento é o que apresenta maior competição e também maior potencial de obtenção de lucros. No caso específico das operações de capital de giro, destacam-se quatro fatores que contribuem para reduzir o seu risco em comparação com as operações de longo prazo:

a.1) Por financiar a aquisição de insumos, substituindo o crédito de fornecedores, o pagamento desse tipo de operação provém, em princípio, da geração bruta de caixa com a venda dos produtos, enquanto a operação de investimento depende de uma geração líquida de caixa positiva. Essa característica é percebida quando se verifica que os bancos adotam parâmetros distintos para determinar a capacidade financeira do cliente em honrar créditos para capital de giro e para investimento. No primeiro caso, a receita líquida dos últimos

doze meses é utilizada como referencial, enquanto no segundo é considerada a capacidade de pagamento projetada, ou seja, a geração final líquida de caixa esperada pela empresa com a concretização do investimento financiado.

- a.2) Esse tipo de operação possibilita a utilização de garantias mais líquidas, geralmente caução de títulos representativos de vendas a prazo, denominados recebíveis. Nesse caso, os recursos provenientes do pagamento dos recebíveis são utilizados para amortizar a operação de crédito, reduzindo o risco de inadimplência.
- a.3) Geralmente o prazo é reduzido, nunca ultrapassando os três meses, o que, como será visto adiante, também reduz o risco de inadimplência.
- a.4) Pelo fato de os insumos serem fundamentais para o funcionamento de qualquer empresa, a suspensão do crédito destinado à sua aquisição, por problemas de pagamento, será vital para a continuidade da empresa. Desse modo, há uma preocupação em manter a adimplência como forma de evitar a interrupção da oferta desse tipo de operação.

b) Prazo

O prazo é a variável que melhor caracteriza o tipo de operação de crédito e, principalmente, o seu nível de risco. A definição do prazo pelos bancos leva em conta aspectos como a finalidade do crédito, *funding* adequado, *rating* e capacidade de pagamento do cliente. O Quadro 11 agrupa as principais operações de crédito em função de seus prazos .

PRAZO	FINALIDADE	PRODUTO
Até um ano	Capital de Giro / CDC	Conta Garantida, Empr Pessoal, CDC, Desconto, ACC, Custeio, etc.
Um a cinco anos	CDC / Modernização / Reposição de maquinário	Aquisição de veículos, Repasses Externos, FINAME, etc.
Acima de cinco anos	Implantação / Expansão / Relocalização	Financiamento de longo prazo

Quadro 12 – Operações de crédito quanto aos prazos.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto maior o prazo, mais incerto será o retorno do crédito, porquanto dependerá da capacidade do empreendimento de suportar mudanças conjunturais cada vez mais intensas, em especial no Brasil (câmbio, juros, clima etc). Uma operação com prazo de três meses se expõe bem menos a esse tipo de risco do que uma com prazo de cinco ou oito anos, já que é mais fácil prever se a empresa terá capacidade de suportar o que acontecerá nos próximos três meses.

c) Forma de Pagamento

A forma de pagamento das operações de crédito pode se dar em uma única parcela, o que é típico das operações de capital de giro, ou em várias parcelas, com periodicidades diversas. A forma é determinada em função da capacidade de pagamento do cliente, do setor de destinação do crédito e do tempo previsto para a maturação do negócio, no caso de se destinar a implantação ou expansão.

Nas operações de longo prazo, há ainda o período de carência, que pode ser entendido como aquele durante o qual não é exigido do cliente o pagamento das parcelas de principal, mas apenas dos juros. Geralmente a carência compreende o período inicial de atividade do negócio, em que a produção e as vendas ainda não atingiram os volumes capazes de gerar receita líquida de caixa suficiente para a amortização das parcelas de principal do financiamento.

No caso de financiamento de longo prazo para a atividade rural, os juros que seriam pagos durante o período de carência geralmente são incorporados ao saldo da operação, para pagamento juntamente com as parcelas de principal. A periodicidade do pagamento das parcelas de principal, por sua vez, é definida em função do segmento da atividade rural destinatário do crédito. Em muitos casos, as receitas são geradas anualmente, por ocasião da colheita da safra, devendo, nesse caso, as amortizações também ser anuais.

d) Encargos

A definição dos encargos de uma operação de crédito, ou a sua precificação, é feita levando-se em conta alguns elementos básicos citados por Friedmann (2003), quais sejam:

d.1) Custo de captação: reflete a remuneração que o banco tem que oferecer ao fornecedor dos recursos, também conhecido como *funding*. No caso das operações comerciais, o *funding* geralmente é representado por captações realizadas junto a clientes através de produtos como fundo de investimentos, Certificado de Depósito Bancário, caderneta de poupança e depósitos à vista. Pela sua natureza, esse tipo de *funding* é remunerado a taxas de mercado.

Já as operações de longo prazo geralmente utilizam como *funding* fundos parafiscais e constitucionais, além de recursos externos provenientes de organismos multilaterais. Em função da natureza desse *funding*, o seu custo é bastante inferior ao dos demais.

d.2) Custos administrativos: são os gastos normais incorridos com instalações, móveis, equipamentos, mão-de-obra, material, propaganda, etc. Geralmente, a parcela correspondente a esses custos é coberta pelas tarifas pagas pelos clientes.

As instituições financeiras que operam com financiamentos de longo prazo necessitam de equipe especializada e com larga experiência em análise de projetos, tornando o custo de sua mão-de-obra mais elevado que o das instituições que operam apenas no curto prazo.

d.3) Tributação: refere-se à carga de impostos e contribuições que incidem sobre o processo de intermediação financeira. Os impostos pagos pelos bancos não são muito diferentes daqueles devidos pelas empresas dos setores industrial e comercial. Já no início desse processo há o IR recolhido na fonte, incidente sobre o juro pago ao poupador, elevando o custo de captação. Na outra ponta

estão os demais tributos, como o PIS, a Cofins e a CPMF, que incidem sobre a operação de financiamento, sendo repassadas ao tomador.

Vale registrar que a legislação do IRPJ somente admite deduzir a despesa com PCLD da base de cálculo desse imposto depois de atendidas determinadas condições. No caso de financiamentos com garantia de hipoteca, esse tipo de despesa somente será dedutível se o crédito estiver com mais de dois anos de vencido e com processo de execução judicial já iniciado, em que pese a despesa, por determinação legal, já ter sido toda contabilizada nos primeiros seis ou doze meses de atraso.

- d.4) Provisão para inadimplência: esse componente, também conhecido como PCLD, é calculado e contabilizado de acordo com a Resolução n. 2.682 do Banco Central, que entrou em vigor em março de 2000. Sobre o impacto dessa Resolução junto aos bancos, estudo de Albuquerque, Corrar e Lima (2003) revela que os percentuais de provisionamento elevaram-se substancialmente quando comparados os três anos anteriores e posteriores a essa regulamentação.

No caso das operações comerciais, cuja taxa de juros é fixada segundo as regras de mercado, a elevação do custo desse componente foi repassada para o tomador do empréstimo. Já nos financiamentos de longo prazo tal procedimento não pôde acontecer da mesma forma, uma vez que, em função das peculiaridades desse tipo de transação, a elevação do custo para o tomador inviabilizaria a operação.

- d.5) Margem de lucro do banco: esse quinto e último componente da taxa de juros reflete, no caso dos bancos comerciais, a expectativa de ganho dos acionistas. Nos últimos anos esse item tem-se mostrado bastante elevado, gerando expressivos ganhos para o setor financeiro, o que tem acarretado fortes críticas dos demais setores da economia e de toda a sociedade. De acordo com a literatura especializada, esse quadro é reflexo de uma realidade tipicamente brasileira, representada pela concentração bancária, que induz a baixa concorrência, pelo baixo nível do crédito frente ao PIB, levando os bancos a

realizar seus ganhos em menos operações, assim como a precária proteção dos direitos do credor, fruto de um sistema jurídico arcaico.

Em geral, o mercado agrupa esses cinco componentes formadores da taxa de juros em dois blocos: o primeiro refere-se ao custo de captação, e o segundo, englobando os demais itens, é denominado *spread* bancário.

Nas operações comerciais, esse *spread* é regulado pelas forças de mercado e procura sempre maximizar o ganho do banco. Já nos financiamentos de longo prazo praticados pelos bancos de desenvolvimento, a taxa de juros tem um forte componente de política de desenvolvimento econômico, já que se destina a estimular a implantação de novos negócios que gerem emprego, renda e impostos.

Um exemplo da disparidade entre os encargos cobrados nas operações comerciais e nos financiamentos de longo prazo pode ser visto nas taxas dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, que atualmente se situam entre 6,00% e 10,75% ao ano (BRASIL, 2005a), nas operações rurais, e entre 8,75% e 14,00% ao ano, para as demais operações. No caso do BNDES, principal financiador de longo prazo, as taxas variam entre 10,00% e 14,50% ao ano (BNDES, 2006), em função do porte e da localização geográfica do tomador. No que se refere ao *spread* dessas operações, este vem se mantendo historicamente no patamar de 3,00% ao ano.

No caso das operações comerciais, integrantes da denominada “Carteira Livre”, de acordo com os dados do Banco Central, as taxas de captação, aplicação e o respectivo *spread* dos empréstimos concedidos no período de janeiro a dezembro de 2005 apresentaram o seguinte comportamento:

Tabela 4 – Taxas anuais de aplicação, captação e *spread* em 2005 (%).

Mês	Aplicação	Captação	Spread
Janeiro	46,18	18,27	27,91
Fevereiro	46,44	18,76	27,68
Março	46,66	18,97	27,69
Abril	47,10	19,38	27,72
Maio	47,83	19,41	28,42

Tabela 4 – Taxas anuais de aplicação, captação e *spread* em 2005 (%). - Continuação

Mês	Aplicação	Captação	Spread
Junho	47,32	19,19	28,13
Julho	47,22	18,98	28,24
Agosto	47,42	18,92	28,50
Setembro	48,12	18,67	29,45
Outubro	48,15	18,39	29,76
Novembro	47,07	17,71	29,36
Dezembro	45,95	17,17	28,78

Fonte: Banco Central do Brasil (2006a).

e) Garantias:

O tipo de garantia exigido por um banco em uma operação de crédito é definido em função de aspectos como prazo da operação, avaliação de risco do tomador, valor da operação, finalidade e política de exposição a risco. Em geral, quanto menor o prazo da operação, menos burocrática e mais líquida será a garantia.

Nesse contexto, nas operações comerciais prevalecem como garantias o aval, o fundo de liquidez e a alienação fiduciária, quando se trata de financiamento de bens. Já nos financiamentos de longo prazo, passa a ter destaque a figura da hipoteca, em que um imóvel do tomador ou de terceiro fica vinculado à operação de crédito. Em que pese a menor liquidez desse tipo de garantia, a durabilidade do bem correspondente termina por torná-la mais adequada nos financiamentos de prazo superior a cinco anos.

Uma das maiores dificuldades enfrentada pelos bancos no tocante às garantias reside no processo de execução judicial, na hipótese de não pagamento por parte do tomador do crédito. De acordo com Mattos (2004, p. 16):

Geralmente, o processo se inicia com um procedimento de notificação dos devedores. Começa, então, o processo de "reconhecimento" da dívida. Se o juiz tiver qualquer dúvida sobre a dívida, incluindo seu valor, datas de pagamento, entre outras, o processo pode se arrastar por tempo considerável. O próximo passo constitui um "procedimento de execução" da dívida. Nessa fase, o devedor pode contestar, levantando uma série de "embargos" contra o pagamento, inclusive com argumentos relacionados às perdas que ele incorrerá na operação rotineira de sua atividade ou à demissão

de empregados que resultariam do pagamento, procurando explorar o “sentimento” de justiça social do juiz. O processo dura, em média, entre 1 e 5 anos, mas pode chegar a 10 anos!

Desse modo, o aspecto das garantias nas operações de crédito é abordado por Mattos (2004, p. 16), que esclarece:

Essa situação gera importantes implicações no que tange ao papel dos colaterais (garantias) nos contratos de crédito no Brasil. Como o processo judicial é muito moroso, o valor do colateral tende a se erodir ao longo do processo, não apenas por causa do fator tempo, mas também por causa do desincentivo à adequada manutenção do ativo. Os custos do credor no processo judicial também são significativos, e incluem advogados e “custas” judiciais. Alguns desses custos não são crescentes com o valor do crédito, o que torna o componente fixo do custo do procedimento judicial convencional particularmente relevante. Isso torna os credores menos dispostos a entrar em procedimentos judiciais para recuperar seus créditos, quando está em jogo apenas uma pequena quantia de dívida. Como enfatizado por Pinheiro (2002), isso é particularmente problemático para pequenas e médias empresas, que são capazes de demandar apenas pequenos valores de crédito, o que tende a se refletir em maiores taxas de juros, maneira que os credores têm de compensar os riscos incorridos.

Cabe registrar que o tipo de operação que mais reflete esse tipo de problema é o financiamento de longo prazo com garantia hipotecária. Nesse caso, a fase do processo de execução das garantias demora pelo menos oito anos. Uma vez transferida a propriedade do imóvel para o banco, inicia-se a etapa de venda através de leilão, o que pode demorar até dois anos. Percebe-se então que, mesmo os bancos contando com uma área jurídica eficiente, é comum o processo de execução e venda de uma hipoteca durar mais de dez anos.

f) *Funding*

As características básicas de uma operação de crédito são definidas a partir do tipo de *funding*, ou fonte de recursos, utilizado pelo banco para viabilizar a operação. Via de regra, as operações de curto prazo utilizam como *funding* os recursos dos clientes aplicados no banco através de fundos de investimentos, CDB ou depósito à vista.

Já os financiamentos de longo prazo utilizam como *funding* os fundos fiscais, parafiscais e constitucionais, além dos recursos repassados por organismos multilaterais.

4.2. O Acordo de Basiléia

Buscando criar mecanismos que assegurassem a estabilidade do sistema financeiro em âmbito mundial, sobretudo após o período de incerteza financeira verificado com o abandono do sistema de Bretton Woods na década de 1970, e como uma exigência natural do processo de internacionalização da economia mundial, fez-se necessária a uniformização das normas aplicáveis às instituições financeiras ao redor do mundo, de modo a facilitar cada vez mais os fluxos financeiros entre os países, com o macro-objetivo de adequar o mercado financeiro de cada país aos padrões de solvência e liquidez internacionais, buscando-se com isso o fortalecimento dos bancos em geral e a proteção de seus depositantes.

Nesse sentido, os princípios, normas e regras para tal foram definidos em julho de 1988, em acordo assinado pelos bancos centrais dos países que compõem o Grupo dos Dez, na Basiléia, Suíça, sede do Banco de Compensações Internacionais (BIS), uma espécie de banco central dos bancos centrais. Esse entendimento ficou conhecido como Acordo de Basiléia.

Nessa época, o Brasil, assolado por um crônico processo inflacionário, não reunia condições técnicas nem vontade política e econômica para a adesão ao acordo. Tais condições surgiram somente após a instituição do Plano Real, levando o CMN a regulamentar a adesão do Brasil ao Acordo de Basiléia em 17/08/1994, por meio da Resolução n. 2.099.

À época, a Resolução, em seus quatro anexos, consolidou a mais importante mudança realizada no mercado financeiro nacional nos últimos quarenta anos, quais sejam:

- Anexo I: apresentou as regras para o funcionamento, a transferência e a reorganização das instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
- Anexo II: especificou os seus novos limites mínimos de capital e patrimônio líquido;
- Anexo III: disciplinou a instalação e o funcionamento das suas dependências;

- Anexo IV: fixou as novas regras de determinação do patrimônio líquido exigido (PLE), como garantia de suas operações, que passou a ser calculado proporcionalmente ao grau de risco da estrutura dos seus ativos.

Criou-se, assim, a obrigatoriedade de manutenção, pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, de um valor de patrimônio líquido compatível com o grau de risco de crédito dos ativos nos quais foram aplicados os seus recursos.

O cálculo do valor do PLE da instituição para o seu enquadramento nas novas regras do Acordo de Basiléia representava, quando da adesão, a aplicação de 8% sobre o valor total dos ativos, cada um deles já ponderado pelos seus específicos índices de risco. As crises econômicas internacionais que se seguiram levaram o Banco Central a, prudencialmente, elevar esse índice para os atuais 11%. Para a determinação desse PLE, o Bacen estabelece o fator de risco de crédito que está associado a cada ativo em que a instituição aplica seus recursos, como por exemplo: os recursos em caixa e/ou as aplicações em títulos públicos federais têm fator de risco de 0%. As operações de empréstimo têm, na sua maior parte, fator de risco de 100%.

Assim, para compor o ativo ponderado pelo risco de crédito, para efeito do cálculo do valor do PLE, os valores em caixa e/ou aplicados em títulos públicos federais não contam, enquanto as operações de empréstimo entram pelo seu valor integral.

É inegável a contribuição positiva do Acordo de 1988 para a estabilidade financeira, e um de seus méritos é a sua ampla adoção no âmbito internacional, tornando-se durante a década de 1990 a estrutura-padrão aceita pelo sistema financeiro mundial, com mais de cem países aplicando sua estrutura nos respectivos sistemas bancários (BIS, 2001). Além de possuir uma estrutura relativamente simples de aplicação, o Acordo também possibilitou um incremento na solidez e estabilidade do sistema bancário internacional.

Vale registrar, no entanto, que o Acordo de Basileia apresenta a desvantagem de não avaliar adequadamente a conformação do capital de cada banco em relação aos respectivos perfis de riscos assumidos, além de oferecer uma estrutura genérica de ponderação de risco e entrar em conflito com o surgimento das sofisticadas medidas internas do capital econômico. Nesse contexto, o Bank for International Settlements-BIS formulou uma proposta para definir um acordo de capitais apoiado em bases que possibilitassem a bancos e supervisores avaliar corretamente os vários riscos enfrentados (BIS, 2001).

Além de objetivar uma melhor avaliação do risco, o novo Acordo procura estimular a utilização de ferramentas mais sofisticadas na gestão de riscos de instituições financeiras, além de possibilitar a convergência entre capital econômico e capital regulamentar e a promoção da segurança e solidez do sistema financeiro. Cabe ressaltar, no entanto, que o novo Acordo é menos prescritivo do que o atual, tornando-o muitas vezes mais complexo do que o Acordo de 1988.

Desse modo, o novo acordo de capitais foi estruturado para apoiar-se em três pilares: o primeiro pilar refere-se ao requisito mínimo de capital dos bancos para a cobertura dos riscos de crédito e dos outros riscos (operacionais e de mercado); o segundo pilar trata do processo de exame e supervisão bancária; e o terceiro pilar trata da disciplina de mercado através da prestação de informações aos mercados e ao público em geral, de modo a assegurar maior transparência sobre a situação financeira e de solvência das instituições (BIS, 2001).

Na definição do requisito mínimo de capital previsto no primeiro pilar, foi mantido o índice de 8% do capital para ativos de risco ponderado (BIS, 2001), calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Capital total}}{\text{(Risco de Crédito + Risco de Mercado + Risco Operacional)}} \geq 0,08 \text{ ou } 8\%.$$

Quanto ao segundo pilar, será responsabilidade do órgão regulador garantir que cada banco tenha processos internos sólidos para avaliar a adequação de seu capital com base em uma avaliação completa de seus riscos, processos esses sujeitos a revisão e a intervenção pelo órgão regulador.

O terceiro pilar considera que a eficaz divulgação é essencial para assegurar que os participantes do mercado possam entender melhor os perfis de risco do banco e a adequação de suas posições de capital. São estabelecidas recomendações e requisitos de divulgação em várias áreas, incluindo a forma como um banco calcula sua adequação de capital e seus métodos de avaliação de risco.

4.3. A regra de provisionamento adotada pelo SFN

É atribuição do Banco Central disciplinar o funcionamento e as práticas do sistema financeiro no sentido de assegurar a liquidez e solvência das instituições integrantes, já que, na prática, sua sobrevivência depende da confiança de aplicadores e depositantes. Desse modo, é sua responsabilidade garantir que as empresas desse segmento dispensem tratamento adequado aos riscos a que estão sujeitas, sobretudo ao risco de crédito.

A primeira medida nesse sentido, adotada pelo Bacen logo após a sua criação por ocasião da reforma de 1964, foi a limitação da alavancagem das instituições financeiras, então considerada como o principal fator de risco. Determinou-se, então, que o valor da carteira de crédito de um banco seria limitada a doze vezes o valor de seu patrimônio líquido, ou seja, o contingenciamento foi a alternativa adotada para prevenir as empresas desse segmento quanto ao risco de crédito.

No SFN, a regra para o cálculo da despesa com a PCLD segue a diretriz do Acordo de Basiléia, sendo regulamentada pelo CMN através da Resolução n. 2.682 do Banco Central. Essa norma se caracteriza pelo rigor em relação não só à que vigorava anteriormente, como também à equivalente adotada em outros países também signatários do Acordo de Basiléia.

De acordo com o art. 1º. dessa Resolução, as instituições financeiras são obrigadas a classificar as operações de crédito em ordem crescente de risco, no intervalo de AA a H, com base na avaliação de risco do cliente e da operação, em que devem estar contemplados os aspectos abordados no item 3.3 deste estudo.

Dentre os principais aperfeiçoamentos introduzidos por essa regulamentação está o fato de que a inadimplência de uma única operação poderá obrigar o banco a provisionar todas as demais operações da mesma empresa, bem como, caso integre grupo econômico, as operações das demais empresas do grupo que opere no banco. O art. 3º, que prevê essa situação, abre exceção apenas para as operações que, pelas características de suas garantias, especialmente quanto à liquidez, minimizem o risco de inadimplência.

Quanto à periodicidade em que deve ser revista a classificação de risco da operação, o art. 4º da Resolução n. 2.682 determina que a revisão deve ocorrer em duas situações distintas e independentes, quais sejam:

- a) Mensalmente, por ocasião dos balancetes e balanços, em função de atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, conforme detalhado no Quadro 12.

Nível	Atraso Máximo (*) (Dias)	Provisão Mínima (%)
AA		0,0
A		0,5
B	15 a 30	1,0
C	31 a 60	3,0
D	61 a 90	10,0
E	91 a 120	30,0
F	121 a 150	50,0
G	151 a 180	70,0
H	superior a 180	100,0

Quadro 13 – Níveis de classificação de risco, conforme a Resolução n. 2.682.

Fonte: Adaptado da Resolução n. 2.682 do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2005d).

(*) Para operações com prazo a decorrer maior que 36 meses, admite-se a contagem em dobro e desses atrasos.

- b) A cada período de seis meses, em função de nova avaliação do risco-cliente, quando se tratar de operações de mesmo cliente ou grupo econômico com saldo total superior a 5% do Patrimônio de Referência, representado pelo somatório do capital Nível I com o capital Nível II, ou a cada período de doze meses nas demais situações.

Ainda com relação à classificação de risco da operação, o art. 8º prevê que a operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada, observando que aquela registrada como prejuízo deve ser classificada como de risco H, isso porque pela Resolução n. 1.748/90, anterior à vigência da Resolução n. 2.682, o fato de a operação ser renegociada já propiciava a dispensa da contabilização da provisão e consequente reversão da despesa anteriormente contabilizada.

O art. 7º determina que uma vez a operação classificada no nível H, a baixa do ativo ou a transferência para conta de compensação, com o correspondente débito em provisão, somente deve ocorrer seis meses após a sua classificação nesse nível. Após seu registro em conta de compensação, deve permanecer ali por um prazo mínimo de cinco anos, e enquanto não esgotados todos os procedimentos para cobrança.

No tocante ao reconhecimento de receitas, o art. 9º veda esse procedimento em operações de crédito que apresentem atraso igual ou superior a sessenta dias, no pagamento de parcela de principal ou encargos. No caso da Resolução n. 1.748/90, somente era vedado o reconhecimento de receitas geradas pelas parcelas em atraso.

Por ocasião dos balancetes mensais, a contabilização da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa obedece à seguinte sistemática:

Suponha que no balancete do mês X1 os saldos das contas relativas ao crédito concedido por um banco sejam as seguintes:

Tabela 5 – Dados para o cálculo da provisão

CONTA ⁷	NOME	VALOR (R\$ mil)
1.6.0.00.00-1	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	50.500
1.6.9.00.00-8	(-) PROVISÕES PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO	(4.200)
3.1.1.10.00-0	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL AA	12.000
3.1.2.10.00-3	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL A	10.000
3.1.3.10.00-6	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL B	8.000
3.1.4.10.00-9	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL C	7.000
3.1.5.10.00-2	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL D	6.000
3.1.6.10.00-5	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL E	4.000
3.1.7.10.00-8	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL F	2.000
3.1.8.10.00-1	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL G	1.000
3.1.9.10.00-4	OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÍVEL H	500
9.1.1.10.00-2	CARTEIRA DE CRÉDITOS CLASSIFICADOS	(50.500)

Fonte: Freire Filho (2002, p. 89).

No exemplo em questão, a instituição financeira contabiliza as provisões pelos percentuais mínimos relativos ao nível de risco de crédito. O procedimento começa com a verificação do saldo das provisões existente na conta 1.6.9.00.00-8, posição do balancete anterior, para atestar sua adequação ao nível de risco das operações de crédito na posição atual. Para tanto, calcula-se o valor da provisão para cada um dos níveis de risco, obtendo-se, ao final, o valor total da provisão, que será comparado com o saldo de provisão da posição anterior, da seguinte forma:

Tabela 6 – Cálculo do valor a ser provisionado

NÍVEL DA OPERAÇÃO	VALOR (crédito concedido)	% de Provisionamento	Valor a ser Provisionado
AA	12.000	0,0	0
A	10.000	0,5	50
B	8.000	1,0	80
C	7.000	3,0	210
D	6.000	10,0	600
E	4.000	30,0	1.200
F	2.000	50,0	1.000
G	1.000	70,0	700
H	500	100,0	500
TOTAL	50.500		4.340

Fonte: Freire Filho (2002, p. 89).

⁷ Contas extraídas do PLANO CONTÁBIL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (COSIF).

Utilizando-se o exemplo de Freire Filho (2002), o saldo de provisão existente no balancete anterior é de R\$4.200,00, e o valor atual calculado é de R\$4.340,00, chegando-se, portanto, a uma necessidade adicional de provisão da ordem de R\$140,00 (R\$4.340,00 – R\$4.200,00).

4.4. Principais mudanças introduzidas pela regra atual

A atual metodologia de provisionamento se caracteriza por adicionar à metodologia anterior, de simples provisionamento por tempo de atraso, diversos outros fatores relacionados ao risco de crédito, além de alterar a base de cálculo da provisão, a sistemática de reclassificação em função de atraso em outra operação de responsabilidade do mesmo cliente ou grupo econômico, os índices de provisionamento em função do atraso e os critérios para reconhecimento de receitas.

Em que pese o avanço introduzido por essa nova metodologia, foi motivo de grande preocupação o impacto de sua aplicação na carteira de financiamentos de longo prazo dos bancos, sobretudo dos oficiais. Um exemplo concreto desse efeito foi apontado por Aguiar (2000):

A nova regulamentação do Banco Central para os créditos dos bancos pôs a Caixa Econômica Federal contra a parede.[...] Do jeito que as regras estão, o futuro preocupa. [...] a CEF negocia há três meses com o BC a criação de uma regra especial, mais branda, para enquadrar os créditos de longo prazo.

O que a Caixa está pedindo é que os financiamentos de longo prazo tenham prazos mais largos para que sejam dados como atrasados ou perdidos. [...] “Três meses de atraso em um empréstimo de dez anos não é a mesma coisa que em um financiamento de seis meses. Por isso queremos um tratamento mais adequado”, defende Valdery Albuquerque, diretor-financeiro da Caixa. “Não somos o mesmo bicho que um banco comercial”, diz. Apenas bancos públicos costumam se aventurar no longo prazo.

O impacto inicial da aplicação das novas regras nos bancos oficiais foi tratado através da Medida Provisória n. 2.196-3, de 24/08/2001, que estabeleceu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF). Por meio do PROEF, foi injetado nessas instituições um considerável volume de recursos, viabilizando a adequação do estoque de operações às novas regras de provisionamento, além de transferir para a União a responsabilidade pelo risco de crédito de grande parcela das operações de crédito de cunho eminentemente social,

a exemplo do financiamento à habitação, contratadas sob a égide da regulamentação anterior.

Desse modo, para melhor compreensão dessa nova regra, são descritos e comentados a seguir os principais aspectos da Resolução n. 2.682 que determinaram a elevação do nível de provisionamento das operações de crédito, com destaque para os financiamentos de longo prazo.

4.4.1. Fato gerador da provisão

Regulamentação
Anterior
Atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou encargos da operação (art. 9º da Resolução n. 1.748).
Atual
Classificação de risco do cliente/operação ou do grupo econômico e/ou atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou encargos da operação (arts. 1º, 3º, 4º e 6º da Resolução n. 2.682)

Quadro 14 - Comparativo do fato gerador da provisão.

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Brasil (2005a) e Brasil (2005c) .

A classificação de risco do cliente/operação, que deve ser revista no mínimo anualmente, passou a ser, também, fato gerador da provisão. Vale registrar que essa classificação de risco reflete no provisionamento de todas as operações do cliente.

No caso de um banco possuir operações com diversas empresas integrantes do mesmo grupo econômico, prevalecerá, para as demais, a classificação daquela que apresentar maior nível de risco, seja esse risco determinado pela deterioração do risco do cliente ou por atraso verificado em alguma das operações de responsabilidade das empresas do grupo.

4.4.2. Base de cálculo da provisão

Regulamentação
Anterior
Saldo das operações registradas em contas de atraso (art. 9º da Resolução n. 1.748).
Atual
Saldo contábil das operações (art. 6º da Resolução n. 2.682).

Quadro 15 - Comparativo da base de cálculo da provisão.

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Brasil (2005a) e Brasil (2005c) .

O art. 5º da Resolução n. 1.748 determinava que as operações e/ou parcelas vencidas há mais de sessenta dias deveriam ser reclassificadas, pelo valor atualizado, para título contábil representativo de créditos em atraso. Já o art. 7º dessa mesma Resolução admitia que as operações de crédito decorrentes de financiamentos habitacionais ou de repasses de agências de desenvolvimento, com prazo superior a 36 meses, reclassicassem para crédito em atraso apenas as parcelas vencidas.

Na prática, o art. 7º da regulamentação anterior dava um tratamento diferenciado aos financiamentos de longo prazo lastreados por garantias suficientes, possibilitando que o provisionamento nos doze primeiros meses de atraso incidisse apenas sobre o saldo vencido. Somente após 360 dias de atraso, as operações do cliente eram registradas contabilmente como Créditos em Liquidação (art. 1º da Resolução n. 1.748), sendo então 100% provisionadas. Desse modo, nesse tipo de operação, o impacto da despesa de provisão somente ocorria, de fato, um ano após o início do atraso, caso não fosse regularizado antes desse prazo, via renegociação da dívida.

Com o advento da Resolução n. 2.682, a base de cálculo deixou de ser o saldo em atraso, passando a ser considerado todo o saldo da operação. Essa mudança afetou diretamente os financiamentos com reembolso em mais de uma parcela, como é o caso dos financiamentos de longo prazo, que tiveram sua provisão elevada substancialmente.

4.4.3. Percentuais e prazos para provisionamento

Regulamentação
Anterior
<p>O provisionamento ocorria em duas situações distintas, quais sejam (art. 9º da Resolução n. 1.748):</p> <p>a) Quando a operação era reclassificada para o título contábil representativo de créditos em atraso, o que, de acordo com o art. 5º da Resolução n. 1.748, deveria ocorrer quando a operação e/ou parcelas registrassem atraso superior a sessenta dias, sendo aplicados os seguintes percentuais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20% sobre as operações amparadas por garantias consideradas suficientes; ou - 50% sobre as operações amparadas por garantias consideradas insuficientes. <p>Obs.: O art. 7º da Resolução n. 1.748 previa que nas operações de crédito decorrentes de</p>

financiamentos habitacionais ou de repasses de agências de desenvolvimento, com prazo superior a 36 meses, poderiam ser reclassificadas para crédito em atraso apenas as parcelas vencidas.

b) Quando a operação era reclassificada para o título contábil representativo de créditos em liquidação, situação em que era aplicado o índice de 100% do saldo da operação para fins de provisionamento. De acordo com o art. 1º da Resolução n. 1.748, a reclassificação para créditos em liquidação obedecia às seguintes regras:

- Adiantamentos a depositantes, após decorridos sessenta dias da data da ocorrência;
- Adiantamentos sobre contratos de câmbio, após decorridos vinte dias do prazo previsto para entrega de documentos, ou após decorridos trinta dias do prazo previsto para liquidação do respectivo contrato de câmbio;
- Decorrentes de operações de câmbio de importação, liquidadas a débito das contas "devedores diversos países" ou "devedores por créditos liquidados no exterior", na forma da regulamentação vigente, caso o pagamento não se efetive em até noventa dias contados do respectivo lançamento;
- Titulados por empresas importadoras que, na data pactuada para a liquidação da operação de câmbio, não contem com fundos suficientes para o acolhimento do débito em conta-corrente, quando não utilizada a sistemática referida no item anterior;
- Saldos devedores de contas-correntes de clientes, resultantes de negociação e intermediação de títulos e valores mobiliários, não liquidados no prazo de trinta dias da ocorrência, sem garantias;
- Financiamentos de valores mobiliários não liquidados no prazo de trinta dias do vencimento, cujas garantias, a juízo das instituições, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
- Titulados por empresas sob regime falimentar ou em liquidação extrajudicial, com ou sem garantias;
- Outros créditos, observando-se as seguintes condições:
 - vencidos há mais de sessenta dias, sem garantias;
 - vencidos há mais de 180 dias, com garantias que, a juízo das instituições ou a critério do Banco Central, sejam consideradas insuficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - vencidos há mais de 360 dias, com garantias que, a juízo das instituições, sejam consideradas suficientes à cobertura do saldo devedor atualizado;
 - em favor dos quais tenha sido efetivada medida judicial, visando a protesto ou outra semelhante, excetuando-se as operações parcial ou totalmente amparadas por garantias, as quais observarão o contido nas alíneas "b" e "c" anteriores;
 - outros créditos de difícil liquidação que possam ser efetivamente comprovados pelas instituições perante o Banco Central ou a critério deste.

Atual

A provisão é determinada em função do nível de risco da operação. Esse nível de risco pode originar-se da avaliação de risco do cliente ou do número de dias de atraso da operação. Em ambos os casos, o nível de risco será representado por uma letra dentro de uma escala de AA até H, que determina também o respectivo percentual de provisão. Com relação aos dias de atraso, o art. 4º da Resolução n. 2.682 prevê a seguinte escala de progressividade do nível de risco:

- a) atraso entre 15 e 30 dias: risco nível B, no mínimo;
- b) atraso entre 31 e 60 dias: risco nível C, no mínimo;
- c) atraso entre 61 e 90 dias: risco nível D, no mínimo;
- d) atraso entre 91 e 120 dias: risco nível E, no mínimo;
- e) atraso entre 121 e 150 dias: risco nível F, no mínimo;
- f) atraso entre 151 e 180 dias: risco nível G, no mínimo;

g) atraso superior a 180 dias: risco nível H;

Vale registrar que o parágrafo primeiro desse mesmo artigo admite que os prazos acima citados sejam contados em dobro nas operações com prazo a decorrer superior a 36 meses.

Quanto aos índices de provisão, o art. 6º da Resolução n. 2.682 prevê a seguinte distribuição por nível de provisionamento:

- I. 0,5 % sobre o valor das operações classificadas como de risco nível A;
- II. 1,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível B;
- III. 3,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível C;
- IV. 10,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível D;
- V. 30,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível E;
- VI. 50,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível F;
- VII. 70,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível G;
- VIII. 100,0% sobre o valor das operações classificadas como de risco nível H.

Quadro 16 - Comparativo dos percentuais e prazos de provisionamento.
Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Brasil (2005a) e Brasil (2005c) .

Com exceção das operações envolvendo moeda estrangeira, mercado mobiliário e adiantamento a depositantes, a regulamentação anterior permitia que a operação inadimplente tivesse seu saldo provisionado em 20% com 60 dias de atraso, sendo o restante do saldo provisionado somente quando o atraso fosse superior a 360 dias, admitindo que as operações estavam lastreadas por garantias suficientes;

A nova regulamentação prevê o início do provisionamento já com quinze dias de atraso, atingindo 100% quando a operação ultrapassar 180 dias de vencida. Quando o prazo a decorrer da operação for superior a três anos, o provisionamento se inicia a partir de trinta dias de atraso, atingindo 100% quando a operação estiver com mais de 360 dias de vencida.

Essa mudança afetou sobretudo os financiamentos de longo prazo, cuja base de cálculo da provisão, antes limitada ao valor das parcelas em atraso, passou a considerar todo o saldo da operação.

4.4.4. Registro contábil dos encargos

Regulamentação
Anterior
Somente eram contabilizados como rendas efetivas os encargos de operações não registradas em contas de atraso. As demais operações tinham seus encargos contabilizados em contas de rendas a apropriar.
Atual
Veda a contabilização como receitas efetivas dos encargos originados de operações com atraso superior a sessenta dias. Na prática, manteve a regra anterior.

Quadro 17 - Comparativo do registro contábil dos encargos.

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Brasil (2005a) e Brasil (2005c) .

Para as operações de prazo inferior a 36 meses, essa mudança não representou impacto, já que o registro em contas de atraso previsto na regulamentação anterior equivale ao atraso superior a sessenta dias da nova regulamentação.

No caso dos financiamentos de prazo superior a três anos, categoria em que estão classificados os financiamentos de longo prazo, essa mudança resultou numa sensível redução na geração de receitas, a partir do momento em que ficou vedado o reconhecimento como receita dos encargos originados do saldo a vencer;

Percebe-se que, ao acrescentar novos fatos geradores de provisão que não somente o atraso, mantendo, porém, esse mesmo atraso como único definidor do tipo de classificação contábil dos encargos, a nova regulamentação admite que uma operação em situação de normalidade, mas que, por outros fatores previstos na Resolução n. 2.682, esteja classificada em um elevado nível de risco, possa estar, por um lado, registrando seus encargos como receitas efetivas, e, por outro, provisionando parcialmente ou integralmente esses mesmos encargos.

Esse tipo de circunstância possibilitado pela nova regulamentação é possível de se verificar, por exemplo, quando um banco possui operações de crédito com várias empresas do mesmo grupo econômico. Nesse caso, a deterioração do risco em uma das empresas, seja pela existência de atraso em uma de suas operações ou por outro fator, poderá determinar o provisionamento das demais operações mantidas pelas empresas do grupo naquele banco. Nesse contexto, poderão existir

operações cujos encargos estejam gerando, simultaneamente, receitas efetivas e despesas de provisionamento.

Outro exemplo muito comum desse tipo de ocorrência está nos financiamentos de longo prazo. Em função do prazo e da finalidade dessas operações, é alta a probabilidade de em algum momento o beneficiário desse crédito enfrentar dificuldades que o levem a inadimplir suas obrigações junto ao banco, e, com isso, determinar o provisionamento de suas operações.

Nesse momento, cabe ao banco analisar a repactuação do crédito concedido, para regularização da situação de atraso, lembrando-se, porém, que será mantido o nível de risco anterior, em obediência ao art. 8º da nova regulamentação, e, conseqüentemente, o mesmo índice de provisionamento, ainda que o cliente não apresente mais atrasos.

4.4.5. Reversão da provisão

Regulamentação
Anterior
Como o fato gerador da provisão se resumia ao atraso de pagamento verificado na operação, a regularização desse atraso, seja por quitação ou renegociação, era motivo suficiente para que fosse integralmente revertida a despesa de provisão já contabilizada para a operação.
Atual
O art. 8º da Resolução n. 2.682 determina que a operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada. Admite, no entanto, que a operação renegociada seja reclassificada para um menor nível de risco, caso tenha havido uma amortização significativa da operação, ou quando fatos novos relevantes justificarem a mudança do nível de risco.

Quadro 18 - Comparativo da reversão da provisão.

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Brasil (2005a) e Brasil (2005c) .

Essa mudança trouxe mais coerência à regra de provisionamento, à luz da lógica do risco. A situação de inadimplência deve ser entendida como uma conseqüência da deterioração de um ou de vários dos fatores que, juntos, determinam o nível de risco do cliente, e não como causadora dessa deterioração. Desse modo, a reversão da provisão pela simples ocorrência de uma renegociação, prevista na regra anterior, não se mostrava compatível, uma vez que possibilitava

uma redução do provisionamento, quando, quase sempre, não existia, de fato, uma efetiva redução do risco do cliente.

Além desse aspecto positivo, observa-se que a nova regra adotou como critério para a classificação do risco da nova operação o mesmo nível de risco em que ela fora classificada anteriormente à renegociação.

4.5. Considerações finais

É inegável o avanço obtido pelas regras atuais no que diz respeito ao estabelecimento de padrões mínimos de avaliação do risco de crédito do cliente, bem como à institucionalização do conceito de risco da operação, que, juntos, são responsáveis por significativa melhora na qualidade e na padronização do *rating* utilizado para decisão do crédito pelas instituições financeiras bem por uma melhor adequação do nível de provisionamento do SFN.

A análise das alterações introduzidas pela nova regulamentação, sobretudo no que se refere à base de cálculo da provisão, indica que os bancos com concentração da carteira de crédito em financiamentos de longo prazo foram os mais impactados pela elevação do nível de provisionamento. Se enquadram nessa situação os bancos públicos federais, sobretudo os de desenvolvimento, que, para suportar esse impacto, foram alvo do PROEF que injetou consideráveis volumes de recursos para possibilitar o enquadramento desse segmento nas novas regras.

5. METODOLOGIA

A finalidade deste capítulo consiste em descrever os procedimentos que orientaram a elaboração do presente estudo, procedimentos esses denominados métodos. Segundo Vergara (1998, p. 12), “método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”.

5.1. Classificação da pesquisa

Para fins de classificação da pesquisa, o presente trabalho é classificado em relação a três aspectos: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Constitui a etapa inicial conhecer aspectos da origem e evolução do SFN e, mais detalhadamente, as principais intervenções ocorridas no SFN a partir da implantação do Plano Real e seus efeitos no nível de provisionamento. A partir dessa primeira etapa, e considerando-se tratar-se de tema relativamente recente, sendo escassos os estudos que apresentam, de forma sistemática, os resultados dessas intervenções sobre o SFN, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, uma vez que procura, conforme lembra Mattar (2005, p. 85):

[...] prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva. Por isso, é apropriada para os primeiros estágios da investigação, quando a familiaridade, o conhecimento e a compreensão do fenômeno por parte do pesquisador são, geralmente, insuficientes ou inexistentes.

Abordagem similar é dada por Malhotra (2001, p. 106), quando assinala que “em geral, a pesquisa exploratória é significativa em qualquer situação da qual o pesquisador não tenha entendimento suficiente para prosseguir com o projeto de pesquisa”.

Ainda sobre esse tipo de pesquisa, Beuren (2003, p. 80) destaca que:

[...] consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente. Assim, contribui para o esclarecimento de questões superficialmente abordadas sobre o assunto.

Uma vez concluída a pesquisa exploratória, o objetivo passou a ser a análise do efeito dessas intervenções no nível de provisionamento da carteira de crédito no SFN. Para tanto, é descrito o comportamento desse provisionamento ao longo do período em que ocorreram essas intervenções, compreendido entre dezembro de 1995 e dezembro de 2005, possibilitando, então, uma análise do efeito de cada uma das intervenções sobre o nível de provisionamento do SFN.

Quanto à classificação dos procedimentos adotados, inicialmente é realizada uma pesquisa bibliográfica, que, segundo Cervo e Bervian (1983 apud Beuren, 2003, p. 81):

[...] explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado, existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Citando Gil (1999), Beuren (2003, p. 87) registra que “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida mediante material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos”, e acrescenta ainda que:

O material consultado na pesquisa bibliográfica abrange todo referencial já tornado público em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dissertações, teses, entre outros. Por meio dessas bibliografias, reúnem-se conhecimentos sobre a temática pesquisada. Com base nisso é que se pode elaborar o trabalho monográfico, seja ele em uma perspectiva histórica ou com o intuito de reunir diversas publicações isoladas e atribuir-lhes uma nova leitura.

Desse modo, a pesquisa bibliográfica é utilizada somente como instrumento de suporte ao referencial teórico, mas, também, através dela é possível conhecer a produção científica disponível sobre os temas risco, provisão e garantias.

Complementando a pesquisa bibliográfica, o procedimento seguinte é a pesquisa documental. Citando Silva e Grigolo (2002), Beuren (2003, p. 89) afirma que:

[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa, assim, **selecionar, tratar e interpretar a informação bruta**, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor [...],

Nesse sentido, este estudo contempla uma pesquisa documental, para a seleção, tratamento e interpretação dos dados de provisão para créditos de liquidação duvidosa e da carteira de crédito dos bancos integrantes do SFN, dentro do esforço de análise dos efeitos das intervenções ocorridas no segmento bancário após a edição do Plano Real. A principal fonte de dados é o relatório “50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional”, disponibilizado no *website* do Banco Central, bem como pesquisas realizadas diretamente nos portais eletrônicos das instituições financeiras.

Quanto à abordagem, é adotada a pesquisa quantitativa, utilizando-se métodos e técnicas estatísticas de análise e interpretação de dados, a partir do material obtido na pesquisa documental. Segundo Richardson (1999 apud BEUREN, 2003, p. 92), a pesquisa quantitativa:

caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como **percentual, média, desvio-padrão**, às mais complexas, como **coeficiente de correlação**, análise de regressão etc..

[...] a abordagem quantitativa é freqüentemente aplicada nos **estudos descritivos**, que procuram **descobrir e classificar a relação entre variáveis** e a relação de causalidades entre fenômenos.

5.2. Delimitação da pesquisa

Dada a magnitude das intervenções realizadas no SFN após a instituição do Plano Real, é admissível afirmar que seus efeitos não se resumiram ao aspecto do nível de provisionamento. Desse modo, o primeiro e principal limite imposto ao

presente trabalho é o de restringi-lo aos efeitos das intervenções no aspecto desse provisionamento.

Outro ponto igualmente limitante é a dependência a uma única fonte de dados secundários, no caso o relatório “50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional”. O Banco Central passou a divulgá-lo semestralmente a partir de dezembro de 1995 e trimestralmente a partir de dezembro de 1999.

5.3. Coleta de dados

A escolha do período de dezembro de 1995 a dezembro de 2005 para análise foi motivada por atender a dois requisitos básicos, sendo um de ordem prática e o outro por satisfazer ao objetivo da pesquisa.

Por requisito de ordem prática, entenda-se a disponibilização pelo BACEN dos dados necessários ao cálculo da variável estudada, no caso o percentual de provisionamento da carteira de crédito, apenas a partir de dezembro de 1995. Considerando-se que o êxito da pesquisa em questão estava relacionado à capacidade de analisar essa variável dentro de todo o universo do SFN, buscaram-se fontes secundárias que disponibilizassem os dados necessários para o cálculo da variável com um nível mínimo de agregação, uma vez que, devido ao tamanho do universo, a pesquisa individual tornar-se-ia inviável.

Nesse contexto, foram utilizados como fonte dos dados o relatório “50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional”, elaborado pelo Banco Central e disponibilizado em seu *website*. Nesse relatório, são detalhados os saldos de diversas rubricas das demonstrações contábeis para cada uma das instituições integrantes do SFN. Foi utilizada toda a série histórica disponibilizada, compreendendo nove relatórios semestrais, que abrangeram o período de dez/1995 a dez/1999, e 24 relatórios trimestrais do período de mar/2000 a dez/2005, totalizando o tratamento de 33 relatórios.

O período considerado atende também ao objetivo da pesquisa no que se refere à análise dos efeitos da reestruturação do SFN pós-Plano Real no

comportamento da provisão, uma vez que abrange desde o primeiro ano do Plano até os dias atuais.

5.4. Tratamento e análise dos dados

O processo de coleta, tratamento e análise dos dados contemplou as seguintes etapas:

- a) A partir do sítio do Banco Central, foi efetuado *download* de arquivo no formato “.txt” contendo os dados do relatório 50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional para cada uma das 33 posições disponíveis. Em cada arquivo estão detalhados os saldos das principais rubricas contábeis que integram o ativo das instituições financeiras integrantes do SFN bem como a classificação quanto ao tipo de controle (Público Federal, Público Estadual, Privado Nacional, Privado Controle Estrangeiro e Privado Participação Estrangeira)
- b) Empregando-se o aplicativo de planilhas eletrônicas Excel, foi utilizada a funcionalidade de Importar Dados Externos para inserir os dados dos arquivos “.txt” mencionados no item a. Esse procedimento foi repetido para cada um dos 33 arquivos.
- c) Já com os dados dos 33 arquivos convertidos em planilhas Excel, foi elaborada uma planilha com a consolidação dos dados de todos os arquivos.
- d) Na planilha consolidada, a classificação original do tipo de controle foi aglutinada em Público Federal, Público Estadual e Privado bem como foi acrescentada a informação da fase de cada uma das posições (1ª. Fase, 2ª. Fase e 3ª. Fase), para possibilitar a análise dos dados por segmento. Essas fases foram definidas a partir das mudanças verificadas no patamar de provisionamento do SFN.
- e) A partir da planilha consolidada, foi utilizado o recurso Relatório de Tabela Dinâmica onde foram selecionados os dados relativos aos saldos da carteira de crédito e da provisão para créditos de liquidação duvidosa. A partir desses dados foram calculados os percentuais de provisionamento da carteira utilizados na análise.

- f) Uma vez calculado o percentual de provisionamento, adota-se o recurso de Gráfico Dinâmico para conhecer e analisar o comportamento do nível de provisionamento ao longo da série analisada, agrupando-o em fase e por tipo de controle.

6. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA PROVISÃO NOS PRINCIPAIS SEGMENTOS DO SFN, APÓS A INSTITUIÇÃO DO PLANO REAL

Com o auxílio de gráficos e tabelas, neste capítulo será analisada a evolução dos índices de provisionamento da carteira de crédito das instituições integrantes do SFN, compreendendo o período de dezembro de 1995 a dezembro de 2005.

Utilizando-se inicialmente o Gráfico 1 para análise, percebe-se que no período objeto de estudo o nível de provisionamento experimentou uma evolução em ciclos ou fases que se caracterizaram por elevações bruscas do índice de provisionamento, refletidas nos picos verificados em junho de 1996, dezembro de 1997, março de 2000, dezembro de 2001 e março de 2003, seguidas de reduções mais modestas, oportunidades em que o índice médio de cada ciclo se estabiliza em patamares superiores aos verificados nos ciclos anteriores.

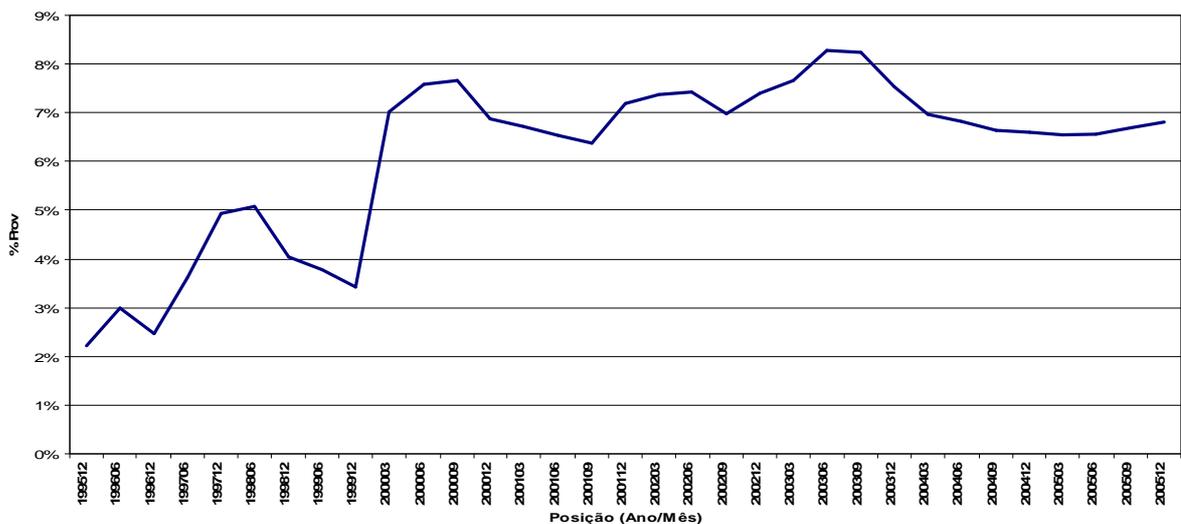


Gráfico 1 – SFN e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Para facilitar a compreensão dessa análise, o Gráfico 2 evidencia a existência de três fases com patamares distintos de índice de provisionamento. A primeira fase compreende o primeiro ano do período analisado, ou seja, de janeiro a dezembro de 1995, quando foi registrado um índice médio de 2,6%. A segunda contempla o período de junho de 1997 a dezembro de 1999, durante o qual o patamar elevou-se

para 4,1%. E a terceira fase, abrangendo o período de março de 2000 a dezembro de 2005, que registrou um patamar de 7,1%.

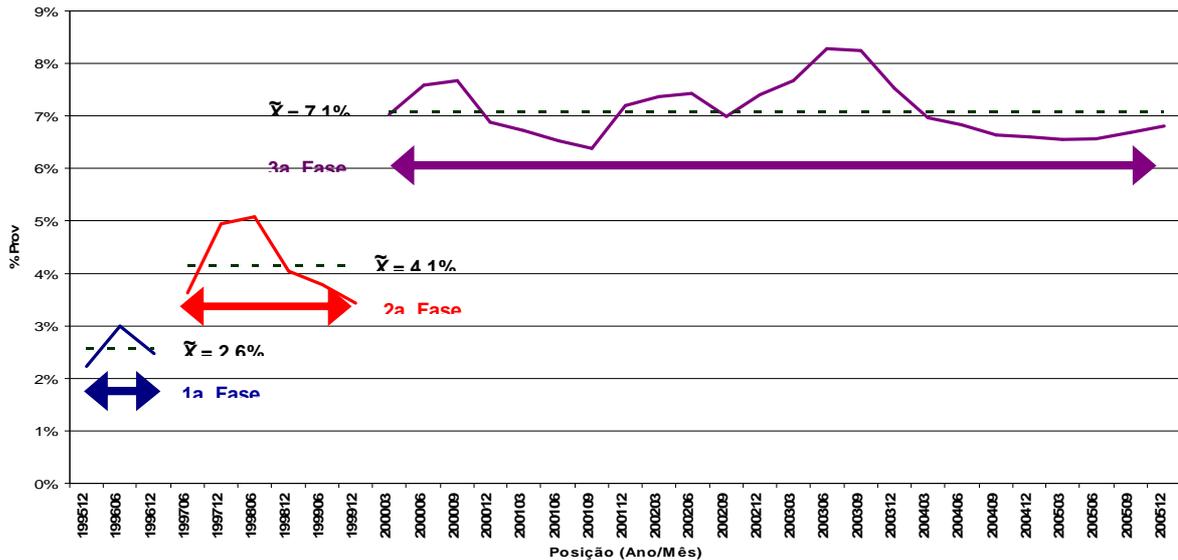


Gráfico 2 – SFN e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Uma vez identificados esses ciclos, a análise dos dados coletados passou a se concentrar na busca da origem desses fenômenos, sempre que possível relacionando-os com os diversos episódios que caracterizaram a reestruturação do setor bancário pós-Plano Real, objeto de abordagem mais detalhada no item 2.2 deste trabalho.

A partir desse enfoque, e verificando-se que a reestruturação do SFN pós-Plano Real aconteceu, por um lado, a partir da aplicação de um conjunto de programas específicos, direcionados para os grandes segmentos do SFN, quais sejam bancos privados (PROER), bancos públicos estaduais (PROES) e bancos públicos federais (PROEF), e, por outro lado, pela implementação de uma nova regulamentação contemplando regras de provisionamento e de prejuizamento, que vigorou a partir de março de 2000, foi elaborado o Gráfico 3, demonstrando o comportamento do índice de provisionamento em cada um desses segmentos.

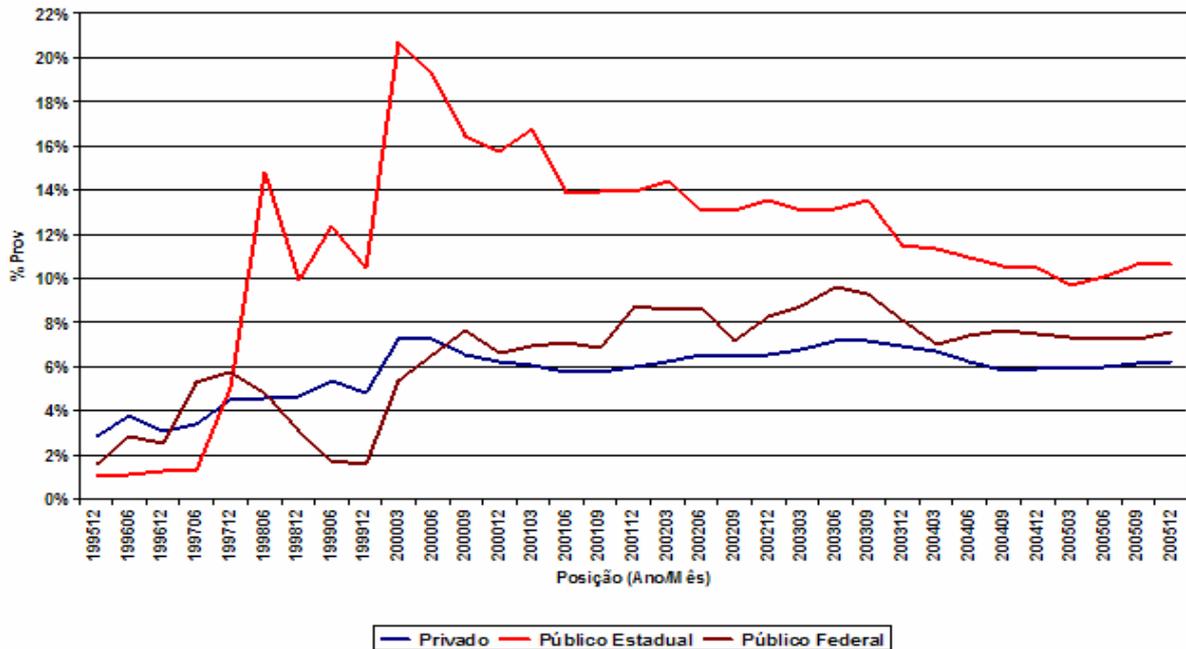


Gráfico 3 – SFN e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por segmento bancário.

Fonte: Formulado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

O correto entendimento das oscilações do índice de provisionamento graficamente demonstradas passa, necessariamente, por um nivelamento quanto à dinâmica dessa variável. Em princípio, e como regra geral, o índice de provisionamento de um banco cresce ou sofre redução na medida em que aumenta ou diminui o risco de inadimplência de suas operações de crédito. Nessa lógica, admitindo-se que, em dado período, o saldo da carteira de crédito de um banco permaneceu estável e que o risco de inadimplência dessa carteira elevou-se, espera-se que o seu saldo de provisão e o índice de provisionamento dessa carteira também se elevem. Entretanto, cabem aqui algumas considerações:

- a) Ainda que, pela lógica comentada, uma carteira de crédito com elevado risco de inadimplência deva apresentar um saldo também elevado na rubrica Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, poderão ocorrer alguns cenários em que, por uma permissividade ou fragilidade da regulamentação, acompanhada de uma inadequada postura do banco, o saldo de provisão fique aquém do valor que

seria mais compatível, pelo princípio do conservadorismo, com o nível de risco de inadimplência da carteira. Nessa hipótese, a brusca elevação do índice de provisionamento de uma carteira pode ter sua origem mais relacionada a uma adequação do saldo de provisão ao nível de risco da carteira, do que a um súbito aumento desse risco.

- b) Os diversos programas de reestruturação do sistema bancário implementados desde a edição do Plano Real tinham como objetivo inicial sanear a carteira de crédito de baixa qualidade de determinado grupo de bancos. Nesse contexto, o termo sanear pode ser entendido, num primeiro momento, como o ato de garantir aos bancos destinatários dos programas um volume de provisão adequado aos níveis de risco de suas carteiras, conforme comentado no item a. No momento seguinte, ou seja, após o devido ajuste do saldo de provisão, efetua-se o procedimento contábil de baixa do ativo, excluindo-se da rubrica Operações de Crédito e do saldo de provisão o valor da carteira de baixa qualidade de crédito, concluindo-se, assim, o saneamento. Percebe-se então que, da mesma forma como o movimento inicial eleva abruptamente o nível de provisionamento, aqui representado pela variável índice de provisionamento, o movimento seguinte, a baixa do ativo, reduz esse índice.
- c) Mesmo após o processo de saneamento, o Bacen tinha ciência da fragilidade da regulamentação de provisionamento então vigente, não se podendo evitar que, no futuro, outros bancos enfrentassem o mesmo tipo de problema. Nesse sentido, o CMN editou nova regulamentação, que, dentre outras medidas, alterava as regras de provisionamento e estabelecia critérios objetivos para o prejuizamento de operações no sistema bancário, temática abordada com mais detalhes nos itens 3.4 e 3.5 deste trabalho. Também nesse caso, o ajuste do saldo de provisão não decorreu de uma elevação do risco de inadimplência, e sim de uma melhor adequação desse saldo ao nível de risco da carteira. Vale registrar, por fim, que, uma vez ajustado o valor da provisão, os novos critérios para prejuizamento de operações obrigaram os bancos, no semestre seguinte ao ajuste, a excluir de seus balanços todas as operações com atraso superior a seis meses, com impacto direto na redução do nível de provisionamento da carteira de crédito.

6.1. O segmento dos bancos privados

Feitas essas considerações, inicialmente apresenta-se através do Gráfico 4, o comportamento do índice de provisionamento nos bancos privados, demonstrando-se, separadamente, o comportamento daqueles que foram beneficiados pelo PROER, em comparação com o dos demais.

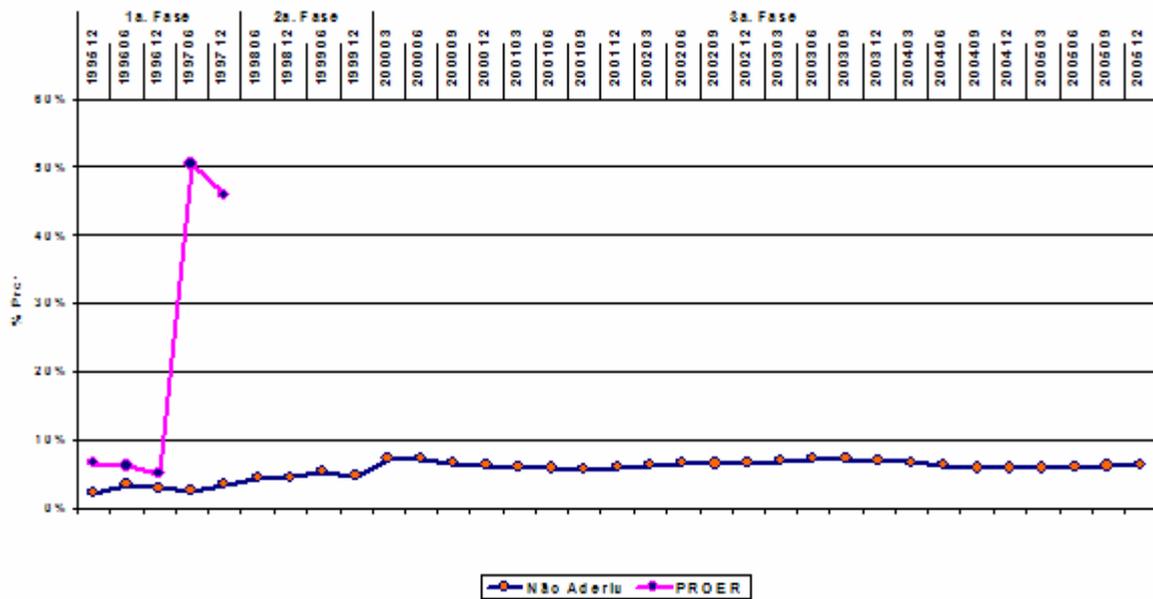


Gráfico 4 – Bancos privados e a evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase e tipo de adesão ao PROER.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Percebe-se que os bancos contemplados pelo PROER, cuja vigência se deu na 1ª. Fase representada no gráfico, registraram um patamar de provisionamento mais elevado que o dos demais bancos, assim como uma brusca variação desse indicador no primeiro semestre de 1996. A Tabela 5 traz a evolução dos saldos das operações de crédito e do provisionamento, bem como do índice de provisionamento dos três principais bancos beneficiados por esse programa, possibilitando uma maior clareza sobre esse comportamento.

Tabela 7 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento dos principais bancos contemplados pelo PROER.

Banco	Item	Posição			
		Dez. 1995	Jun. 1996	Dez. 1996	Jun. 1997
BAMERINDUS	Saldo de operações de crédito	6.691,8	6.013,8	5.775,4	1.471,7
	Saldo da provisão	122,1	149,4	286,9	743,5
	% de provisionamento da carteira	1,8	2,5	5,0	50,5
ECONÔMICO	Saldo de operações de crédito	2.655,9	653,1		
	Saldo da provisão	216,7	238,4		
	% de provisionamento da carteira	8,2	36,5		
NACIONAL	Saldo de operações de crédito	274,1	210,9		
	Saldo da provisão	291,7	31,4		
	% de provisionamento da carteira	106,4	14,9		
Saldo total das operações de crédito		9.621,8	6.877,8	5.775,4	1.471,7
Saldo total das provisões		630,5	419,2	286,9	743,5
% de provisionamento da carteira		6,6	6,1	5,0	50,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

A partir da Tabela 5, percebe-se que, dentro dos princípios de funcionamento do PROER, já abordado no item 2.2.1, a carteira de crédito dos bancos beneficiados foi dividida em duas partes, sendo a parte boa adquirida por outro banco. O efeito dessa aquisição pode ser percebido na significativa redução da carteira de crédito do Bamerindus, adquirido pelo grupo inglês HSBC em março de 1997, e na do Econômico, adquirido pelo grupo Excel em abril de 1996.

No caso do Banco Nacional, a redução da carteira, pela venda da parte saudável, ocorreu em novembro de 1995. Desse modo, o saldo da carteira em dezembro de 1995, data inicial da pesquisa, já estava reduzido por essa venda. A liquidação desses bancos ocorreu no segundo semestre de 1996, no caso dos bancos Econômico e Nacional, e no segundo semestre de 1997, no caso do Bamerindus.

Com relação aos bancos privados não contemplados pelo PROER, destaca-se no Gráfico 5 uma elevação do índice de provisionamento no primeiro semestre de 1996, sobretudo pelos grandes bancos de varejo, seguida de uma redução ocasionada pelo expressivo crescimento da carteira de crédito, ocorrida entre junho de 1996 e junho de 1997. Na primeira fase como um todo, enquanto o saldo da carteira de crédito cresceu 75%, o saldo de provisão elevou-se em 167%, ficando em 2,9% o índice médio de provisionamento.

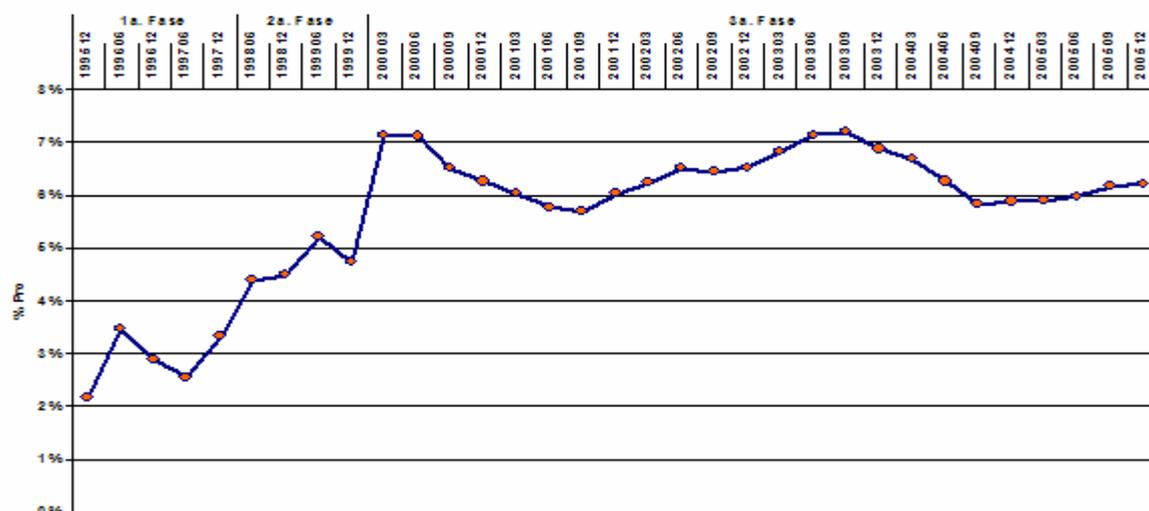


Gráfico 5 – Bancos privados que não aderiram ao PROER – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

A segunda fase, que compreende o período de dezembro de 1997 a dezembro de 1999, foi marcada por uma postura mais conservadora desse segmento. Enquanto a carteira de crédito registrou uma evolução de 20,3%, o saldo de provisão cresceu 71,0%.

Tabela 8 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento dos principais bancos privados no período de junho de 1998 a dezembro de 1999.

Instituição	Item	Jun. 1998	Dez. 1998	Jun. 1999	Dez. 1999	Δ% 1999/1998
BRADESCO	Saldo de operações de crédito	20.494,9	20.782,7	21.565,4	22.430,2	9,4
	Saldo da provisão	450,1	639,9	1.037,0	1.122,3	149,3
	% de provisionamento da carteira	2,2	3,1	4,8	5,0	
ITAÚ	Saldo de operações de crédito	10.796,7	11.170,3	12.320,6	13.874,4	28,5
	Saldo da provisão	745,2	1.027,7	1.027,7	1.063,6	42,7
	% de provisionamento da carteira	6,9	9,2	8,3	7,7	
UNIBANCO	Saldo de operações de crédito	8.887,1	10.080,9	11.164,6	11.650,0	31,1
	Saldo da provisão	308,7	356,5	514,7	456,4	47,9
	% de provisionamento da carteira	3,5	3,5	4,6	3,9	
ABN AMRO / REAL	Saldo de operações de crédito	8.324,1	6.806,5	6.958,9	7.688,0	-7,6
	Saldo da provisão	419,6	401,6	602,4	533,5	27,1
	% de provisionamento da carteira	5,0	5,9	8,7	6,9	
SUDAMERIS	Saldo de operações de crédito	2.648,5	4.022,8	3.795,6	4.296,3	62,2
	Saldo da provisão	59,0	128,4	123,5	186,7	216,6
	% de provisionamento da carteira	2,2	3,2	3,3	4,3	
CITIBANK	Saldo de operações de crédito	2.901,0	3.236,8	4.019,8	4.372,9	50,7
	Saldo da provisão	62,2	59,9	205,8	147,2	136,5
	% de provisionamento da carteira	2,1	1,8	5,1	3,4	
BANK BOSTON	Saldo de operações de crédito	2.524,5	2.413,8	3.778,2	4.661,4	84,6
	Saldo da provisão	8,9	9,8	42,2	63,2	609,7
	% de provisionamento da carteira	0,4	0,4	1,1	1,4	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Esse comportamento resultou na elevação do índice médio de provisionamento para 4,7%, contra 2,9% na fase anterior. A Tabela 6 mostra a evolução da carteira de crédito e do provisionamento dos sete maiores bancos em operações de crédito nessa fase, destacando-se o Bradesco com uma carteira de crédito de R\$22,4 bilhões e um índice de provisionamento que evoluiu de 2,2% em junho de 1998 para 5,0% em dezembro de 1999.

A terceira fase caracteriza-se pela entrada em vigor da nova regulamentação de provisionamento e de prejuizamento, cujo rigor levou os bancos a reforçar o nível de provisionamento das operações de crédito.

No segmento dos bancos privados, o índice médio elevou-se para 6,4% no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005, contra 4,1% no período anterior. Como mostra a Tabela 3 do item 4.1 deste trabalho, esse segmento se caracteriza por concentrar sua carteira de crédito em operações com prazo máximo de um ano. Analisando-se as conseqüências das principais mudanças introduzidas pela nova regra, objeto de detalhamento no item 4.4, verifica-se que as operações dessa faixa de vencimentos foram as menos atingidas. A principal explicação para esse menor impacto reside no fato de a maioria dessas operações possuir vencimento único. Devido a esse tipo de vencimento, quando ocorre atraso, o saldo vencido é o próprio saldo da operação, não sendo afetado, portanto, pela mudança da base de cálculo introduzida pela nova regra.

A Tabela 7 demonstra a mudança no comportamento desse índice a partir de março de 2000 – época de implantação da nova regra – numa amostra dos seis maiores bancos em volume de operações de crédito, destacando-se o Itaú com um índice médio de 9,4% no período.

Tabela 9 – Comportamento do índice de provisão dos seis maiores bancos em volume de crédito, no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005.

ANO/ MÊS	BANCO / ÍNDICE (%)					
	ABN AMRO	BRADESCO	ITAÚ	SANTANDER BANESPA	UNIBANCO	HSBC
1999/12	6,9	5,0	7,7		3,9	2,6
2000/03	8,1	7,8	8,6		6,8	4,2
2000/06	7,0	8,7	8,7		6,4	4,4
2000/09	6,6	7,8	8,4		6,4	4,9
2000/12	6,1	7,4	8,9		7,1	5,4
2001/03	5,7	7,3	8,1	8,7	6,5	5,8
2001/06	5,9	7,3	8,4	6,8	6,5	6,3
2001/09	7,0	7,2	8,1	7,5	5,9	6,4
2001/12	7,4	7,6	8,5	8,6	5,6	7,1
2002/03	7,6	7,9	9,3	9,3	5,7	7,3
2002/06	7,5	7,9	10,5	8,9	6,2	6,7
2002/09	6,9	8,1	10,0	8,2	6,8	5,7
2002/12	6,1	8,2	9,7	7,5	6,1	5,9
2003/03	5,9	8,9	9,7	6,7	5,8	5,9
2003/06	6,5	8,7	10,1	6,5	6,1	7,3
2003/09	6,6	9,0	11,0	5,9	6,2	7,8
2003/12	6,9	8,5	10,5	6,1	6,0	9,2
2004/03	6,5	8,6	10,2	5,6	5,5	9,1
2004/06	5,7	8,0	9,1	5,3	5,6	8,9
2004/09	4,9	7,6	8,6	4,4	4,9	8,6
2004/12	4,9	7,1	8,2	4,1	5,9	7,8
2005/03	5,3	7,1	8,5	4,3	5,7	7,3
2005/06	5,1	6,9	9,1	3,7	5,6	7,5
2005/09	5,1	6,6	10,3	3,7	5,5	8,1
2005/12	4,7	6,6	10,0	3,8	6,0	8,6
Média	5,9	7,7	9,4	5,9	6,0	7,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

6.2. O segmento dos bancos públicos estaduais

Com relação aos bancos públicos estaduais, o Gráfico 6 demonstra os três ciclos ocorridos na última década, sendo o primeiro até junho de 1997, quando se registrou um índice médio de provisão de 1,2%. Entre dezembro de 1997 e dezembro de 1999, ocorre o segundo ciclo, quando está presente a implementação do PROES. O terceiro, verificado no período de março de 2000 a dezembro de 2005, caracterizou-se pela entrada em vigor da nova regulamentação de provisionamento e prejuizamento de operações.

Diferentemente do PROER, o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES) caracterizou-se pelo saneamento dos bancos estaduais por meio da compra, pela União, de todas as dívidas contraídas

pelos respectivos governos e suas estatais. Percebe-se, nesse caso, que a elevação do índice médio de provisionamento verificado no segundo ciclo, que se elevou para 10,3%, teve como origem a redução das carteiras de crédito, decorrente da saída das dívidas governamentais, e não da elevação do saldo de provisão.

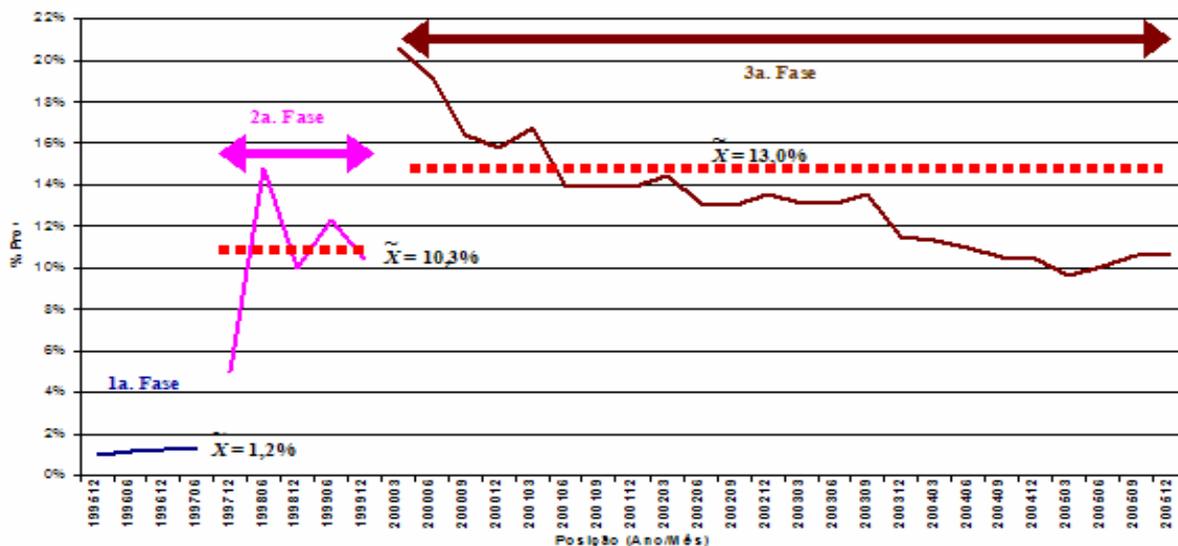


Gráfico 6 – Bancos públicos estaduais – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

TABELA 10 – Evolução dos saldos da carteira de crédito e do provisionamento no Banespa e na Nossa Caixa no período de junho de 1996 a junho de 1998.

Instituição	Item	Posição				
		Jun. 1996	Dez. 1996	Jun. 1997	Dez. 1997	Jun. 1998
BANESPA	Saldo de operações de crédito	21.806,5	24.645,9	28.337,1	3.648,7	3.825,9
	Saldo da provisão	206,0	162,3	191,2	193,4	137,7
	% de provisionamento da carteira	0,9	0,7	0,7	5,3	3,6
NOSSA CAIXA	Saldo de operações de crédito	6.414,6	6.468,6	6.876,9	911,7	854,1
	Saldo da provisão	14,0	3,1	4,2	2,6	2,4
	% de provisionamento da carteira	0,2	0,0	0,1	0,3	0,3
Saldo total de operações de crédito		28.221,1	31.114,4	35.214,1	4.560,3	4.680,0
Saldo total da provisão		220,0	165,5	195,4	196,0	140,1
% de provisionamento da carteira		0,8	0,5	0,6	4,3	3,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Destacam-se nesse processo o Banespa e a Nossa Caixa, os dois maiores bancos estaduais à época, que, juntos, experimentaram em dezembro de 1997 uma redução da carteira de crédito da ordem de R\$30,7 bilhões, o que corresponde a uma redução de 87,0% quando comparado ao valor de junho de 1997, conforme pode ser verificado na Tabela 8.

Diferentemente do segmento privado, a terceira fase no segmento dos bancos estaduais foi marcada não só pela implementação da nova regulamentação de provisão e prejuízo, como também pela consolidação do PROES. À exceção dos bancos estaduais cujos governos não aderiram ao PROES ou aderiram apenas para saneamento, sem a posterior privatização, e dos bancos BESC, BEC⁸ e BEP que ainda permanecem federalizados por liminar judicial, todos os demais bancos estaduais foram definitivamente transferidos para os novos controladores conforme pode ser visto no Anexo I do presente estudo.

Tabela 11 – Comportamento do índice de provisão (%) dos bancos estaduais que permaneceram com controle governamental, no período de dezembro de 1997 a dezembro de 2005.

Posição Ano/Mês	BANESE ¹	BANES ¹ TES	BAN PARA ¹	BAN RISUL ¹	BDMG	BRB	BRDE	NOSSA CAIXA ¹	Média
dez/95	0,7%	0,5%	1,5%	0,5%	2,6%	0,7%	0,8%	0,2%	0,5%
jun/96	2,4%	0,5%	5,8%	1,4%	0,7%	1,0%	1,5%	0,2%	0,7%
dez/96	0,2%	0,5%	4,0%	3,9%	0,6%	0,3%	1,0%	0,0%	0,9%
jun/97	0,3%	0,4%	2,3%	4,3%	1,1%	0,5%	0,8%	0,1%	0,9%
dez/97	0,2%	28,8%	43,6%	4,1%	0,3%	0,3%	0,5%	0,3%	5,3%
jun/98	0,5%	17,9%	41,0%	23,8%	0,1%	0,5%	0,7%	0,3%	11,3%
dez/98	22,8%	15,3%	37,3%	16,7%	0,2%	4,3%	0,9%	0,3%	9,2%
jun/99	21,4%	11,5%	26,7%	21,9%	0,3%	4,3%	0,9%	0,5%	10,2%
dez/99	19,7%	9,1%	27,2%	22,8%	0,6%	2,8%	0,9%	1,7%	9,7%
mar/00	25,7%	8,8%	26,9%	25,1%	4,6%	7,1%	7,5%	12,5%	15,0%
jun/00	25,2%	24,5%	21,6%	22,7%	12,0%	8,2%	13,3%	16,0%	17,9%
set/00	24,0%	20,5%	20,7%	23,2%	9,9%	9,7%	12,3%	12,1%	16,5%
dez/00	16,6%	15,9%	12,4%	22,1%	8,7%	6,8%	12,2%	11,3%	14,7%
mar/01	14,4%	14,7%	12,8%	22,0%	8,5%	8,9%	12,4%	12,7%	15,2%
jun/01	12,6%	7,8%	15,7%	20,0%	8,7%	7,7%	13,3%	9,2%	13,2%
set/01	11,2%	8,2%	19,4%	20,1%	9,3%	7,3%	10,6%	9,6%	13,0%
dez/01	11,6%	9,2%	18,7%	18,0%	8,8%	8,2%	10,2%	11,0%	13,0%
mar/02	10,9%	12,9%	16,7%	18,8%	9,1%	9,1%	9,9%	10,3%	13,2%
jun/02	10,0%	10,0%	15,8%	18,1%	10,2%	8,3%	9,4%	10,1%	12,6%
set/02	9,6%	10,1%	16,4%	16,1%	8,1%	7,4%	9,3%	10,4%	12,1%
dez/02	8,8%	12,5%	16,4%	17,1%	8,1%	10,5%	9,3%	9,8%	12,6%
mar/03	8,3%	12,7%	15,4%	18,6%	7,4%	10,7%	7,0%	9,3%	12,6%
jun/03	8,6%	9,1%	14,4%	19,2%	9,3%	10,7%	8,8%	9,3%	13,0%
set/03	8,5%	7,5%	13,6%	20,2%	9,4%	10,6%	9,9%	9,3%	13,4%
dez/03	8,9%	7,2%	11,0%	15,8%	9,6%	11,1%	8,6%	8,9%	11,5%
mar/04	9,2%	6,7%	9,4%	15,9%	10,1%	11,0%	8,8%	8,6%	11,3%
jun/04	9,2%	6,1%	8,7%	15,7%	14,0%	10,1%	7,6%	8,6%	11,1%
set/04	8,3%	6,1%	8,9%	15,4%	13,5%	8,2%	7,2%	8,6%	10,7%
dez/04	8,4%	6,2%	9,1%	14,1%	14,0%	5,4%	7,3%	8,7%	10,2%
mar/05	8,7%	7,3%	8,8%	13,2%	14,5%	6,0%	7,0%	8,8%	10,0%
jun/05	8,1%	6,3%	9,2%	14,2%	12,8%	6,6%	7,5%	9,2%	10,3%
set/05	7,9%	12,8%	9,9%	14,9%	12,2%	7,1%	7,6%	8,9%	10,8%
dez/05	7,8%	11,8%	10,8%	14,1%	12,1%	6,7%	7,3%	10,0%	10,8%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

1 – Bancos saneados pelo PROES.

⁸ Adquirido em 03/01/2006 pelo Banco Bradesco S/A.

Os dados da Tabela 9 evidenciam o impacto da nova regulamentação nos dois primeiros trimestres do ano 2000, período em que a média de provisionamento desses bancos públicos elevou-se de 9,7% para 15,0%. Diferentemente dos bancos privados, alguns bancos desse segmento possuíam carteira de crédito concentrada em operações com maior prazo e com vencimento em várias parcelas, daí terem apresentado uma variação maior do índice de provisionamento, à exceção dos bancos saneados pelo PROES, que já vinham mantendo um elevado provisionamento desde junho de 1998.

6.3. O segmento dos bancos públicos federais

Assim como nos demais segmentos do SFN, por meio do Gráfico 7, que reflete o comportamento do índice de provisionamento dos bancos públicos federais, pode-se identificar as mudanças no patamar de provisionamento ocorridas no período analisado.

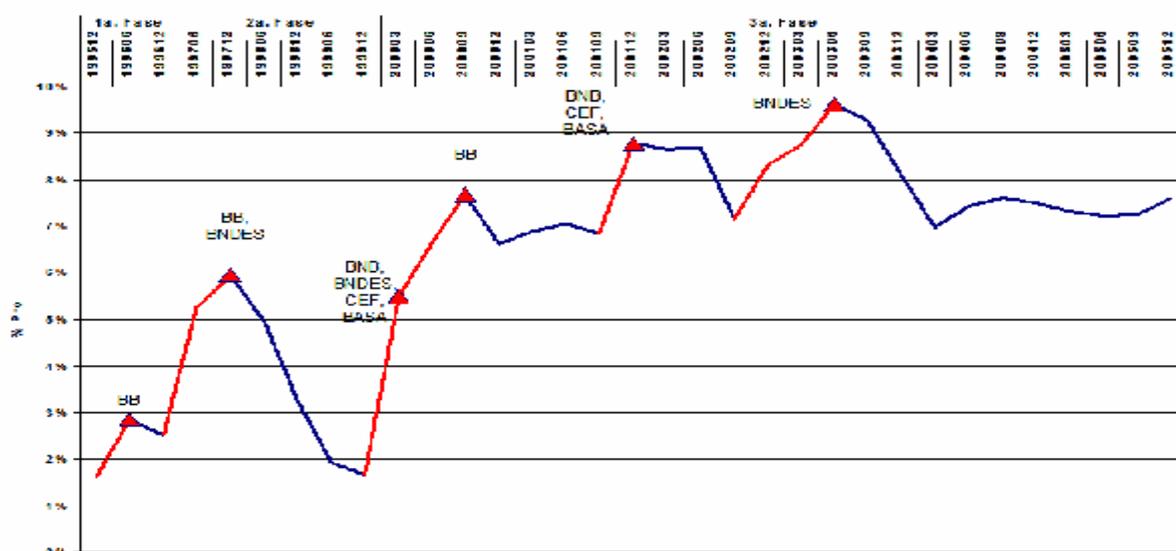


Gráfico 7 – Bancos públicos federais – Evolução do índice de provisionamento da carteira de crédito após a edição do Plano Real, por fase.

Fonte: Formulado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

O biênio 1996/1997 foi marcado inicialmente pelo agravamento da crise de inadimplência da carteira agrícola do Banco do Brasil, cujo índice de provisionamento elevou-se de 3,3% em dezembro de 1995 para 14,1% em dezembro de 1997, o que levou o Governo Federal a implementar um programa de saneamento, com a injeção de R\$8 bilhões no capital da instituição ainda em 1996.

Também nesse período, a CEF e o BNDES reforçaram suas provisões, ainda que em menor escala em comparação com o Banco do Brasil. Nos períodos seguintes, observa-se o retorno do índice ao nível de dezembro de 1995, como consequência da utilização do saldo de provisão no prejuizamento das operações de difícil recuperação.

O ciclo seguinte, iniciado em março de 2000, é marcado pela entrada em vigor das novas regras de provisionamento. Esse segmento é o que melhor expressa as mudanças implementadas a partir de então, pois inclui os bancos com maior concentração no crédito de longo prazo. Os benefícios da regra anterior garantiam a esse grupamento a possibilidade de manter níveis baixos de provisionamento, a despeito das características de suas operações. Com a nova regra, deixaram de existir esses benefícios, sendo esses bancos obrigados a elevar substancialmente o nível de provisionamento, compatibilizando-o com o nível de risco de suas carteiras.

Logo no primeiro mês de vigência, bancos como BNB, BASA, CEF e BNDES já registravam forte elevação do saldo de provisão da carteira de crédito, elevando o índice de 1,7% para 5,5%, em março de 2000, chegando a 7,7% em setembro do mesmo ano, com o enquadramento também do Banco do Brasil na nova regulamentação.

Ainda que no segmento dos bancos federais o índice de 7,7% tivesse sido o pico histórico dessa variável até então, o BNB, o BASA e a CEF somente tiveram condições de se enquadrar definitivamente nas novas regras a partir de dezembro de 2001, quando, então, foram amparados pelo PROEF. Esse programa possibilitou uma elevação de capital da ordem de R\$12,4 bilhões nesses três bancos, sendo R\$9,3 bilhões somente na CEF. Nessa oportunidade, o índice de provisionamento desse segmento atingiu um novo pico de 8,8%.

Semelhantemente ao ocorrido em outros ajustes, uma vez adequando-se o nível de risco e de provisão, iniciou-se o processo de prejuizamento das operações de baixa qualidade. Esse movimento refletiu no índice de provisionamento, que sofreu um recuo, acomodando-se no patamar de 7,0%.

Desta feita, o movimento seguinte de queda do índice, semelhantemente ao verificado nos picos anteriores, foi interrompido a partir de março de 2003, por um novo e inesperado episódio, envolvendo a inadimplência de um financiamento da ordem de US\$1,318 bilhão, concedido pelo BNDES à empresa americana AES, para aquisição da Eletropaulo. Já sob a égide das novas regras de provisionamento, no período de dezembro de 2002 a setembro de 2003 esse banco foi obrigado a constituir novas provisões, envolvendo um montante de R\$3,1 bilhões. Com o acordo para o pagamento dessa dívida, ocorrido em setembro de 2003, o BNDES pôde reverter a provisão feita anteriormente, possibilitando que o índice de provisionamento desse segmento retornasse à sua curva declinante, estabilizando-se num patamar médio de 7,4% nos dois últimos períodos analisados, contra 6,1% do segmento privado e 10,5% do segmento dos bancos públicos estaduais.

6.4. Considerações finais sobre o nível de provisionamento

O comportamento do nível de provisionamento demonstrado nos gráficos evidencia que não só os programas de saneamento como as novas regras prudenciais surgidas nesse último período atuaram fortemente no gerenciamento do risco de crédito das instituições financeiras, expresso contabilmente através da provisão para crédito de liquidação duvidosa.

Através do Gráfico 8 é possível perceber a inversão de posição dos bancos privados em relação aos públicos. Se no início eram os bancos privados que adotavam uma postura conservadora, elevando o nível médio de provisionamento do SFN, ao final do período se observa que passaram a ser dos bancos públicos a postura mais conservadora, o que pode ser observado pela manutenção dos percentuais de provisionamento em patamar superior ao verificado na banca privada.

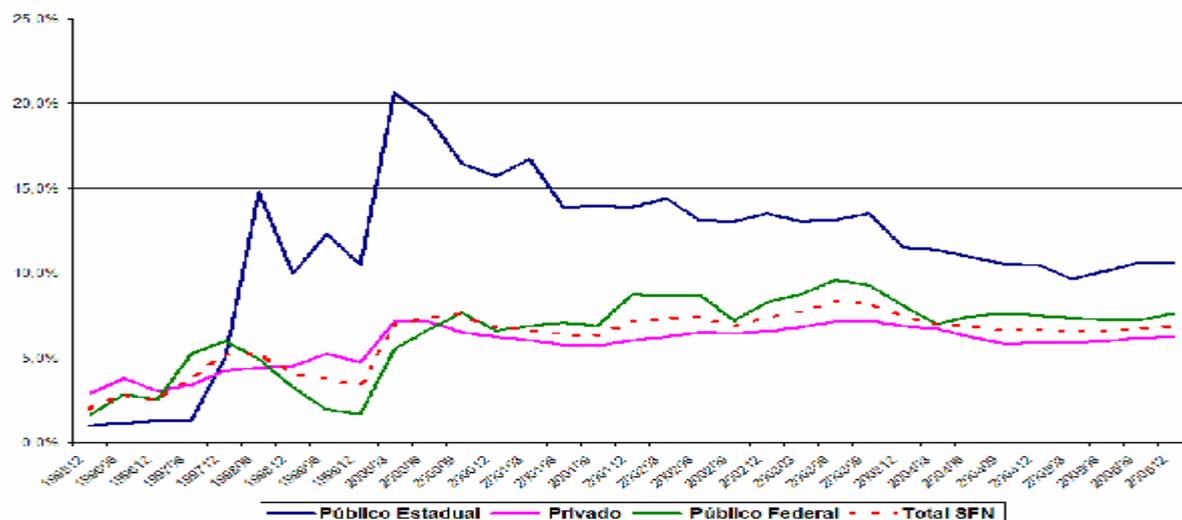


Gráfico 8 – Comparativo da evolução do percentual de provisionamento da carteira total de crédito do SFN ,após o Plano Real, em relação aos segmentos.

Fonte: Formulado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

Desse modo, apesar de toda a turbulência verificada, pode-se concluir que o SFN chega ao final do período mais fortalecido, não só em função dos programas saneadores implementados nos diversos segmentos mas também por uma moderna e rigorosa regulamentação de provisionamento e prejuizamento que determinou a mudança do patamar de provisionamento do SFN dos 2,2% verificados em dezembro de 1995 para os 6,8% registrados em dezembro de 2005.

Ainda que não se constitua objetivo do presente estudo, a análise dos dados levantados revelou ainda a redução do segmento público na composição da carteira de crédito do SFN no período estudado. A Tabela 12 mostra que a participação desse segmento passou de 62,4% em dezembro de 1995 para 38,2% em dezembro de 2005.

Tabela 12 – Comparativo do valor da carteira de crédito e da provisão em dezembro de 1995 e dezembro de 2005. Em R\$ milhões

Tipo de Controle	dezembro de 1995				dezembro de 2005				Δ % Prov
	Carteira de Crédito		Provisão		Carteira de Crédito		Provisão		
	Valor	% Vert	Valor	% Prov	Valor	% Vert	Valor	% Prov	
Púb Estadual	37.417	18,6	382	1,0	17.856	3,1	1.932	10,8	980,0
Púb Federal	88.297	43,8	1.443	1,6	199.738	35,1	15.138	7,6	375,0
Sub-Total	125.715	62,4	1.826	1,5	217.593	38,2	17.070	7,8	420,0
Privado	75.685	37,6	2.668	3,5	351.634	61,8	21.712	6,2	77,1
Total geral	201.400	100,0	4.493	2,2	569.227	100,0	38.783	6,8	305,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Bacen (BACEN, 2006c).

CONCLUSÃO

No presente estudo foram abordados aspectos relevantes da origem e evolução do Sistema Financeiro Nacional, reconhecendo-se como seu marco inicial a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil. Para os fins deste trabalho, esse histórico de quase dois séculos de duração foi distribuído em quatro períodos distintos, indo o primeiro até o final da Segunda Guerra, o segundo, até a Reforma de 1964, o terceiro, se estendendo até a edição do Plano Real, e último, compreendendo o período do Plano Real, vindo até os dias atuais.

Ficou demonstrado que o arcabouço do que é hoje o SFN surgiu com a reforma de 1964 e que, desde então, diversas outras intervenções, sejam restritas ao segmento bancário ou abrangendo todos os setores da economia, foram moldando-o e aperfeiçoando-o de tal maneira, que atualmente é considerado um dos mais modernos, organizados e sólidos sistemas financeiros nacionais.

A partir da revisão conceitual dos temas provisão, risco de crédito e garantias, foi possível perceber a inter-relação dessas três variáveis e a importância de cada uma delas para o segmento bancário. Tendo a finalidade de subsidiar a mensuração dos riscos de não recebimento de uma carteira de crédito, a Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa tem contribuído, desse modo, para que a contabilidade venha a evidenciar o verdadeiro valor da empresa.

Na análise dos dois últimos períodos, foi possível identificar que a fase pré-Plano Real foi marcada pela expansão do número de bancos, impulsionada pelo benefício das receitas inflacionárias de então, pelo auge e decadência dos bancos públicos estaduais, pela gradual retirada das funções de governo historicamente exercidas pelo Banco do Brasil e pela obrigatoriedade, a partir de 1990, de os bancos contabilizarem a Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, como forma de aperfeiçoar o controle do risco de crédito, fator crítico nesse segmento.

O último período foi caracterizado pela adaptação do SFN ao novo ambiente de estabilização econômica. Já sem contar com a receita inflacionária que ocultava os problemas estruturais existentes, diversos bancos, públicos e privados, tiveram

que ser socorridos por programas de reestruturação e de saneamento financeiro. No caso da banca privada, o saneamento foi financiado por meio do PROER com recursos dos próprios bancos, depositados no Banco Central, enquanto no segmento dos bancos públicos o socorro se materializou através do PROES e do PROEF, ambos financiados com recursos orçamentários, com conseqüente aumento da dívida da União.

Outro passo na adaptação ao novo cenário foi notado no aperfeiçoamento das regras de provisionamento verificado a partir de 2000. Problemas ocorridos em diversos bancos evidenciaram que a regra anterior não contribuía efetivamente para a solidez do sistema. Mais rigorosa que aquela implementada no início da década de 1980, a nova regra ocasionou uma substancial elevação no nível de provisionamento dos bancos, de maneira mais acentuada nos bancos públicos que concentravam sua carteira de crédito em operações de longo prazo.

Para identificação dos motivos dessa variação no nível do impacto de acordo com a categoria de banco, procurou-se analisar as alterações introduzidas pela nova regulamentação. Percebeu-se que o fato gerador da provisão, antes restrito à verificação de inadimplência nas operações de crédito, passou a contemplar também o risco do cliente e o risco da operação mensurados pelos bancos a partir da aplicação de modelos de risco. Dentre as demais alterações introduzidas pela nova regra, merece destaque a mudança da base de cálculo da provisão, que deixou de ser apenas o valor vencido, passando a considerar todo o saldo da operação.

Uma vez conhecido o tipo de alteração introduzida pela nova regulamentação, pôde-se concluir que os bancos cuja carteira de crédito concentrava operações de longo prazo sofreram maior impacto, comparativamente aos bancos com concentração em operações de curto e médio prazo, sobretudo em função da mudança da base de cálculo.

Para conhecer o efeito dos programas reestruturadores e da nova regulamentação no nível de provisionamento do SFN no período pós-Plano Real, foi realizado levantamento dos valores das carteiras de crédito e dos saldos de provisão do período de dezembro de 1995 a dezembro de 2005. O resultado da pesquisa foi

demonstrado em gráficos onde fica evidenciado que as intervenções ocorridas no período tiveram reflexos diretos na elevação do nível de provisionamento do SFN, sobretudo a partir de 2000, quando foi implementada a nova regulamentação. Em termos relativos, enquanto no período de dezembro de 1995 a dezembro de 1999 registrou-se um percentual médio de provisão da ordem de 3,7%, no período seguinte, já sob a égide da nova regra, esse índice elevou-se a 7,1%.

A análise dos gráficos com a segmentação dos SFN em blocos, a partir do tipo de controle (privado, público estadual e público federal), permitiu comparar os efeitos dessas intervenções sobre o comportamento do nível de provisionamento entre os segmentos mencionados. Nesse contexto, verificou-se que os mais afetados foram os bancos públicos estaduais e federais que, juntos, registraram uma elevação do percentual de provisão de 1,5%, em dezembro de 1995, para 7,8% em dezembro de 2005 (Δ 420,0%), enquanto nesse mesmo período o percentual no segmento privado elevou-se de 3,5% para 6,2% (Δ 77,1%).

Conclui-se, portanto, que o SFN chega ao final do período bem mais fortalecido e sólido, seja pelo saneamento e privatização dos bancos públicos, sobretudo os estaduais, seja pela liquidação das instituições privadas mais frágeis, como também pela postura mais conservadora adotada pelos bancos a partir das novas regras prudenciais, fato esse evidenciado pela elevação do nível de provisionamento de 2,2% em dezembro de 1995 para 6,8% em dezembro de 2005.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Marcelo. No olho do furacão financeiro. **DinheironaWeb**, Rio de Janeiro, n. 143, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

ALBUQUERQUE, Ariel Santos de; CORRAR, Luiz João; LIMA, Iran Siqueira. **Reflexos da Res. 2682 do BACEN, na constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa nas instituições financeiras**. Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Paraná, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Informações sobre operações bancárias: taxas de operações de crédito**, 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2006a.

_____. Informações cadastrais e contábeis. **IFT – Informações Financeiras Trimestrais**, 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2006b.

_____. **50 Maiores Bancos e o Consolidado do Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 jan.2006c.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. **Programas**, 2006. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 16 mai.2006.

BARBOSA, Fernando de Holanda. **O sistema financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997. Disponível em: <<http://www2.fgv.br>>. Acesso em: 29 abr. 2006.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

BIS (Bank for International Settlements). **The new Basel Capital Accord: an explanatory note**. Basileia, Suíça, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.bis.org>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

BRASIL. **Resolução n. 1.748**, de 30 de agosto de 1990. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br>>. Acesso em 03 dez. 2005a.

_____. **Resolução n. 2.099**, de 17 de agosto de 1994. Disponível em: <<https://www.bacen.gov.br> http>. Acesso em 03 dez. 2005b.

_____. **Resolução n. 2.682**, de 21 de dezembro de 1999. Disponível em: <<https://www.bacen.gov.br> http>. Acesso em 03 dez. 2005c.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002. 584 p. (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 03 dez. 2005d.

_____. **Medida Provisória n. 2.196**, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2006a.

_____. **Medida Provisória n. 2.155**, de 22 de junho de 2001. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2006b.

CAOQUETTE, John B.; ALTMAN, Edward I; NARAYNAM, Paul. **Gestão do risco de crédito**: o próximo desafio financeiro. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

CASA DA MOEDA DO BRASIL. **Origem do dinheiro**. Disponível em: <<http://www.redegoverno.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2006.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Deliberação nº 29, de 5 de fevereiro de 1986.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Princípios fundamentais**

de contabilidade e normas brasileiras de contabilidade. 3. ed. Brasília: CFC, 2001.

COSTA NETO, Yttrio Correa da. **Bancos oficiais no Brasil:** origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. 156 p.

COSTA, Fernando Nogueira; DEOS, Simone Silva. Reflexos sobre o financiamento na economia brasileira. **Revista Análise Econômica**, Santa Catarina, ano 20, n. 38, 2002. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/fce/rae/>>. Acesso em: 27 abr. 2006.

FREIRE FILHO, Antônio Augusto de Sá. **Provisão para créditos de liquidação duvidosa nas instituições bancárias:** comparação das práticas contábeis estadunidenses e brasileiras. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília.

FRIEDMANN, Renato. **O Custo de Intermediação Financeira no Brasil** – Poder de Mercado e Desafios da Regulação. Estudo nr 252. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003.

FREIRE FILHO, Antônio Augusto de Sá et al. **Provisão para créditos de liquidação duvidosa nas instituições bancárias.** 2002. Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

FREITAS, Newton. **História do Sistema Financeiro Nacional - Viagem de 1808 a 2002.** Fortaleza, 2006. Disponível em: < <http://www.newton.freitas.nom.br> >. Acesso em: 29 abr. 2006

GOLDSMITH, R. W. **Financial structure and development.** New Haven: Yale University Press, 1969.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Collateral in loan classification and provisioning**. Washington: IMF, 2002.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBKE, Ernesto R. **Manual de contabilidade das sociedades por ações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOPES, João do Carmo; ROSSETI, José Paschoal. **Economia monetária**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARION, José Carlos. **Contabilidade empresarial**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARQUES, Luís Fernando Bicca. **Gerenciamento do risco de crédito**: cálculo do risco de crédito para a carteira de um banco de varejo. 2002. 108p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração – Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MATTOS, César. **Efeito da política de taxa de juros no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. 21 p.

NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo Eduardo V. **Contabilidade avançada**. 7. ed. São Paulo: Frase Editora, 1998.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 1998. Disponível em: <www.face.ufmg.br/>. Acesso em: 29 abr. 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar; CABRAL, Célia. **Mercado de Crédito no Brasil: O papel do Judiciário e de Outras Instituições**. Ensaios BNDES n. 9, Rio de Janeiro, 1998

PUGA, Fernando Pimentel. **Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial**. Rio de Janeiro, BNDES, n. 68, 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2006.

ROCHA, Fernando Alberto Sampaio. **Evolução da concentração bancária no Brasil (1994-2000)**. Brasília, Banco Central do Brasil, n. 11, 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2006.

RUIZ, Manoel. **A história da moeda no Brasil**, 2003. Disponível em: <<http://www.sociedadedigital.com.br>>. Acesso em: 22 abr. 2006.

SALVIANO JÚNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SAUNDERS, Anthony. **Administração de Instituições Financeiras**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SIEGEL, Joel G.; SHIM, Jae K. **Dictionary of Accounting Terms**. 2. ed. New York: Barron's, 1995.

SILVA, César Augusto Tibúrcio; PRIMO, Uverlan Rodrigues; FREIRE, Antônio Augusto Sá. **Provisão estatística: o padrão estabelecido pelo Banco de Espanha para as instituições financeiras espanholas e sua aplicabilidade à regulamentação do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

SODERO FILHO, Fernando Pereira. **Garantias nas operações de crédito. Cadernos IBCB 8**. São Paulo : Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1991.

STICKNEY, Clyde P.; WEIL, Roman L. **Contabilidade financeira** : uma introdução aos conceitos, métodos e usos. São Paulo: Atlas, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo : Atlas, 1998.

VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. **A estimativa do risco na constituição da PDD**. 2001. 163 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade / USP – Departamento de Contabilidade e Atuária. São Paulo.

VIDOTTO, Carlos Augusto. Banco do Brasil, do Cruzado ao Real: crise e reestruturação de um banco estatal. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 24, 2000. Disponível em: < <http://calvados.c3sl.ufpr.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2006.

VIEIRA, Dorival Teixeira. A evolução do sistema monetário brasileiro. **Revista de Administração da Faculdade de Economia e Administração da USP**. São Paulo, 1947.

Anexo B – Dados da Carteira de Crédito, Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa e Percentual de Provisionamento dos bancos integrantes do SFN no período de dezembro de 1995 a dezembro de 2005 (Continuação).

ESTABELECIMENTO	DESCR. DO BANCO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064	2065	2066	2067	2068	2069	2070	2071	2072	2073	2074	2075	2076	2077	2078	2079	2080	2081	2082	2083	2084	2085	2086	2087	2088	2089	2090	2091	2092	2093	2094	2095	2096	2097	2098	2099	2100	2101	2102	2103	2104	2105	2106	2107	2108	2109	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	2117	2118	2119	2120	2121	2122	2123	2124	2125	2126	2127	2128	2129	2130	2131	2132	2133	2134	2135	2136	2137	2138	2139	2140	2141	2142	2143	2144	2145	2146	2147	2148	2149	2150	2151	2152	2153	2154	2155	2156	2157	2158	2159	2160	2161	2162	2163	2164	2165	2166	2167	2168	2169	2170	2171	2172	2173	2174	2175	2176	2177	2178	2179	2180	2181	2182	2183	2184	2185	2186	2187	2188	2189	2190	2191	2192	2193	2194	2195	2196	2197	2198	2199	2200	2201	2202	2203	2204	2205	2206	2207	2208	2209	2210	2211	2212	2213	2214	2215	2216	2217	2218	2219	2220	2221	2222	2223	2224	2225	2226	2227	2228	2229	2230	2231	2232	2233	2234	2235	2236	2237	2238	2239	2240	2241	2242	2243	2244	2245	2246	2247	2248	2249	2250	2251	2252	2253	2254	2255	2256	2257	2258	2259	2260	2261	2262	2263	2264	2265	2266	2267	2268	2269	2270	2271	2272	2273	2274	2275	2276	2277	2278	2279	2280	2281	2282	2283	2284	2285	2286	2287	2288	2289	2290	2291	2292	2293	2294	2295	2296	2297	2298	2299	2300	2301	2302	2303	2304	2305	2306	2307	2308	2309	2310	2311	2312	2313	2314	2315	2316	2317	2318	2319	2320	2321	2322	2323	2324	2325	2326	2327	2328	2329	2330	2331	2332	2333	2334	2335	2336	2337	2338	2339	2340	2341	2342	2343	2344	2345	2346	2347	2348	2349	2350	2351	2352	2353	2354	2355	2356	2357	2358	2359	2360	2361	2362	2363	2364	2365	2366	2367	2368	2369	2370	2371	2372	2373	2374	2375	2376	2377	2378	2379	2380	2381	2382	2383	2384	2385	2386	2387	2388	2389	2390	2391	2392	2393	2394	2395	2396	2397	2398	2399	2400	2401	2402	2403	2404	2405	2406	2407	2408	2409	2410	2411	2412	2413	2414	2415	2416	2417	2418	2419	2420	2421	2422	2423	2424	2425	2426	2427	2428	2429	2430	2431	2432	2433	2434	2435	2436	2437	2438	2439	2440	2441	2442	2443	2444	2445	2446	2447	2448	2449	2450	2451	2452	2453	2454	2455	2456	2457	2458	2459	2460	2461	2462	2463	2464	2465	2466	2467	2468	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475	2476	2477	2478	2479	2480	2481	2482	2483	2484	2485	2486	2487	2488	2489	2490	2491	2492	2493	2494	2495	2496	2497	2498	2499	2500	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568	2569	2570	2571	2572	2573	2574	2575	2576	2577	2578	2579	2580	2581	2582	2583	2584	2585	2586	2587	2588	2589	2590	2591	2592	2593	2594	2595	2596	2597	2598	2599	2600	2601	2602	2603	2604	2605	2606	2607	2608	2609	2610	2611	2612	2613	2614	2615	2616	2617	2618	2619	2620	2621	2622	2623	2624	2625	2626	2627	2628	2629	2630	2631	2632	2633	2634	2635	2636	2637	2638	2639	2640	2641	2642	2643	2644	2645	2646	2647	2648	2649	2650	2651	2652	2653	2654	2655	2656	2657	2658	2659	2660	2661	2662	2663	2664	2665	2666	2667	2668	2669	2670	2671	2672	2673	2674	2675	2676	2677	2678	2679	2680	2681	2682	2683	2684	2685	2686	2687	2688	2689	2690	2691	2692	2693	2694	2695	2696	2697	2698	2699	2700	2701	2702	2703	2704	2705	2706	2707	2708	2709	2710	2711	2712	2713	2714	2715	2716	2717	2718	2719	2720	2721	2722	2723	2724	2725	2726	2727	2728	2729	2730	2731	2732	2733	2734	2735	2736	2737	2738	2739	2740	2741	2742	2743	2744	2745	2746	2747	2748	2749	2750	2751	2752	2753	2754	2755	2756	2757	2758	2759	2760	2761	2762	2763	2764	2765	2766	2767	2768	2769	2770	2771	2772	2773	2774	2775	2776	2777	2778	2779	2780	2781	2782	2783	2784	2785	2786	2787	2788	2789	2790	2791	2792	2793	2794	2795	2796	2797	2798	2799	2800	2801	2802	2803	2804	2805	2806	2807	2808	2809	2810	2811	2812	2813	2814	2815	2816	2817	2818	2819	2820	2821	2822	2823	2824	2825	2826	2827	2828	2829	2830	2831	2832	2833	2834	2835	2836	2837	2838	2839	2840	2841	2842	2843	2844	2845	2846	2847	2848	2849	2850	2851	2852	2853	2854	2855	2856	2857	2858	2859	2860	2861	2862	2863	2864	2865	2866	2867	2868	2869	2870	2871	2872	2873	2874	2875	2876	2877	2878	2879	2880	2881	2882	2883	2884	2885	2886	2887	2888	2889	2890	2891	2892	2893	2894	2895	2896	2897	2898	2899	2900	2901	2902	2903	2904	2905	2906	2907	2908	2909	2910	2911	2912	2913	2914	2915	2916	2917	2918	2919	2920	2921	2922	2923	2924	2925	2926	2927	2928	2929	2930	2931
-----------------	-----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

