Importância, crise e reforma do sistema financeiro estadual*

Lauro Lobo Burle**

Sumário: 1. Introdução; 2. Importância e crise dos bancos estaduais; 3. Perfil patrimonial dos bancos estaduais; 4. O ajuste dos bancos estaduais; 5. Conclusão.
Palavras-chave: bancos estaduais; mercado financeiro; reforma financeira; Plano Collor.

Análise do sistema financeiro estadual após o Plano Collor. Importância dos bancos de desenvolvimento, comerciais e múltiplos estaduais para a economia. Razões da crise de liquidez e o saneamento desse segmento bancário, englobando as alternativas de financiamento da dívida mobiliária estadual e municipal. Soluções para os bancos estaduais envolvem mudanças estruturais.

Importance, crisis and reform of the state financial system
The article analyzes the state financial system after the Collor Plan, namely, the importance of state-owned development, commercial and multiple banks for the economy, the underlying causes of the liquidity crisis, and the improvement of the financial position of these banks, including financing alternatives for the payment of state and municipal debts. The article concludes that the solutions to the problems faced by state-owned banks include structural changes such as re-examining the number of employees and branch-offices; an adequate renegotiation of municipal and state debts; and privatization of the state charging for the services it renders to the population.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a importância e as principais razões da crise do sistema financeiro estadual após o Plano Collor, o perfil patrimonial e os indicadores contábeis dos bancos estaduais nesse período e o saneamento dessas instituições financeiras, englobando as alternativas de financiamento da dívida mobiliária estadual e municipal.

Desde o início da década de 80, quando a inflação se descontrolou, a economia adentrou em recessão e ocorreu a crise no mercado financeiro internacional, vários bancos estaduais foram atingidos, em algum momento, por insolvência ou falta de liquidez. O Banco Central lançou diversos programas de recuperação dessas instituições financeiras, mas nenhum logrou os resultados pretendidos.

Por outro lado, no contexto atual de finanças públicas debilitadas, o papel do Estado deve ser menos o de financiar e mais o de coordenar um projeto de retomada do desenvolvimento. Contudo, os bancos oficiais — particularmente o polêmico segmento estadual —, não podem ser relegados a segundo plano, nem ficar na dependência de

* Artigo recebido em nov. 1992 e aceito em maio 1993. Publicado originariamente na revista *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 20(4): 219-30, jan. 1993.

** Mestre em economia brasileira/UnB. Professor do Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub). (Endereço: SQS 311, bl.F, apt° 402 — 70364-060, Brasília, DF.)

regulamentação de lei complementar, como dispõe o projeto de lei do art. 192 da Constituição sobre a reforma financeira.

2. Importância e crise dos bancos estaduais

As funções básicas dos bancos de desenvolvimento seriam o crédito de longo prazo e o aporte de capital de risco para a modernização e a ampliação da capacidade produtiva.[1] No entanto, em virtude da recessão e da inexistência de mecanismos de captação de longo prazo, entre outras razões, atualmente os bancos de desenvolvimento não desempenham esses papéis.

A decadência dos bancos estaduais e federais de desenvolvimento se deveu à própria política tributária e de incentivos fiscais seguida durante os anos 70-80. Para Oliveira, Martini & Silva,[2] "... Ao concentrar as rendas tributárias em favor da União, ao, por exemplo, isentar as exportações de tributos estaduais sem estabelecer mecanismos compensatórios, o governo federal ganhou os recursos necessários ao financiamento da industrialização brasileira. Resultado disso: o paulatino, mas inexorável, estrangulamento financeiro das outras esferas do poder público, notadamente dos estados".

Além disso, a reforma bancária, instituída pela Resolução nº 1.524 de 21 de setembro de 1988, ao liberalizar o mercado financeiro, permitiu o avanço do capital estrangeiro e da privatização do sistema bancário nacional. Mais recentemente, entretanto, a transformação dos bancos estaduais em bancos múltiplos (o pilar da reforma bancária de 1988) vem sendo uma alternativa para se evitar a internacionalização do sistema financeiro. Ou seja, parece evidente que as propostas de eficiência e de aumento da produtividade através do banco múltiplo também se adequam às instituições financeiras estaduais.

A tendência dos bancos estaduais de desenvolvimento (BD) tem sido a fusão aos respectivos bancos múltiplos estaduais, isto é, a transformação do sistema de BD "puros" no sistema "misto" de carteiras de desenvolvimento. O mesmo se verifica com algumas caixas estaduais, que são incorporadas aos bancos dos respectivos estados. Só que nesse caso os motivos se ligam também à crise do sistema financeiro da habitação.

No nível regional, vale notar o saneamento a que foi submetido o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Após dois anos de intervenção sem a necessidade de ajuda financeira, o banco voltou a operar plenamente em março de 1992. Uma das condições atendidas foi a eliminação da duplicidade na função do crédito ao desenvolvimento com os BD do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, ou seja, a passagem do sistema "puro" para o sistema "misto" nesses estados.

As instituições financeiras estaduais[3] captam uma proporção maior do passivo de repasses de órgãos federais (CEF, Finame/BNDES, Tesouro Nacional, Banco do Brasil etc.) do que os bancos múltiplos e comerciais privados (nacionais e estrangeiros). Os

---

[1] Sobre os fundamentos, a estrutura e a evolução dos bancos de desenvolvimento, ver Lima, Antonio Emani Martins. O sistema de crédito ao desenvolvimento: fundamentos, estrutura e evolução. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, *11*(2): 345-51, set. 1991.

[2] Oliveira, Argus Guex de; Martini, Délson Luiz & Silva, Paulo Renato Ferreira da. O desenvolvimento em crise: a liquidação do BRDE. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, *10*(1): 6, mar. 1989.

[3] Considera-se a classificação "bancos comerciais e múltiplos oficiais" do Banco Central do Brasil (*Boletim Mensal*), que inclui ainda o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco Meridional.

bancos estaduais têm que assumir essas dívidas frente aos órgãos federais, mas as empresas estaduais e municipais receptoras finais desses empréstimos nem sempre honram esses compromissos. Isso ocorre em razão da crise do sistema financeiro da habitação e da escassez de recursos do setor público em geral.

Em ano de eleições estaduais e/ou municipais, como 1992, as instituições financeiras estaduais aumentam os empréstimos políticos de alto risco de inadimplência. Além do mais, em 1992 a recessão está comprometendo a arrecadação da principal receita dos estados representada pelo ICMS, e as taxas de juros estão aumentando os encargos da dívida mobiliária.

Após o Plano Collor, o Banco Central adotou uma disciplina mais rígida nas operações dos bancos estaduais. A Resolução nº 1.718 de maio de 1990, por exemplo, limitou os repasses dos bancos oficiais federais para os estados inadimplentes com qualquer uma dessas instituições.

A Resolução nº 1.748 de agosto de 1990 obrigou as instituições financeiras estaduais a lançarem em "créditos em liquidação" os débitos não honrados do setor público, constituindo provisão para garantir essa dívida. O Banespa, entretanto, recebeu tratamento especial do Conselho Monetário Nacional (CMN), pois teve seus créditos renegociados com o governo estadual (Tesouro, empresas, autarquias e fundações) e não precisou aprovisionar.

Em dezembro, a Resolução nº 1.775 determinou a diversificação da carteira de crédito dos bancos oficiais, ou seja, os empréstimos a um mesmo tomador não podem ultrapassar 30% do patrimônio líquido. Por fim, em junho de 1991, a Lei nº 8.200 aumentou a correção monetária dos balanços daquele ano, o que reduziu o lucro líquido e elevou o patrimônio líquido. Tal medida visou compensar os efeitos da defasagem entre o BTN e o INPC nos balanços dos bancos em 1990.

A reforma tributária de 1966 centralizou na União a arrecadação de impostos por mais de 20 anos, conforme assinalado anteriormente. Ademais, nesse período os estados e municípios se encarregaram do financiamento dos setores de base e de infra-estrutura. Na década de 80, o governo federal seguiu uma política de reajustes das tarifas públicas em percentuais abaixo da inflação, o que deteriorou a capacidade de investimento das empresas estaduais e municipais.

As instituições financeiras estaduais assumem maiores riscos do que os bancos privados nacionais e estrangeiros, pois têm função social a desempenhar. Os supostos privilégios do acesso a fontes de poupança compulsória (FGTS, PIS/Pasep etc.), das dotações orçamentárias e do não-recolhimento do compulsório sobre depósitos públicos são neutralizados pelo pagamento do funcionalismo estadual, pelos créditos contra as empresas estatais e pelo recebimento de tarifas.

3. Perfil patrimonial dos bancos estaduais

As tabelas 1 e 2 apresentam a evolução das contas ativas e passivas do sistema bancário (bancos estaduais na forma definida antes e bancos comerciais e múltiplos privados nacionais e estrangeiros) entre 1989 e 1991. Verifica-se que após o bloqueio monetário, enquanto os bancos privados registraram uma redução do ativo total de US$112,9 bilhões para US$62,3 bilhões entre 1989 e 1991, os bancos estaduais acusaram o aumento de US$16,2 bilhões para US$26,4 bilhões.

Tabela 1
Contas ativas dos bancos estaduais[1] (US$ bilhões)
(mês: dez.)

Contas	1989	1990	1991*
Disponibilidades	0,1	0,2	0,2
Depósitos no Banco Central	0,1	5,4	2,8
Aplicações em títulos e valores mobiliários	5,2	3,1	3,0
Títulos federais[2]	3,1	0,9	0,5
Títulos estaduais e municipais	1,6	1,3	1,7
Títulos privados[3]	0,1	0,2	0,3
Debêntures e ações	0,2	0,6	0,4
Outras aplicações[4]	0,2	0,1	0,1
Operações de crédito e arrendamento mercantil	8,4	15,9	14,8
Normal	8,2	16,0	13,6
Em atraso	0,3	0,2	1,9
Em liquidação	0,4	1,2	2,0
Rendas a apropriar (-)	(0,5)	(1,5)	(2,7)
Haveres externos	0,6	0,7	1,1
Créditos especiais	0,0	0,1	0,5
Adiantamentos p/ conta de pagamentos diversos	0,2	0,2	0,2
Permanente	0,9	1,7	2,8
Outras contas[5]	0,7	1,6	1,0
Total do ativo	16,2	28,9	26,4

Notas: [1] Bancos múltiplos estaduais, bancos comerciais estaduais, BNB, Basa e Banco Meridional; [2] LFT, LTN, OTN, BTN, LBC, BBC, NBC e NTN; [3] Depósitos a prazo (CDB), letras de câmbio, letras hipotecárias e letras imobiliárias; [4] Cotas do FAF, outras aplicações (menos rendas a apropriar); [5] Depósitos compulsórios do SBPE no Fabre e outras aplicações (saldo líquido).
* Dados provisórios; conversão pela taxa de câmbio (taxa de venda) de fim de período.
Fonte: Banco Central do Brasil (1992).

Em dezembro de 1989 os bancos privados detinham um substancial estoque de aplicações em títulos e valores mobiliários, basicamente em títulos públicos federais (Tesouro Nacional e Banco Central), que foram bloqueados pela Lei nº 8.024, o que não se verificava com os bancos estaduais. Além disso, enquanto as operações de crédito e arrendamento mercantil dos bancos privados se reduziram de US$30,3 bilhões para US$22,3 bilhões entre 1989 e 1991, para os bancos estaduais essas operações aumentaram de US$8,4 bilhões para US$14,8 bilhões. Em 1990 o saldo dos empréstimos dessas instituições chegou a atingir US$15,9 bilhões, sob a influência das eleições para governador.

Dentro das obrigações por haveres financeiros, verifica-se pela tabela 3 que os bancos estaduais aumentaram as captações por depósitos a prazo, depósitos de poupança e depósitos à vista. Por outro lado, verifica-se, pela tabela 4, que os bancos privados aumentaram as captações por depósitos a prazo, depósitos à vista, mas isso não foi suficiente para contrabalançar a importante perda em depósitos no mercado aberto. Além do mais, vale notar as obrigações externas (captações externas para repasse bancário, "obrigações 63", linhas de financiamento às exportações etc.) para os bancos privados e as obrigações por empréstimos e repasses (CEF, Finame/BNDES etc.) para os bancos estaduais.

Por fim, enquanto para os bancos privados o patrimônio líquido ajustado (patrimônio líquido mais contas de resultado) se manteve no mesmo nível entre 1989 e 1991 (US$10,9

Tabela 2
Contas ativas dos bancos privados[1] (US$ bilhões)
(mês: dez.)

Contas	1989	1990	1991
Disponibilidades	0,5	0,4	0,3
Depósitos no Banco Central	2,4	17,4	8,8
Aplicações em títulos e valores mobiliários	57,8	11,5	8,0
Títulos federais[2]	49,3	7,0	4,2
Títulos estaduais e municipais	2,4	0,8	1,9
Títulos privados[3]	3,6	2,0	0,5
Debêntures e ações	1,9	1,4	0,8
Outras aplicações[4]	0,6	0,3	0,6
Operações de crédito e arrendamento mercantil	30,3	25,6	22,3
Normal	33,5	28,7	25,5
Em atraso	0,4	0,6	0,2
Em liquidação	0,5	1,4	1,6
Rendas a apropriar (-)	(4,1)	(5,1)	(5,0)
Haveres externos	10,3	9,9	9,7
Créditos especiais	0,2	0,3	0,6
Adiantamentos p/ conta de pagamentos diversos	0,4	0,2	0,6
Permanente	8,1	6,3	9,7
Outras contas[5]	2,8	1,9	2,3
Total do ativo	112,9	73,5	62,3

Notas: [1] Bancos múltiplos privados nacionais, bancos múltiplos estrangeiros, bancos comerciais privados nacionais e bancos comerciais estrangeiros; [2] LFT, LTN, OTN, BTN, LBC, BBC, NBC e NTN; [3] Depósitos a prazo (CDB), letras de câmbio, letras hipotecárias e letras imobiliárias; [4] Cotas do FAF, outras aplicações (menos rendas a apropriar); [5] Depósitos compulsórios do SBPE no Fabre e outras aplicações (saldo líquido).
Obs.: conversão pela taxa de câmbio (taxa de venda) de fim de período.
Fonte: Banco Central do Brasil (1992).

bilhões contra US$10,8 bilhões), para os bancos estaduais essa conta passou de US$1,6 bilhão para US$3 bilhões. Isso "... demonstra que essas instituições reforçaram o seu processo de capitalização, principalmente através do investimento dos seus lucros".[4]

O índice de alavancagem total define-se pela razão entre o exigível total (passivo menos recursos próprios) e o patrimônio líquido ajustado. A alavancagem de longo prazo define-se pela relação entre as obrigações por empréstimos e repasses (menos repasses do Banco Central), mais obrigações externas "63", e o patrimônio líquido ajustado. E a alavancagem de curto prazo define-se pela relação entre o restante do exigível e o patrimônio líquido ajustado.

Verifica-se, pela tabela 5, que, entre 1989 e 1990, enquanto a alavancagem total (de curto e longo prazos) dos bancos privados se manteve estável, para os bancos estaduais esse quociente aumentou. Entre 1990 e 1991, diminuíram tanto a alavancagem dos bancos estaduais quanto a dos bancos privados. Num quadro inflacionário e de taxas de juros voláteis, como depois do Plano Collor, era previsível que se reduzisse a alavancagem,

[4] Associação Brasileira dos Bancos Estaduais. Bancos Estaduais 92. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 28 abr. 1992. p. 3.

Tabela 3
Contas passivas dos bancos estaduais (US$ bilhões)
(mês: dez.)

Contas	1989	1990	1991*
Obrigações por haveres financeiros	5,8	8,5	9,1
Depósitos à vista	0,6	2,5	1,8
Depósitos de poupança	0,5	1,4	1,9
Depósitos a prazo	0,4	2,1	2,8
Depósitos vinculados ao mercado aberto	4,0	1,3	0,9
Demais obrigações[1]	0,3	1,2	1,7
Depósitos interfinanceiros (líquido)	0,1	(0,4)	(0,6)
Obrigações p/ empréstimos e repasses	5,4	8,6	6,2
CEF	3,9	6,7	5,1
BNDES/Finame	1,1	1,2	0,9
Demais repasses[2]	0,4	0,7	0,2
Obrigações especiais	0,4	5,3	3,0
Obrigações p/ arrecadações	0,1	0,1	0,1
Obrigações externas	0,9	1,4	1,7
Obrigações p/ pagamentos a efetuar	0,5	0,7	0,4
Obrigações p/ valores a incorporar	0,2	0,2	0,4
Recursos próprios	2,8	4,5	4,9
Patrimônio líquido ajustado[3]	1,6	2,4	3,0
Provisões	1,2	2,1	1,9
Total do passivo	16,2	28,9	26,4

Notas: [1] Letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias, DER e outras obrigações; [2] Banco Central, Tesouro Nacional, SFH, Banco do Brasil, outras obrigações (menos) despesas a apropriar; [3] Patrimônio líquido (mais) contas de resultado.

* Dados provisórios.

Fonte: Banco Central do Brasil (1992).

tendo em vista que aumentam as concordatas e falências e, com isso, a probabilidade de quebras bancárias.

Por sua vez, o grau de imobilização define-se pela relação entre o ativo permanente e o patrimônio líquido ajustado. Verifica-se, pela tabela 5, que no período 1989-91 esse índice aumentou, tanto para os bancos estaduais quanto para os bancos privados. Isso indica que a capitalização decresceu ou que diminuiu a proporção de capital de giro próprio dos bancos relativamente ao ativo permanente.

Vale notar que a Resolução nº 1.556 do Banco Central, de 22 de dezembro de 1988, estipula uma alavancagem máxima de 15 e uma imobilização máxima de 90% para os bancos comerciais e múltiplos. Deduz-se disso que o sistema bancário encontrava-se dentro dos padrões aceitáveis, no período 1989-91, com relação à alavancagem e à imobilização.

Segundo a revista *Melhores e Maiores* (1992), em dezembro de 1991 a rentabilidade média do patrimônio (lucro líquido-patrimônio líquido) dos maiores bancos múltiplos e comerciais privados (amostra de 26 bancos classificados segundo o volume de empréstimos, sendo quatro estrangeiros) foi de 8,5%, enquanto a lucratividade média de 11 bancos múltiplos e comerciais estaduais foi de 5,6%. Essas taxas são bem menores do que as registradas antes do Plano Collor, mas, mesmo assim, ainda são razoáveis.

Tabela 4
Contas passivas dos bancos privados (US$ bilhões)
(mês: dez.)

Contas	1989	1990	1991
Obrigações por haveres financeiros	70,4	29,2	25,6
Depósitos à vista	2,9	3,9	3,1
Depósitos de poupança	8,4	4,5	5,6
Depósitos a prazo	8,1	10,7	12,9
Depósitos vinculados ao mercado aberto	50,2	9,7	2,0
Demais obrigações[1]	0,8	0,4	2,0
Depósitos interfinanceiros (líquido)	1,1	(0,1)	(1,2)
Obrigações p/ empréstimos e repasses	6,5	2,9	1,9
CEF	4,2	0,4	0,2
BNDES/Finame	1,6	1,3	1,4
Demais repasses[2]	0,7	1,2	0,3
Obrigações especiais	0,4	15,6	6,5
Obrigações p/ arrecadações	0,5	0,3	0,1
Obrigações externas	13,9	12,8	13,4
Obrigações p/ pagamentos a efetuar	3,4	1,9	1,5
Obrigações p/ valores a incorporar	3,0	0,8	1,8
Recursos próprios	13,7	10,1	12,7
Patrimônio líquido ajustado[3]	10,9	7,5	10,8
Provisões	2,8	2,6	1,9
Total do passivo	112,9	73,5	62,3

Notas: [1] Letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias, DER e outras obrigações; [2] Banco Central, Tesouro Nacional, SFH, Banco do Brasil, outras obrigações (menos) despesas a apropriar; [3] Patrimônio líquido (mais) contas de resultado.

Fonte: Banco Central do Brasil (1992).

Tabela 5
Indicadores de alavancagem e de imobilização do sistema bancário
(mês: dez.)

Ano	Bancos estaduais				Bancos privados			
	Alavancagem			Imobilização[4] (%)	Alavancagem			Imobilização (%)
	Curto prazo[1]	Longo prazo[2]	Total[3]		Curto prazo	Longo prazo	Total	
1989	4,9	3,5	8,4	56,3	8,3	0,8	9,1	74,3
1990	6,5	3,6	10,1	70,8	8,0	0,5	8,5	84,0
1991	4,9	2,2	7,1	93,3	4,3	0,4	4,7	88,9

Notas: [1] Alavancagem de curto prazo: passivo total (menos) obrigações por empréstimos e repasses (mais) repasses do Banco Central (menos) obrigações externas "63" (menos) recursos próprios (dividido pelo) patrimônio líquido ajustado. [2] Alavancagem de longo prazo: restante do exigível (dividido pelo) patrimônio líquido ajustado; [3] Alavancagem total: alavancagem de curto prazo (mais) alavancagem de longo prazo; [4] Imobilização: ativo permanente (dividido pelo) patrimônio líquido ajustado.
Fonte: tabelas 1 a 4 e Banco Central do Brasil (1992).

4. O ajuste dos bancos estaduais

Em setembro de 1983 o Banco Central criou o Programa de Apoio Creditício (PAC) para consolidar débitos das instituições financeiras estaduais nas reservas bancárias e nas linhas de redesconto. Em 1984 e 1985 a autoridade monetária instituiu diversos programas de recuperação econômico-financeira (Proref 1, 2 e 3), visando ao ajuste dos bancos estaduais mediante fechamento de agências deficitárias, capitalização pelo tesouro nacional, recuperação de créditos em liquidação, entre outras alternativas.

No entanto, em razão do PAC e dos Proref não alcançarem resultados satisfatórios, em fevereiro de 1987 a autoridade monetária instituiu o regime de Administração Especial Temporária (AET), regulamentado pelo Decreto-lei nº 2.321. Com isso, o Banco Central passou a atuar em co-gestão nas instituições financeiras estaduais com problemas de liquidez ou de insolvência.

Em novembro de 1988 a autoridade monetária decretou a primeira liquidação extrajudicial de um banco estadual, ou seja, do Banco do Estado de Alagoas (Produban). Essa instituição possuía elevada inadimplência na carteira de crédito, foi saneada e já se encontra operando normalmente. Em setembro de 1990 o Banco Central adotou o mesmo procedimento com os bancos dos estados do Piauí (BEP), Paraíba (Paraiban) e Rio Grande do Norte (Bandern). Depois de receberem empréstimos (CR$54 bilhões ou US$116,1 milhões, a preços de setembro de 1991), essas instituições encontravam-se em processo de reabertura em setembro de 1992, apesar da expressiva redução de pessoal e de agências a que tinham sido submetidas.

O Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe) esteve sob o regime de administração compartilhada (governo do estado, Banco Central, CEF e Banco do Brasil) de setembro de 1991 a março de 1992, período no qual foram efetivadas 2.200 demissões e fechadas 98 agências. Essa instituição recebeu empréstimos da "reserva monetária" e do Proref, totalizando CR$77 bilhões (US$185,8 milhões), para capitalização, indenizações trabalhistas e cobertura de depósitos.

Em março de 1991 o governo federal e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul acertaram a rolagem transitória da dívida mobiliária.[5] As Letras Financeiras dos Tesouros Estaduais (LFTE) em circulação desses estados foram substituídas por LBC de maior credibilidade, pelo prazo de 60 dias e prorrogáveis. Em contrapartida, os estados ofereceram como garantia imóveis, ações e carteira de crédito dos bancos estaduais, ficaram proibidos de emitir novos títulos, exceto para cobrir a maior parte do principal (de 80 a 88% do total) e se comprometeram a não recorrer a novos empréstimos por Adiantamentos de Receitas Orçamentárias (ARO).

O acordo entre a União e o estado de São Paulo — que deve ter sido seguido também pelos demais — apresentou as seguintes características adicionais: a) a faixa dos 20% do FAF do Banespa destinada aos títulos federais foi encaminhada para os papéis desse estado; b) 50% da mesma faixa do FAF do Banco do Brasil, da CEF e de outras instituições financeiras federais foram destinados ao mesmo fim e fixou-se o encontro de contas (compensação de créditos e débitos) entre esse estado e a União.

---

[5] Neste mês, esses estados detinham US$8,8 bilhões em dívida mobiliária, representando 92,3% do total de US$9,5 bilhões (Banco Central, 1992). No entanto, segundo informações preliminares do jornal *Diário do Comércio e Indústria (DCI)*, do dia 15 de fevereiro de 1991 (Acerto político... LBCs), o total abrangido pelo acordo foi de Cr$500 bilhões (ou US$2,6 bilhões pelo câmbio comercial desse dia).

A partir de agosto de 1991, o esquema temporário de rolagem da dívida mobiliária, introduzido em março, passou a ser acionado automaticamente toda vez que as taxas de juros de papéis estaduais (englobando os títulos em processo de início de desbloqueio) superassem as dos títulos federais. Em outubro, o Banco Central instituiu, pela Circular nº 2.062, o FAF especial para os recursos dos tesouros, autarquias, empresas e fundações vinculadas ou mantidas pelos estados e municípios, com lastro total nos títulos dessas esferas de governo.

Em 1990 os títulos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro foram financiados pelo Banco de Brasília (BRB), e os títulos estaduais, pelo Banco do Brasil, distribuidoras estaduais e alguns bancos privados.[6] Em 1991 (a partir de março) e em 1992 constatou-se que o Banco Central teve maior participação no financiamento desses títulos e os estados quitaram parcela do principal da dívida mobiliária no vencimento, conforme o previsto.

Em dezembro de 1991 a Lei nº 8.388 (regulamentada pelo Decreto nº 456) estabeleceu as condições definitivas para a rolagem das dívidas estaduais e municipais com bancos oficiais federais (dívida bancária) e em títulos (mobiliária), destacando-se: a) o prazo do acordo de 20 anos e os encargos pelo IGP-M mais 6% ao ano para a dívida bancária, e pelo custo médio diário de financiamento dos títulos da dívida mobiliária federal (taxas de juros do *overnight*) para a dívida mobiliária; b) pagamentos em prestações trimestrais, sem carência; e c) proibição aos estados de emitir novos títulos até 1998, exceto para rolagem do principal.

Em julho de 1992, a Portaria nº 502 do Ministério da Economia definiu cinco casos em que os títulos estaduais e municipais serão rolados: a) títulos refinanciados em mercado, com cláusula de recompra, tais como nas operações dos tesouros estaduais; b) títulos bloqueados no Banco Central em razão da troca por LBC; c) títulos em poder da autoridade monetária em virtude da Lei nº 8.024 (bloqueio monetário); d) títulos em poder dos FAF e DER dos bancos oficiais federais e estaduais; e e) títulos em poder das carteiras dos bancos oficiais federais e estaduais. Ou seja, ficaram de fora a dívida mobiliária contratada por tomadores finais (empreiteiras e fornecedores) e a utilizada no pagamento de precatórios judiciais (despesas de desapropriação, por exemplo).

No entanto, até setembro nenhum estado tinha assinado o acordo. Isso ocorre porque numa fase transitória os títulos dos bancos estaduais serão substituídos por títulos federais com registro no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) e refinanciados pelos próprios governos junto ao mercado, pelo prazo de 20 anos. Ou seja, os estados terão que dar um deságio para o mercado aceitar financiar os papéis federais. Além disso, os estados precisam estar adimplentes com órgãos e fundos federais (FGTS, PIS/Pasep etc.), o que não ocorre com vários deles, entre os quais, São Paulo.

Finalmente, os governos dos estados, que têm dívidas em títulos contratadas por tomadores finais, terão um custo de financiamento mais elevado, pois os novos títulos a serem emitidos não poderão ser mais custodiados no Selic e sim na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip). Enquanto o Selic liquida as operações no mesmo dia (D+0), a Cetip liquida somente um dia depois (D+1), o que aumentará as taxas de financiamento.

---

[6] Ver entrevista do ex-diretor de política monetária do Banco Central, Luiz Eduardo Alves de Assis, no jornal *DCI* de 15 de fevereiro de 1990.

5. Conclusão

Conclui-se que o projeto de lei da reforma financeira necessita de alterações importantes no sentido de propiciar à economia os canais para a retomada do crescimento através, por exemplo, da definição do papel dos bancos estaduais. As soluções para essas instituições financeiras envolvem mudanças estruturais, como o redimensionamento de pessoal e de agências, o acerto adequado das dívidas estaduais e municipais, a privatização da exploração de serviços públicos estaduais e o deslocamento de funções dos estados para os municípios. Ademais, é fundamental estabilidade política, institucional e de preços, isto é, um ambiente propício à transferência de recursos da esfera especulativa para a produtiva no mercado financeiro.

Referências bibliográficas

Acerto político: as dívidas dos estados serão trocadas por LBCs. *Diário do Comércio e Indústria (DCI)*. São Paulo, 15 fev. 1991. p. 14.

Assis, Luiz Eduardo Alves de. Estados e municípios: choque fiscal virá em 1991. *DCI*. São Paulo, 15 dez. 1990. p. 9.

Associação Brasileira dos Bancos Estaduais. Bancos estaduais 92. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 28 abr. 1992. p. 3.

Bacha, Edmar L. Alguns princípios para a reforma do sistema financeiro nacional. *Revista de Economia Política*. São Paulo, 2(41): 122-9, jan./mar. 1991.

Banco Central do Brasil. *Relatório Anual*. Brasília, 1990.

_____. *Boletim Mensal*. Brasília, *28*(1/3), jan., fev., mar. 1992.

Burle, Lauro Lobo. A reforma financeira e a política monetária. *Carta de Conjuntura*. Brasília, Corecon/DF, *5*(27): 30-2, jul./ago. 1991. (Publicado na *Gazeta Mercantil* de 22-8 e no *DCI* de 22-8 e de 23-8).

Contec. Bancos estaduais buscam saída. *Jornal da CONTEC*. Brasília (4):5, nov. 1990.

Fiani, Ronaldo. Desempenho dos bancos comerciais brasileiros, 1981-1986. *Estudos Econômicos*. São Paulo, FEA/USP, *19*(1): 25-62, jan./abr. 1989.

Governo finaliza regra de rolagem. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 2 jul. 1992. p. 21.

Guimarães, Luiz Sérgio. O alerta pisca no Banco Central. *Exame*. São Paulo, *24*(6): 28-30, 18 mar. 1992.

Lima, Antônio Ernani Martins. O sistema de crédito ao desenvolvimento: fundamentos, estrutura e evolução. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, *11*(2): 345-51, set. 1991.

Maia, César. Sistema financeiro: outra filosofia. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, dez. 1991. p. 31-3.

Melhores e maiores. *Exame*. São Paulo, *24*(18), 2 set. 1992.

Mendes, Aldo Luiz. O mito da modernidade e a nova lei do sistema financeiro nacional. *Carta de Conjuntura*. Brasília, Corecon/DF, *6*(29): 21-3, nov./dez. 1991; jan./fev. 1992.

Mussalém, Josué Souto Maior. A crise e a reestruturação possível dos bancos estaduais. *Gazeta Mercantil.* São Paulo, 12 dez. 1991. p. 5.

Oliveira, Argus Ruy Guex de; Martini, Délson Luiz & Silva, Paulo Renato Ferreira da. O desenvolvimento em crise: a liquidação do BRDE. *Ensaios FEE.* Porto Alegre, *10*(1): 3-11, mar. 1989.

Piscitelli, Roberto Boccacio. A reforma tributária. *Carta de Conjuntura.* Brasília, Corecon/DF, *6*(32), jul./ago.1992.

Prado, Maria Clara R. M. Instituições permanecem dependentes da vontade política dos governos. *Gazeta Mercantil.* São Paulo, 25-27 abr. 1992. p. 19.

Sai o decreto que regulamenta a rolagem. *Gazeta Mercantil.* São Paulo, 27 fev. 1992. p. 21.

Serra, José. A lei do sistema financeiro: uma proposta. *Conjuntura Econômica.* Rio de Janeiro, FGV, dez. 1991. p. 43-5.

Soares, Paulo de Tarso Presgrave Leite. Bancos públicos estaduais. *Informações FIPE.* São Paulo, FEA/USP (123): 12-3, out. 1990.

Sochaczewski, Antônio Cláudio. Os bancos estaduais e as mazelas do sistema financeiro nacional. *Gazeta Mercantil.* São Paulo, 13 jun. 1992. p. 5.

Teixeira, Natermes Guimarães. Bancos oficiais terão vantagens em se transformar em múltiplos. *Gazeta Mercantil.* São Paulo, 22 out. 1991. p. 5.

Yoshino, Joe. Bancos oficiais brasileiros: desafios e atribuições. *Informações FIPE.* São Paulo, FEA/USP (124):13-6, nov. 1990.