

IMPORTÂNCIA, CRISE E REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO ESTADUAL*

Lauro Lobo Burle**

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 das dívidas 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 um segundo plano, ou depender de regulamentação de lei complementar, como dispõe o projeto de lei do artigo 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, dentre outras razões, atualmente os bancos de desenvolvimento não desempenham esses papéis.

A decadência dos bancos estaduais e federais de desenvolvimento deveu-se à própria política tributária e de incentivos fiscais, seguida durante os anos 70 e 80. Para Oliveira, Martini e Silva (1989, p.6), por exemplo,

* O autor agradece o apoio logístico da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (CONTEC) e assume inteira responsabilidade pelas opiniões expressas no artigo.

** Professor da Faculdade de Economia do Centro de Ensino Unificado de Brasília (CEUB).

¹ Sobre os fundamentos, a estrutura e a evolução dos bancos de desenvolvimento, ver Lima (1991).

"(...) Ao concentrar as rendas tributárias em favor da União, ao, por exemplo, isentar 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 adaptam às instituições financeiras estaduais.

A tendência dos bancos estaduais de desenvolvimento (BDs) tem sido a fusão aos respectivos bancos múltiplos estaduais, isto é, a transformação do sistema de BDs "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.

A nível regional, vale notar o saneamento a que foi submetido o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Após dois anos de intervenção sem a necessidade de ajuda financeira, esse 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 BDs 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 estaduais² captam uma proporção maior no 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 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, neste ano 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, constituin-

² Considera-se a classificação bancos comerciais e múltiplos oficiais do Banco Central do Brasil (B. Mens. BACEN, 1992), que inclui, ainda, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Meridional.

do 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 a um mesmo tomador, ou seja, os empresários não podem ultrapassar 30% do patrimônio líquido. Por fim, em junho de 1991, a Lei nº 8.200 aumentou a correção monetária dos balanços deste 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 durante mais de 20 anos, conforme assinalado anteriormente. Ademais, nesse período, os estados e os municípios encarregaram-se 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 a função social a desempenhar. Os supostos privilégios no acesso a fontes de poupança compulsória (FGTS, PIS/PASEP, etc.), de dotações orçamentárias e do não-recolhimento do compulsório sobre depósitos públicos são neutralizados pelo pagamento do funcionalismo estadual.

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.

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 de 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, o que teve 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, observa-se, na 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, Finaime/BNDES, etc.) para os bancos estaduais.

Tabela 1

Contas ativas dos bancos estaduais no Brasil — dez. 1989-91

(US\$ bilhões)

CONTAS	1989	1990	1991 (1)
Disponibilidade	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 para 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

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.

NOTA: 1. Os bancos estaduais englobam os bancos múltiplos estaduais, bancos comerciais estaduais, BNB, BASA e Banco Meridional.

2. Os dados foram obtidos através de uma conversão feita pela taxa de câmbio (taxa de venda) de fim de cada período.

(1) Dados provisórios. (2) LFT, LTN, OTN, BTN, LBC, BBC, NBC e NTN. (3) Depósitos a prazo (CDBs), 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).

Tabela 2

Contas ativas dos bancos privados no Brasil — dez. 1989-91

(US\$ bilhões)

CONTAS	1989	1990	1991 (1)
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 por 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

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992): Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.

NOTA: 1. Os bancos estaduais englobam os bancos múltiplos privados nacionais, bancos múltiplos estrangeiros, bancos comerciais privados nacionais e bancos comerciais estrangeiros.

2. Os dados foram obtidos através de uma conversão feita pela taxa de câmbio (taxa de venda) de fim de período.

(1) Dados provisórios. (2) LFT, LTN, OTN, BTN, LBC, BBC, NBC e NTN. (3) Depósitos a prazo (CDBs), 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).

Tabela 3

Contas passivas dos bancos estaduais no Brasil — dez. 1989-91

CONTAS	(US\$ bilhões)		
	1989	1990	1991 (1)
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 (2)	0,3	1,2	1,7
Depósitos interfinanceiros (líquido)	0,1	-0,4	-0,6
Obrigações para 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 (3)	0,4	0,7	0,2
Obrigações especiais	0,4	5,3	3,0
Obrigações para arrecadações ..	0,1	0,1	0,1
Obrigações externas	0,9	1,4	1,7
Obrigações para pagamentos a efetuar	0,5	0,7	0,4
Obrigações para valores a incorporar	0,2	0,2	0,4
Recursos próprios	2,8	4,5	4,9
Patrimônio líquido ajustado (4)	1,6	2,4	3,0
Provisões	1,2	2,1	1,9
Total do passivo	16,2	28,9	26,4

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.

(1) Dados provisórios. (2) Letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias, DER e outras obrigações. (3) Banco Central, Tesouro Nacional, SFH, Banco do Brasil, outras obrigações, menos despesas a apropriar. (4) Patrimônio líquido, mais contas de resultado.

Tabela 4

Contas passivas dos bancos privados no Brasil — dez. 1989-91

CONTAS	(US\$ bilhões)		
	1989	1990	1991 (1)
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 (2)	0,8	0,4	2,0
Depósitos interfinanceiros (líquido)	1,1	(0,1)	(1,2)
Obrigações para 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 (3)	0,7	1,2	0,3
Obrigações especiais	0,4	15,6	6,5
Obrigações para arrecadações ..	0,5	0,3	0,1
Obrigações externas	13,9	12,8	13,4
Obrigações para pagamentos a efetuar	3,4	1,9	1,5
Obrigações para valores a incorporar	3,0	0,8	1,8
Recursos próprios	13,7	10,1	12,7
Patrimônio líquido ajustado (4)	10,9	7,5	10,8
Provisões	2,8	2,6	1,9
Total do passivo	112,9	73,5	62,3

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.

(1) Dados provisórios. (2) Letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias, DER e outras obrigações. (3) Banco Central, Tesouro Nacional, SFH, Banco do Brasil, outras obrigações, menos despesas a apropriar. (4) Patrimônio líquido, mais contas de resultado.

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 bilhões para US\$ 10,8 bilhões), para os bancos estaduais essa conta passou de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 3,0 bilhões. Isso "(...) demonstra que essas instituições reforçaram o seu processo de capitalização, principalmente através de reinvestimento dos seus lucros" (ASBACE, 1992).

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, tanto a alavancagem dos bancos estaduais quanto a dos bancos privados se reduziu. Num quadro inflacionário e de taxas de juros voláteis como depois do Plano Collor, era previsível que se reduzisse a alavancagem, tendo em vista que aumentam as concordatas e as falências e, com isso, a probabilidade de quebras bancárias.

Tabela 5

Indicadores de alavancagem e de imobilização do sistema bancário
no Brasil — dez. 1989-91

ANOS	BANCOS ESTADUAIS				BANCOS PRIVADOS			
	Alavancagem (US\$ bilhões)			Imobilização (4) (%)	Alavancagem (US\$ bilhões)			Imobilização (4) (%)
	Curto prazo (1)	Longo prazo (2)	Total (3)		Curto prazo (1)	Longo prazo (2)	Total (3)	
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

FONTE: BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.

(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.

Por sua vez, o grau de imobilização define-se pela reação 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 se encontrava dentro dos padrões aceitáveis no período 1989-91 com relação à alavancagem e à imobilização.

Segundo a revista **Exame: 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 dois 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.

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 (PROREFs 1, 2 e 3), visando ao ajuste dos bancos estaduais, através do fechamento de agências deficitárias, da capitalização pelo Tesouro Estadual, da recuperação de créditos em liquidação, entre outras alternativas.

No entanto, em razão do PAC e dos PROREFs 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 do Rio Grande do Norte (BANDERN). Depois de receberem empréstimos (Cr\$ 54,1 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 2,2 mil 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.³ As Letras Financeiras dos Tesouros Estaduais (LFTes) em circulação desses estados foram substituídas por LBCs de maior credibilidade, pelo prazo de 60 dias e prorrogáveis. Em contrapartida, os estados ofereceram, como garantias, 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 — e que deve ter sido seguido também pelos demais — apresentou as seguintes características adicionais: (a) a faixa dos 20% do FAF do BANESPA dirigida aos títulos federais foi destinada aos papéis desse estado; (b) 50% da mesma faixa dos FAFs do Banco do Brasil, da CEF e de outras instituições financeiras federais foram destinadas ao mesmo fim; e foi fixado o encontro de contas (compensação de créditos e débitos) entre esse estado e a União.

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 dos papéis estaduais (englobando os títulos em processo de início de desbloqueio) se elevassem acima das 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 do Rio de Janeiro foram financiados pelo Banco de Brasília (BRB), e os títulos estaduais, pelo Banco do Brasil, distribuidoras estaduais e alguns bancos privados.⁴ Em 1991 (a partir de março) e 1992, constatou-se que o Banco Central teve maior participação no financiamento desses títulos e que 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 (dívida mobiliária), destacando-se: (a) o prazo do acordo de 20 anos, 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 para emitirem 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: 1) títulos refinanciados em mercado, com cláusula de recompra, tais como nas operações dos tesouros estaduais; 2) títulos bloqueados no Banco Central em razão da troca por LBCs; 3) títulos em poder da autoridade monetária em virtude da Lei nº 8.024 (bloqueio monetário); 4) títulos em

³ 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*, do dia 15 de fevereiro de 1991, o total abrangido pelo acordo foi de Cr\$ 500 bilhões (ou US\$ 2,6 bilhões pelo câmbio comercial desse dia).

⁴ Ver entrevista do ex-Diretor de Política Monetária do Banco Central, Luiz Eduardo Alves de Assis (1990 p.9).

poder do FAF e do DER dos bancos oficiais federais e estaduais; e 5) títulos em poder das carteiras dos bancos oficiais federais e estaduais. Ou seja, ficaram excluídas 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 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. Isto é, 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, mas, 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.

5 - Considerações finais

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.

Bibliografia

- ASSIS, Luiz Eduardo Alves de (1990). Estados e municípios: choque fiscal virá em 1991. **Diário do Comércio e Indústria**, São Paulo, 15 dez., p.9.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS ESTADUAIS (1992). Bancos estaduais 92. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 28 abr., p.3.
- BACHA, Edmar L. (1991). Alguns princípios para a reforma do Sistema Financeiro Nacional. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.2, n.1, jan./mar., p.122-129.
- BOLETIM MENSAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Brasília, v.28, n.1/3, jan./mar.
- BURLE, Lauro Lobo (1991). A reforma financeira e a política monetária. **Carta de Conjuntura**, Brasília: CORECON/DF, v.5, n.27, jul./ago., p.30-32.

- DIÁRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA (15.2.91). Acerto político: as dívidas dos estados serão trocadas por LBCs. São Paulo, p.14.
- EXAME: melhores e maiores (1992). São Paulo:Abril, v.24, n.18, 2 set.
- FIANI, Ronaldo (1989). Desempenho dos bancos comerciais brasileiros 1981-1986. **Estudos Econômicos**, São Paulo:USP/FEA, v.19, n.1, jan./abr., p.25-62.
- GAZETA MERCANTIL (2.7.92). Governo finaliza regra de rolagem. São Paulo, p.21.
- GAZETA MERCANTIL (27.2.92.) Sai o decreto que regulamenta a rolagem. São Paulo, p.21.
- GUIMARÃES, Luiz Sérgio (1992). O alerta pisca no Banco Central. **Exame**, São Paulo: Abril, v.21, n.6, 18 mar., p.28-30.
- JORNAL CONTEC (11.90). Bancos estaduais buscam saída. Brasília, n.4, nov., p.5.
- LIMA, Antônio Ernani Martins (1991). O sistema de crédito ao desenvolvimento: fundamentos, estrutura e evolução. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.11, n.2, set., p.345-351.
- MAIA, Cesar (1991). Sistema financeiro: outra filosofia. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro:FGV, dez., p.31-33.
- MENDES, Aldo Luiz (1991/1992). O mito da modernidade e a nova lei do sistema financeiro nacional. **Carta de Conjuntura**, Brasília: CORECON/DF, v.6, n.29, nov./dez.-jan./fev., p.21-23.
- MUSSALÉM, Josué Souto Maior (1991). A crise e a reestruturação possível dos bancos estaduais. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 12 dez., p.5.
- OLIVEIRA, Argus Ruy Guex de, MARTINI, Delson Luiz, SILVA, Paulo Renato Ferreira da (1989). O desenvolvimento em crise: a liquidação do BRDE. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.1, mar., p.3-11.
- PISCITELLI, Roberto Boccacio (1992). A reforma tributária. **Carta de Conjuntura**, Brasília: CORECON/DF, v.6, n.32, jul./ago.
- PRADO, Maria Clara R. M. (1992). Instituições permanecem dependentes da vontade política dos governos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25/27 abr., p.19.
- RELATÓRIO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1990). Brasília, v.27.
- SERRA, José (1991). A lei do sistema financeiro: uma proposta. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro:FGV, dez., p.43-45.
- SOARES, Paulo de Tarso Presgrave Leite (1990). Bancos públicos estaduais. **Informações FIPE**, São Paulo, USP/FEA, n.123, out., p.12-13.
- SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio (1992). Os bancos estaduais e as mazelas do sistema financeiro nacional. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 13 jun., p.5.
- TEIXEIRA, Natermes Guimarães (1991). Bancos oficiais terão vantagens em se transformar em múltiplos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 22 out., p.5.
- YOSHINO, Joe (1990). Bancos oficiais brasileiros: desafios e atribuições. **Informações FIPE**, São Paulo: USP/FEA, n.124, nov., p.13-16.